



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

ПРИМЕЧАНИЕ ОТНОСИТЕЛЬНО МАНДАТА ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА ООН ПО ДЕЛАМ БЕЖЕНЦЕВ И ЕГО УПРАВЛЕНИЯ

А. Сведения общего характера

Принудительное перемещение и безгражданство, несомненно, являются предметом беспокойства международного сообщества. Именно в ответ на эти проблемы Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев и его Управление были созданы как глобальный институт по делам беженцев в результате Второй мировой войны. Мандат Верховного комиссара был утвержден Генеральной Ассамблеей ООН [ГА] в 1950 году, исходя из опыта различных международных организаций по вопросам беженцев, которые существовали в межвоенный период.

Целью ГА было предоставление Верховному Комиссару, при поддержке его Управления, *«особого статуса в рамках ООН... обладающего некоторой степенью независимости и престижа, которые представляются необходимыми для эффективного осуществления его функций»*¹. Верховный комиссар избирается непосредственно ГА, действует под ее руководством и ежегодно представляет ей отчет². Задачи и обязанности, которые изложены в Уставе Управления, возложены на Верховного комиссара, что и наделяет его конкретными полномочиями.

С юридической точки зрения Верховный комиссар и его Управление представляют собой многостороннюю, межправительственную организацию, основанную ГА в качестве своего вспомогательного органа³ резолюцией № 319 A (IV) от 3 декабря 1949 года и наделенную Уставом резолюцией № 428 (V) от 14 декабря 1950 года (приложение)⁴. Устав предусматривает, что Верховный комиссар *«действуя под руководством Генеральной Ассамблеи, принимает на себя обязанности по предоставлению международной защиты... и поиску долгосрочных решений проблем беженцев»*.⁵ Устав, однако, является не единственным источником права мандата Верховного комиссара и его Управления. Пункт 9 Устава предусматривает дальнейшее развитие его функций и видов деятельности⁶. С 1950 года ГА, и в некоторой степени Экономический и Социальный Совет [ЭКОСОС], далее совершенствовали мандат. Время от времени мандат Верховного комиссара и его Управления расширяется в рамках миссии добрых услуг [см. далее в разделе E]. Другие виды деятельности могут включать действия и участие *«по приглашению Генерального Секретаря, в тех гуманитарных усилиях Организации Объединенных Наций, в которых Управление имеет профессиональные знания и опыт»*.⁷

Кроме того, мандат Верховного комиссара по защите беженцев включен в международное публичное право, в частности в право международных договоров. Обязанность государств сотрудничать с Верховным комиссаром, например, прямо упоминается в международных и региональных правовых документах по защите беженцев, а именно в Конвенции 1951 года о статусе беженцев [далее Конвенция 1951

¹ См. п. 11 Отчета Генерального Секретаря A/C.3/527, 26 октября 1949 г.

² См. п. 11 Устава Управления Верховного комиссара по делам беженцев [далее Устав], пересмотренный Генеральной Ассамблеей [далее ГА] рез. № 58/153, 24 февраля 2004 г.

³ См. ст. 22 Устава ООН [далее Устав ООН].

⁴ Сфера полномочий Организации Объединенных Наций в отношении беженцев и лиц без гражданства косвенно изложена в статьях № 1, 13, 55 и 60 Устава ООН. Эти положения, совместно со статьями 7 (2), а также 22 Устава ООН, образуют конституционную основу Устава.

⁵ Пункт 1 Устава.

⁶ Пункт 9 Устава предусматривает, что Верховный комиссар должен участвовать в тех дополнительных видах деятельности, которые может определить ГА, учитывая наличие ресурсов. Кроме того, Верховный комиссар обязан придерживаться политики директив, данных ему со стороны ГА или ЭКОСОС, согласно п. 3 Устава.

⁷ См. рез. № 2956, 12 декабря 1972 г., п. 2; см. также п. 9 Устава.

года], а также Протоколе 1967 года, касающегося статуса беженцев [далее Протокол 1967 года].⁸ Некоторые из задач и обязанностей также включены в международные правовые концепции в более широком смысле, например, такие как наследие функций дипломатической и консульской защиты беженцев и лиц без гражданства или концепции международной защиты прав человека. Верховный комиссар также законно уполномочен и ответственен за прямое ходатайство от имени беженцев и лиц без гражданства, в случае, если они не могут быть представлены законно на международном уровне. Эффективное осуществление обязанностей в соответствии со своим мандатом предполагает и полагается на исполнение обязательств государствами относительно сотрудничества с Верховным комиссаром и его Управлением. Верховный комиссар также имеет право «*приглашать к сотрудничеству разные специализированные учреждения*»⁹ с целью поддержки его Управления в осуществлении обязанностей по мандату.

Такая двуединая правовая основа наделила Верховного комиссара и его Управление уникальной сущностью, особыми юридическими полномочиями и независимостью. ГА в 2003 году приняла решение устранить временные ограничения на продление деятельности Управления, предоставив ему постоянный мандат «*до тех пор, пока проблема беженцев не будет решена*».¹⁰

Что касается природы мандата Верховного комиссара, то в соответствии с пунктом 2 Устава, его позиция носит неполитический [то есть непредвзятый], гуманитарный и социальный характер. Финансовая и административная части Устава уточняют, что административные расходы покрываются из бюджета ООН, а «все другие виды деятельности» Верховного комиссара и его Управления будут финансироваться из добровольных взносов¹¹. Бюджет Управления и оперативные виды деятельности формируются меньшим межправительственным органом, Исполнительным комитетом Программы Верховного комиссара [далее Исполком]. В отношении международной защиты ролью Исполкома является предоставление рекомендаций Верховному комиссару по его просьбе¹².

В ответ на доклады Верховного комиссара ГА ежегодно принимает два разных комплекта резолюций: (i) так называемые «всеобщие» резолюции, относящиеся к Верховному комиссару и его Управлению в общем, их отчетам и более глобальным развитиям в сфере принудительного перемещения; и (ii) «ситуационные» резолюции, которые являются специфическими для стран и регионов. К тому же, вышеупомянутый Исполком ежегодно принимает решения относительно международной защиты, таким образом, устанавливая стандарты в сфере принудительного перемещения и безгражданства¹³.

Виды деятельности, не являющиеся ключевыми согласно мандату, часто включаются в последующие общие резолюции. Постоянные требования относительно того, чтобы Верховный комиссар и его Управление брали на себя определенные обязанности по защите и помощи конкретным категориям лиц, выдвигаемые и утверждаемые ГА, дополняют содержание общего мандата Управления, который распространяется на таких лиц. Постоянные резолюции ГА, а также молчаливое согласие государств, устанавливая положения «конституционного» характера в отношении деятельности Верховного комиссара и его Управления.

⁸ Непосредственно, например, в статьях №№ 35 и 36 Конвенции 1951 года о статусе беженцев [далее Конвенция 1951 года], и косвенно, например, в статье 11 Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства после предоставления полномочий Генеральной Ассамблеи. См. далее ссылку 25.

⁹ Пункт 12 Устава.

¹⁰ Рез. ГА № 58/153, 23 декабря 2003 года «*Осуществление мер, предложенных Верховным комиссаром Организации Объединенных Наций по делам беженцев с целью укрепления круга полномочий его Управления для исполнения обязанностей согласно мандату*», 22 декабря 2003 г., пункт 9.

¹¹ Пункт 20 Устава.

¹² Относительно роли Исполнительного комитета Программы Верховного комиссара [далее Исполком], см. рез. ГА № 1166 XII, 26 ноября 1957 г., а также рез. ЭКОСОС № 672 (XXV), 30 апреля 1958 г.

¹³ См. УВКБ ООН «*Тематическая подборка заключений Исполнительного комитета*» июнь 2011 года, где изложены заявления Исполкома в отношении различных компонентов практики Верховного комиссара.

Б. Беженцы и искатели убежища [основной мандат]

Основной мандат Верховного комиссара охватывает беженцев, то есть, всех лиц, находящихся за пределами страны своего происхождения вследствие опасения стать жертвой преследования, конфликта, всеобщего насилия, или других обстоятельств, серьезно нарушающих общественный порядок, или нуждающихся в результате таких обстоятельств в международной защите¹⁴. Учитывая особый характер беженцев как лиц, которые лишены защиты своей страны, должность Верховного комиссара была создана в качестве юридического лица, наделенного полномочиями представлять их интересы, что лучше всего демонстрируют его обязанности по контролю за выполнением положений международного законодательства в области беженцев.

Мандат по защите беженцев применяется и в чрезвычайных, и в некритических ситуациях, касающихся искателей убежища и беженцев, а также в чрезвычайных и некритических ситуациях, относящихся к смешанным перемещениям с участием искателей убежища и беженцев. Мандат по защите беженцев также применяется как в лагерях, так и за их пределами. По сути, Верховный комиссар имеет мандат в отношении беженцев в глобальном аспекте, независимо от места их нахождения¹⁵.

Искатели убежища также относятся к компетенции Верховного комиссара *ввиду обстоятельств, относящихся к лицу, о котором идет речь*. ГА приняла этот термин в резолюции, касающиеся Верховного комиссара, начиная с 1981 года¹⁶. Он может относиться либо к отдельному лицу, чей статус беженца еще не был определен властями, но чье прошение о международной защите дает ему/ей право на определенный статус защиты на основании того, что он или она может быть беженцем¹⁷, или к лицам, которые составляют часть массового наплыва¹⁸ в ситуациях, когда определение статуса беженца на индивидуальной основе является нецелесообразным.

Верховный комиссар и его Управление уполномочены определять, какие лица или группы лиц соответствуют основному мандату Управления. Это может касаться как отдельного лица, так и более широкой группы. Результат такого осуществления деятельности в соответствии с мандатом позволяет другим внешним субъектам узнать о заинтересованности Верховного комиссара в международной защите и ответственности относительно лиц, на которых распространяется мандат.

Виды деятельности, которые Верховный комиссар обязан осуществлять для беженцев, изложены в Уставе [в частности в пунктах 1, 8, 9, и 10], а также в соответствующих резолюциях ГА и ЭКОСОС. Верховному комиссару, в основном, поручено предоставлять международную защиту и гуманитарную помощь¹⁹, а также искать долгосрочные решения для лиц, подпадающих под основной мандат Управления²⁰. Эффективное осуществление деятельности в соответствии с мандатом предполагает и полагается на исполнение обязательств государствами относительно сотрудничества с Верховным комиссаром и его Управлением, а также требует признания роли Верховного комиссара в *«эффективной координации мер, предпринятых для решения этой проблемы [проблемы беженцев]»*, о чем свидетельствует последний пункт

¹⁴ См. док. ООН А/АС.96/830, 7 сентября 1994 г., пп. №№ 8, 10-11, 31-32.

¹⁵ Управление отмечает существование и функции Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), учрежденного рез. ГА № 302 (IV) от 8 декабря 1949 года, с целью осуществления прямой помощи и реализации рабочих программ для палестинских беженцев. Функции Верховного комиссара по делам беженцев и БАПОР являются взаимодополняющими: Верховный комиссар по делам беженцев имеет глобальный мандат относительно беженцев, а БАПОР имеет определенный мандат по защите конкретной категории беженцев, проживающих в пяти регионах, где проводятся операционные действия (Газа, Западный берег, Ливан, Иордания и Сирия). Эта взаимодополняемость засвидетельствована в Уставе, пункт 7(с), а также в Ст. 1D Конвенции 1951 года.

¹⁶ См. недавнюю рез. ГА № 67/150, 20 декабря 2012 г., п. 19.

¹⁷ См., например, Заключение Исполкома № 29 (XXXIV) (1983), п. (j) и № 57 (XL) (1967), п. (а).

¹⁸ Это понятие относится к решению Исполкома № 22 (XXXII) (1981), которое было одобрено рез. ГА № 36/125, 14 декабря 1981 г.

¹⁹ О помощи см. пп. 8(с) и (b), 9, а также п. 10 Устава.

²⁰ См. сноску 5 выше.

преамбулы Конвенции 1951 года²¹.

Управление Верховного комиссара имеет более шестидесяти лет опыта сотрудничества с правительствами и развития партнерских отношений с другими международными учреждениями и неправительственными организациями в осуществлении этих функций. Посредством ежегодных консультаций с неправительственными организациями (НПО) и структурированных диалогов с ключевыми партнерами, а также бесчисленным количеством меморандумов и протоколов о взаимопонимании с другими агентствами ООН, межправительственными организациями и НПО, Управление Верховного комиссара, со временем, создало прочную сеть сотрудничества с целью повышения уровня защиты и предоставления помощи подмандатным лицам.

В Уставе оговорено более подробно о сотрудничестве и координации, например, что Верховный комиссар, через его Управление, обеспечивает защиту беженцев путем:

- *“Поддержания тесного контакта с правительствами и задействованными межправительственными организациями”* (пункт 8 (g)),
- *“Установления контакта, наилучшим, по его мнению, образом, с частными организациями, занимающимися вопросами беженцев”* (пункт 8 (h)),
- *“Содействия координации усилий частных организаций, вовлеченных в деятельность по улучшению благополучия беженцев”* (пункт 8 (i)),
- *“Приглашения к сотрудничеству различных специализированных учреждений Верховным комиссаром”* (пункт 12), а также
- *“Принятие Верховным комиссаром и Генеральным Секретарем соответствующих мер для взаимодействия и проведения консультаций по вопросам, представляющим взаимный интерес”* (пункт 17).

Эти правовые положения показывают, что Управление Верховного комиссара было учреждено как глобальная организация ООН по вопросам беженцев и, таким образом, Устав ставит Верховного комиссара и его Управление в центр международной системы ответного реагирования на проблемы беженцев, включая также вопросы о координационных функциях.

Что касается помощи, то Устав ссылается на термин «помощь» в ряде положений и обязывает Верховного комиссара и его Управление осуществлять разные виды деятельности в отношении помощи:

- Верховный комиссар *“оказывает поддержку правительственным и частным организациям в усилиях по содействию добровольному возвращению или ассимиляции в национальное общество”* (пункт 8(c)).
- Верховный комиссар также *“содействует на основе специальных соглашений с правительственными организациями осуществлению любых мер, направленных на улучшение ситуации беженцев”* (пункт 8(b)).
- Верховный комиссар *“занимается дополнительными видами деятельности, в том числе и репатриацией и переселением, по определению Генеральной Ассамблеи, принимая во внимание ресурсы, предоставленные в его распоряжение”* (пункт 9).

²¹ *“Отмечая, что на Верховного комиссара ООН по делам беженцев возложена задача наблюдения за осуществлением международных конвенций, предусматривающих защиту беженцев, и признавая, что эффективная координация мер, принимаемых для решения этой проблемы, будет зависеть от сотрудничества государств с Верховным комиссаром».*

- Верховный комиссар “распоряжается любыми средствами, общественными или частными, которые он получает для предоставления помощи беженцам, а также распределяет их между частными и, соответственно, общественными организациями, которые он считает наиболее квалифицированными для оказания такой помощи. Верховный комиссар может отклонять любые предложения, которые он не считает уместными или которые не могут быть применимы” (пункт 10).

Роль Верховного комиссара в оказании помощи, которая неразрывно связана с осуществляемой им международной защитой, также отражена в многочисленных последующих резолюциях ГА, в том числе и ежегодной общей резолюции, а также ежегодной резолюции о помощи беженцам, репатриантам и перемещенным лицам в Африке²².

В другие стандартные обязанности включены, например, распределение помощи, подготовка к чрезвычайным ситуациям, особые гуманитарные виды деятельности, более широкие программы по развитию²³, а также регистрация, определение статуса и выдача документов для подмандатных лиц. Кроме того, миссия добрых услуг остается полезным инструментом в ситуациях, не связанных с мандатными видами деятельности [см. ниже раздел E]. Хотя мандат Управления не распространяется на мигрантов в общем, очевидно, что искатели убежища и беженцы часто являются частью смешанных миграционных потоков, что требует ответных действий со стороны Управления²⁴.

На следующей основе, надзорная роль Верховного комиссара касательно соблюдения государствами их международных обязательств в отношении беженцев и искателей убежища [а также лиц без гражданства, которые рассматриваются ниже] является неотъемлемой частью его основного мандата и непосредственно связана с обеспечением принципиального применения международного режима защиты [см. также раздел A. выше]. Смысл этого состоит в том, что усиленный надзор со стороны международной организации является необходимым условием для прогнозируемых рамок международного сотрудничества и для обеспечения надлежащего функционирования такой системы.

Надзорные обязанности Верховного комиссара четко изложены в пункте 8(а) Устава, в статье 35 Конвенции 1951 года и статье II Протокола 1967 года. Для исполнения его надзорных обязанностей необходимо сотрудничество 148 государств-участников одного или обоих договоров с Верховным комиссаром [см. также выше раздел A]. Поэтому Верховный комиссар является компетентным *в силу* Устава и международного договорного права осуществлять мониторинг документов, касающихся защиты беженцев. Кроме того, большинство региональных документов по вопросам беженцев также четко устанавливают связь с надзорными обязанностями Верховного комиссара в отношении применения их положений²⁵. По сути, государства-участники этих

²² См., например, рез. ГА № 67/150, 2012 г., п. 6 и рез. ГА № 67/149 от 20 декабря 2012 года, п. 34.

²³ См., например, УВКБ ООН «Включение беженцев в повестку дня по развитию: Как беженцы и репатрианты могут содействовать достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия», г. Женева, док. УВКБ ООН FORUM/2005/4 от 18 мая 2005 года.

²⁴ См., например, УВКБ ООН «Повестка дня для защиты», A/АС.96/965/Доп.1, Цель 2: Защита беженцев в рамках более широких миграционных движений, 26 июня 2002 года; [«Десятикомпонентный план действий по защите беженцев и смешанной миграции»](#) УВКБ ООН, 1 января 2007 года.

²⁵ См. ст. VIII Конвенции Организации африканского единства (сейчас Африканский союз) 1969 года, регулирующей конкретные аспекты проблем беженцев в Африке (с 45 государствами-участниками): последний абзац преамбулы признает особую роль Управления Верховного комиссара и потребность в “тесном и постоянном сотрудничестве между” уже Африканским союзом и Управлением Верховного комиссара. Отражение надзорных функций Верховного комиссара также можно найти, в частности, в рекомендации (е) Картахенской декларации 1984 года, а также преамбуле к Соглашению 1957 года, касающееся моряков-беженцев. Кроме того, законодательство Европейского союза также свидетельствует о приверженности государств-членов сотрудничеству с Верховным комиссаром в реализации международных договоров о беженцах, что относится к его надзорным обязанностям: например, Декларация 17 по ст. 73к «Амстердамский договор о внесении изменений в Договор о Европейском Союзе, договора об учреждении Европейских сообществ и некоторые связанные с этим акты», ОJ 340/134 от 10 ноября 1997 г. (“с Управлением Верховного комиссара по делам беженцев будут проводиться консультации [...] по вопросам политики предоставления убежища”); Декларативная часть 22, Европейский Союз: Совет Европейского союза, Директива 2011/95/EU Европейского парламента и Совета от 13 декабря 2011 года по стандартам определения граждан третьих стран или лиц без гражданства в качестве бенефициариев международной защиты, с целью предоставления унифицированного статуса для беженцев или лиц, имеющих право на дополнительную защиту, а также для

международных договоров о беженцах обязуются сотрудничать с Верховным комиссаром в выполнении его функций, в частности, облегчать его обязанность по наблюдению за применением положений этих документов. Они также соглашаются *“предоставлять Верховному комиссару информацию о количестве и положении беженцев, а также о касающейся их нормативно-правовой базе”*²⁶.

Осуществление надзорных функций Верховного комиссара является уникальным во многих отношениях. В действительности, Управление Верховного комиссара в некоторых странах принимало непосредственное участие в государственных процедурах определения статуса и принятия решений. Управление Верховного комиссара также тесно сотрудничает с юридическими органами, предоставляя *независимую экспертную информацию* по прецедентным делам с целью изложения правовой позиции Управления. Прямым последствием надзорной обязанности Верховного комиссара является, *в частности*, незамедлительное и беспрепятственное предоставление Управлению доступа к искателям убежища и беженцам, где бы они ни находились,²⁷ и возможности наблюдать за их состоянием здоровья²⁸.

В. Репатрианты [основной мандат]

Репатрианты – это бывшие беженцы, которые возвратились в страну происхождения по личной инициативе или в организованном порядке, но еще полностью не интегрировались, в том числе и возвращающиеся в рамках применения действий по прекращению статуса согласно положениям Конвенции 1951 года и соответствующих документов на региональном уровне²⁹. Такое возвращение, как правило, происходит в условиях добровольности, безопасности и сохранения достоинства. Верховный комиссар располагает мандатом по защите и решению проблем репатриантов как бывших беженцев. Пункт (I) Заключения Исполкома № 40, которое было утверждено ГА³⁰, подтверждает деятельность Верховного комиссара от своего имени в мерах по добровольной репатриации, признавая законные основания для беспокойства Верховного комиссара за последствия возвращения беженцев в страны их происхождения. Мандат Верховного комиссара в этой области был уточнен и расширен, начиная от исходного условия, что его ответственность прекращается, когда беженцы пересекают границу страны происхождения, и до условия предоставления помощи в реинтеграции и мониторинге обращения с ними после возвращения³¹. Верховный комиссар регулярно вступает в трехсторонние соглашения со страной происхождения и страной (странами) убежища по вопросам возвращения и интеграции³². Роль Управления Верховного комиссара также включает в себя принятие переходных мер для помощи в области развития с участниками деятельности в области

определения содержания предоставляемой защиты (с изменениями), 13 декабря 2011 г., OJ L 337/10, 20 декабря 2011 г., пункты 9-26 (“Консультации с Верховным комиссаром ООН по делам беженцев могут послужить ценным руководством для государств-членов в определении статуса беженца согласно статье I Женевской конвенции”); Декларативная часть 25 (“процедура, в которой рассматривается прошение о международной защите, как правило, должна обеспечить беженца по крайней мере следующим: [...] возможностью общаться с представителем Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН)” и ст. 29 (“Роль УВКБ ООН”, в частности, “(с) представлять свою точку зрения, исполняя надзорные обязанности согласно статье 35 Женевской конвенции, в любых компетентных органах в отношении индивидуальных прошений о международной защите на любой стадии процедуры”), а также Статьи 37(3) и 45(2)(а), Европейского Союза: Совет Европейского Союза, Директива 2013/32/EU Европейского парламента и Совета от июня 2013 года об общих процедурах для предоставления и лишения международной защиты (с изменениями), 26 июня 2013 г., OJ L 180, 29 июня 2013 г.

²⁶ Рез. ГА № 428 (V), 14 декабря 1950 г., п. 2(h). См. также п. 8(f) Устава; статьи 35(2) и 36, Конвенции 1951 года.

²⁷ См. также Заключения Исполкома №№ 22(III) (1981 г.); 33 (XXXV) (1984 г.) (h); 72 (XLIV) (1993 г.) (b); 73 (XLV) (1993 г.) (b)(iii); 77 (XLVI) (1995 г.) (q); 79 (XLVII) (1996 г.) (p); см. далее рез. ГА № 50/152, 9 февраля 1996 г., п. 13; рез. 52/103, 9 февраля 1998 г., п. 7; рез. № 53/125, 12 февраля 1999 г., п. 9; рез. № 54/146, 17 декабря 1999 г., п. 10; рез. № 55/74, 12 февраля 2001 г., п. 11.

²⁸ См. Заключения Исполкома № 22(III) (1981 г.); 48 (XXXVIII) (1987 г.) (4)(d); далее см. рез. ГА № 35/135, 11 декабря 1980 г., п. 1; рез. № 49/169, 23 декабря 1994 г., п. 9.

²⁹ См. ст. 1С(5) и (6) Конвенции 1951 года; Ст. 1(4) Конвенции ОАЕ.

³⁰ Утвержденная ГА рез. № 40/118, 13 декабря 1985 г., п. 7.

³¹ Заключения Исполкома №№ 18 (XXXI) (1980 г.); 40 (XXXVI) (1986 г.); 74 (XLV) (1994 г.); и 101 (LV) (2004 г.), а также УВКБ ООН, УВКБ ООН «Руководство по добровольной репатриации: Международная защита», г. Женева, 1996г. Роль Верховного комиссара также была усилена Общим рамочным соглашением о мире в Боснии и Герцеговине 1995 года, в котором, в приложении 7, Верховный комиссар был указан как ведущее учреждение по вопросам организованного добровольного возвращения беженцев и перемещенных лиц в бывшую Югославию и внутри нее, что таким образом создает важный прецедент. Аналогичным образом, в контексте Сербии (Косово), общая ведущая роль Верховного комиссара в гуманитарной сфере (в том числе возвращение) была изложена в резолюции Совета Безопасности № 1244 (1999 г.).

³² Исполком № 40 (XXXVI) (1985 г.), (j).

развития³³.

Поскольку Верховный комиссар располагает мандатом на возвращение и реинтеграцию бывших беженцев, необходимо учитывать его роль в принятии решений по вопросам общей стратегии долгосрочных решений, в соответствии с решением Комитета по вопросам политики Генерального Секретаря по разработке долгосрочных решений³⁴.

Г. Лица без гражданства [основной мандат]

В круг деятельности Верховного комиссара по делам беженцев входит ответственность за беженцев, которые являются лицами без гражданства, в соответствии с пунктом 6 (А) (II) Устава и Статьей 1 (А) (2) Конвенции 1951 года, оба документа из которых касаются конкретно лиц без гражданства, которые соответствуют критериям статуса беженца³⁵. Кроме того, в соответствии с резолюциями ГА № 3274 XXIX и №31/36, Управление Верховного комиссара было сформировано, в соответствии со статьями 11 и 20 Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства, как орган, в который лицо, которое имеет право воспользоваться преимуществами данной Конвенции, может обратиться с просьбой о рассмотрении его или ее прошения и оказания помощи в представлении его/ее интересов в соответствующих правительственных органах.

В 1995 году Исполком принял комплексное Заключение о предотвращении и сокращении безгражданства и защите лиц без гражданства, которое было утверждено ГА³⁶. Этот документ консолидировал укрепление мандата Верховного комиссара в отношении лиц без гражданства, не являющихся беженцами, а также касательно предотвращения и сокращения безгражданства в более широком контексте. В пункте (а) четко обозначено, что деятельность от имени лиц без гражданства является частью его «функций по предоставлению международной защиты и поиску превентивных мер согласно Уставу». В Заключении изложена просьба к Управлению Верховного комиссара, *в частности*, активно содействовать присоединению к международным документам о безгражданстве и предоставлять технические и консультативные услуги относительно подготовки и реализации национального законодательства. Это важный компонент, так как он требует действий не только в отношении защиты и решений, касающихся лиц без гражданства, но также и предотвращения возникновения безгражданства. Последующие заключения Исполкома и резолюции ГА далее усовершенствовали и детализировали мандат Верховного комиссара и определили четыре четких сферы, в которых Управление уполномочено действовать: определение, предотвращение и сокращение безгражданства, а также защита лиц без гражданства³⁷.

Д. Внутренне перемещенные лица

Управление Верховного комиссара не располагает общим или особым мандатом для работы с внутренне перемещенными лицами, но ГА предоставила ему полномочия участвовать, при определенных обстоятельствах, в действиях по усилению защиты и предоставлению гуманитарной помощи внутренне перемещенным лицам посредством специальных операций³⁸. Участие Верховного комиссара в работе с внутренне перемещенными лицами традиционно имеет отношение к ситуациям, где существует сильная связь с потоками беженцев [например, в Анголе, Колумбии или Судане] или в контексте возвращения беженцев, например, в Боснии и Герцеговине, а также в Сербии [Kosovo]. ГА впервые в 1972 г. упоминает термин «внутренне перемещенные лица» в

³³ Исполком № 74 (XLV) (1994 г.), (q).

³⁴ Решение Комитета по вопросам политики Генерального секретаря ООН по разработке долгосрочных решений № 2011/20, 4 октября 2011 г., а также «Завершение перемещения в послеконфликтный период: «Предварительная основа для поддержки более последовательного, предсказуемого и эффективного реагирования на потребности в долгосрочных решениях для беженцев-репатриантов и внутренне перемещенных лиц».

³⁵ Об общей компетенции Организации Объединенных Наций касательно работы с беженцами и лицами без гражданства, см. ссылку 4 выше.

³⁶ См. Заключение № 78 (XLVI) (1995 г.); рез. ГА № 50/152, 9 февраль 1996 г., пп. 14-16.

³⁷ См. в частности рез. ГА № 61/137, 25 января 2007 г., п. 4, и последующие резолюции, а также Заключение Исполкома № 106 (LVII) (2006г.) по *Определению, предотвращению и сокращению безгражданства, а также защите лиц без гражданства*.

³⁸ Например, в Бангладеш, на Кипре, в Лаосе и Вьетнаме. Деятельность Верховного комиссара по делам беженцев была впоследствии утверждена со стороны ГА; см. УВКБ ООН «*Опыт работы УВКБ ООН с внутренне перемещенными лицами*», Женева, 1994г., стр. 3-11.

одном контексте с операционной деятельностью Верховного комиссара в Судане³⁹. В 1992 году ГА, в первый раз во всеобщей резолюции, признала деятельность Верховного комиссара непосредственно в отношении внутренне перемещенных лиц⁴⁰. В 1993г. ГА разъяснила роль Верховного комиссара, изложив формальные критерии для задействования Управления⁴¹.

Требования к деятельности Верховного комиссара непосредственно в отношении внутренне перемещенных лиц следующие: специальный запрос/наделение полномочиями со стороны Генерального Секретаря или компетентного главного органа ООН; согласие государства или других задействованных агентов; предоставление доступа к внутренне перемещенным лицам; наличие надлежащих ресурсов и обладание особыми профессиональными знаниями и опытом; дополнение деятельности других организаций; и надлежащая безопасность персонала⁴².

Участие Управления в работе с внутренне перемещенными лицами сегодня во многом определяется межведомственным координационным подходом Гуманитарной реформы и трансформационной повесткой дня, разработанных на Межведомственном постоянном комитете под руководством Координатора чрезвычайной помощи [КЧП], при этом полностью сохраняя мандатную деятельность соответствующих организаций⁴³. В связи с этим в середине 2005 года было принято решение о том, что Управление Верховного комиссара возьмет на себя глобальную связующую лидирующую роль по защите и совместное лидерство в сфере координации/управления лагерями и временными пунктами размещения беженцев⁴⁴.

В контексте смешанных ситуаций, которые связаны с беженцами, мандат, обязанности и подотчетность Верховного комиссара и его Управления остаются неизменными [см. выше в разделах А. и Б.]. Необходимо принимать во внимание его обязанности по мандату в отношении беженцев, даже если создаются механизмы координации для других нуждающихся лиц, например, как кластерная система для ВПЛ. Верховный комиссар обязан продолжать осуществление деятельности по мандату в отношении беженцев, отстаивание и представление их интересов непосредственно перед правительствами, а также исполнять свою надзорную функцию за осуществлением их прав. Для реализации вышеупомянутого Верховный комиссар, в лице его Представителя, обязан поддерживать прямую связь с правительством. Обязанности Верховного комиссара согласно мандату, вместе с его надзорной функцией, также обязуют его осуществлять надзор и мониторинг по предоставлению услуг беженцам в рамках ответных действий ООН.

Вместе с тем в ситуациях, где беженцы являются частью смешанных перемещений ВПЛ, координация ответных действий будет обусловлена как мандатом, так и практическими соображениями в интересах беженцев. Желательно, чтобы форма ответных действий была выработана с учетом каждого отдельно взятого случая, принимая во внимание большие расхождения в ситуациях, задействованных лицах и населении⁴⁵.

³⁹ См. рез. ГА № 2958 XXVII, 12 декабря 1972 г.

⁴⁰ См. рез. ГА № 47/105, 16 декабря 1992 г., п. 14. См. также док. ООН EC/50/SC/INF.2, 20 июня 2000 г.

⁴¹ См. рез. ГА № 48/116, 20 декабря 1993 г., п. 12, а также более детальную информацию в документе УВКБ ООН «Внутренне перемещенные лица: Роль Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев», док. ООН EC/50/SC/INF.2, опубликован в марте 2000 г. и предоставлен на рассмотрение Постоянного комитета.

⁴² См. рез. ГА № 48/116, 20 декабря 1993 г., п. 12; а также рез. ГА № 49/169, 23 декабря 1994 г., п. 10. См. также Заключение Исполкома № 75 (XLV) (1994 г.) и № 87 (L) (1999 г.), (t).

⁴³ См. рез. ГА № 46/182, 19 декабря 1991 г., пп. 33 и 34. Что касается Заключений Исполкома, см.: там же № 75 (XLV) (s); 98 (LIV) (2003 г.), п. 12 преамбулы; 100 (LV) (2004 г.), (j)(ii); 102 (LVI) (2005 г.) (x); 109 (LX) (2009 г.) (n).

⁴⁴ «О рамочной политике Верховного комиссара и стратегии реализации для внутренне перемещенных лиц», см. документ Постоянного комитета, док. ООН EC/58/SC/CRP.18 от 4 июня 2007 г., <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4693775c2.html>. Компетенция Верховного комиссара изложена в п. 3 и 9 Устава и ряде последующих резолюций ГА.

⁴⁵ Например, УВКБ ООН предоставит технические консультации по возвращению и реинтеграции внутренне перемещенных лиц в рамках общей стратегии по долгосрочным решениям для перемещенных лиц: см. ссылку 34 выше.

Е. Функция “добрых услуг”

Миссия добрых услуг является характерной чертой международных организаций. Многие резолюции ГА, начиная с 1959 года, призывают Верховного комиссара расширить его миссию добрых услуг для оказания помощи разным группам лиц, которые не относятся к его мандату⁴⁶. Вследствие, Верховный комиссар время от времени работал с местными общинами, пострадавшими от войны гражданскими лицами или осажденным населением, особенно в тех случаях, в которых было недопустимо и неразумно относиться к ним иначе, чем к другим категориям подмандатных лиц [в частности, в контексте добровольной репатриации или особых гуманитарных координационных обязанностей по вопросам внутренне перемещенного населения]. Такое операционное участие носит гуманитарный характер и, в значительной степени, означает распределение международной помощи или предоставление защиты. Например, гуманитарная помощь осажденному местному населению в Сараево во время вооруженного конфликта в Боснии и Герцеговине была доставлена воздушным путем. Другими примерами являются работа Управления Верховного комиссара с группами меньшинств, подверженных риску, в Сербии [Косово] или когда в конце декабря 2004 года Верховный комиссар, по просьбе Генерального Секретаря, оказал гуманитарную помощь жертвам, пострадавшим от цунами в Шри-Ланке и индонезийской провинции Ачех.

**Департамент по вопросам международной защиты
Октябрь 2013 г.**

⁴⁶ См. рез. ГА № 1388 (XIV), 20 ноября 1959 г. относительно Гонконга.