



## **Организация Объединенных Наций**

**Верховный комиссар Организации Объединенных  
Наций по делам беженцев**

**Доклад Исполнительного комитета Программы  
Верховного комиссара Организации  
Объединенных Наций по делам беженцев**

**Пятьдесят третья сессия (30 сентября — 4 октября 2002 года)**

**Генеральная Ассамблея  
Официальные отчеты  
Пятьдесят седьмая сессия  
Дополнение № 12 А (A/57/12/Add.1)**

**Генеральная Ассамблея**  
Официальные отчеты  
Пятьдесят седьмая сессия  
Дополнение № 12 А (A/57/12/Add.1)

**Верховный комиссар Организации Объединенных  
Наций по делам беженцев**

**Доклад Исполнительного комитета Программы  
Верховного комиссара Организации  
Объединенных Наций по делам беженцев**

**Пятьдесят третья сессия (30 сентября — 4 октября 2002 года)**



Организация Объединенных Наций • Нью-Йорк, 2002



*Примечание*

Условные обозначения документов Организации Объединенных Наций состоят из прописных букв и цифр.

Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев издан в качестве *Официальных отчетов Генеральной Ассамблеи, пятьдесят седьмая сессия, Дополнение № 12 (A/57/12)*.

---

## Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	1–15	1
A. Открытие сессии .....	1–4	1
B. Выборы должностных лиц .....	5	1
C. Представительство в Комитете .....	6–11	2
D. Утверждение повестки дня и другие организационные вопросы .....	12	3
E. Вступительное заявление Председателя Исполнительного комитета .....	13–15	3
II. Работа пятьдесят третьей сессии .....	16–20	4
III. Решения и заключения Исполнительного комитета .....	21–29	5
A. Общее заключение по вопросу о международной защите .....	21	5
B. Заключение по вопросу о приеме просителей убежища в контексте индивидуальных систем предоставления убежища .....	22	6
C. Заключение по вопросу о гражданском и гуманитарном характере убежища .....	23	8
D. Решение по вопросу о вкладе принимающих стран .....	24	11
E. Решение по механизмам финансирования .....	25	12
F. Общее решение по административным, финансовым и программным вопросам .....	26	13
G. Решение по программе работы Постоянного комитета в 2003 году .....	27	15
H. Решение по предварительной повестке дня пятьдесят четвертой сессии .....	28	16
I. Решение о статусе наблюдателей в работе совещаний Постоянного комитета в 2002–2003 годах .....	29	16
Приложения		
I. Решения и заключения, принятые Постоянным комитетом в 2002 году .....		18
II. Вступительное и заключительное заявления Верховного комиссара .....		19
III. Подготовленное Председателем резюме общих прений .....		34
IV. Программа по вопросу о защите .....		36



## I. ВВЕДЕНИЕ

### A. Открытие сессии

1. Исполнительный комитет программы Верховного комиссара провел свою пятьдесят третью сессию 30 сентября — 4 октября 2002 года во Дворце Наций в Женеве. Сессию открыл покидающий свой пост Председатель, Его Превосходительство посол Йохан Моландер (Швеция).
2. В своем заявлении Комитету посол Моландер охарактеризовал минувший год как богатый событиями для УВКБ, в том числе важными новыми тенденциями, в особенности в Афганистане. Будучи на посту Председателя, он преследовал ряд целей, о которых он хотел бы сообщить Комитету. В процессе Глобальных консультаций в минувшем году большое внимание уделялось вопросу о защите, что позволило провести конструктивную дискуссию по ряду противоречивых вопросов, несмотря на суровые политические реальности сегодняшнего мира. Затем он упомянул о серьезных обвинениях в сексуальной эксплуатации беженцев — детей и женщин со стороны гуманитарных работников в Западной Африке, что заставило его создать неофициальную рабочую группу. Эта группа проводила регулярные заседания весной и летом, обеспечивая форум для брифингов и дискуссий по выработке корректирующих и профилактических мер. Он подчеркнул важное значение признания того, что женщины и дети подвергаются опасности всегда, когда возникают условия крайней нищеты и зависимости, что имеет место во всех ситуациях, связанных с беженцами и ВПЛ. Поэтому жизненно необходимо делать все возможное для оказания помощи жертвам и сведения к минимуму опасности применения насилия в будущем.
3. После этого он описал две другие области, которым он придавал приоритетное значение: все более заметную роль неденежного вклада стран, принимающих значительные контингенты беженцев, и улучшение финансового положения УВКБ. По обоим этим вопросам Комитету предложены проекты решений, свидетельствующие о достижении некоторого прогресса, но по обоим этим вопросам многое еще предстоит сделать.
4. В заключение Председатель рассказал о полезном опыте, приобретенном им во время посещения объектов, действующих в рамках программ УВКБ в Колумбии и Венесуэле, и отметил важность получения непосредственного представления о реальном положении беженцев и о той борьбе, которую люди каждый день ведут за свое достоинство. Он отдал должное присутствию УВКБ на местах, являющемуся важнейшей опорой в этой борьбе, и подчеркнул, что в этот критический момент, когда усиливаются ксенофобные тенденции, исключительно важно укреплять УВКБ как основную международную организацию, на которую возложен мандат по защите миллионов наших собратьев, находящихся в самом отчаянном и бедственном положении.

### B. Выборы должностных лиц

5. В соответствии с правилом 10 своих правил процедуры Комитет путем аккламации избрал следующих должностных лиц:

Председатель: Его Превосходительство посол Фиссеха Йимер (Эфиопия)

Заместитель Председателя: Его Превосходительство посол Жан-Марк Булгари (Швейцария)

Докладчик: г-жа Пола Рид Линч (Соединенные Штаты Америки)

### С. Представительство в Комитете

6. На сессии были представлены следующие члены Комитета:

Австралия, Австрия, Алжир, Аргентина, Бангладеш, Бельгия, Бразилия, Венгрия, Венесуэла, Гвинея, Германия, Греция, Дания, Демократическая Республика Конго, Израиль, Индия, Иран (Исламская Республика), Ирландия, Испания, Италия, Канада, Китай, Колумбия, Кот-д'Ивуар, Лесото, Ливан, Мадагаскар, Марокко, Мексика, Мозамбик, Намибия, Нигерия, Нидерланды, Никарагуа, Новая Зеландия, Норвегия, Объединенная Республика Танзания, Пакистан, Польша, Республика Корея, Российская Федерация, Святейший Престол, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки, Судан, Таиланд, Тунис, Турция, Уганда, Филиппины, Финляндия, Франция, Чили, Швейцария, Швеция, Эквадор, Эфиопия, Югославия, Южная Африка, Япония.

7. В качестве наблюдателей на сессии были представлены правительства следующих государств:

Азербайджана, Албании, Анголы, Армении, Афганистана, Барбадоса, Бахрейна, Беларуси, Бенина, Болгарии, Боливии, Боснии и Герцеговины, Ботсваны, Бурунди, Бутана, бывшей югославской Республики Македонии, Вьетнама, Ганы, Гватемалы, Грузии, Джибути, Доминиканской Республики, Египта, Замбии, Зимбабве, Индонезии, Иордании, Ирака, Исландии, Йемена, Казахстана, Камбоджи, Камеруна, Катар, Кении, Кипра, Конго, Корейской Народно-Демократической Республики, Коста-Рики, Кубы, Кувейта, Кыргызстана, Лаосской Народно-Демократической Республики, Латвии, Либерии, Ливийской Арабской Джамахирии, Литвы, Мавритании, Малави, Малайзии, Мальты, Монако, Мьянмы, Непала, Нигера, Объединенных Арабских Эмиратов, Омана, Панамы, Парагвая, Перу, Португалии, Республики Молдовы, Руанды, Румынии, Сан-Марино, Саудовской Аравии, Свазиленда, Сингапура, Сирийской Арабской Республики, Словакии, Словении, Сьерра-Леоне, Украины, Хорватии, Центральноафриканской Республики, Чешской Республики, Шри-Ланки, Эритреи, Эстонии.

8. В качестве наблюдателя была представлена Палестина.

9. В качестве наблюдателей присутствовали также представители Европейской комиссии, Совета Европейского союза, Международного комитета Красного Креста (МККК), Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФКК), Суверенного рыцарского Мальтийского ордена, Африканского союза, Исполнительного комитета Содружества Независимых Государств, Международной организации по миграции (МОМ), Лиги арабских государств, Организации Исламская конференция (ОИК).

10. Систему Организации Объединенных Наций представляли:

Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве, Объединенная инспекционная группа (ОИГ), Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), Управление по координации гуманитарной деятельности (УКГД), Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат), Мировая продовольственная программа (МПП), Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций (ЮНИТАР), Международная организация труда (МОТ), Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО), Организация Объединен-



ных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС).

11. Наблюдателями были представлены в общей сложности 49 неправительственных организаций.

D. Утверждение повестки дня и другие организационные вопросы

12. Исполнительный комитет на основе консенсуса утвердил следующую повестку дня (A/АС.96/968):

1. Открытие сессии.
2. Выборы должностных лиц.
3. Утверждение повестки дня и другие организационные вопросы.
4. Выступление Верховного комиссара.
5. Приглашенные ораторы.
6. Доклады о работе Постоянного комитета:
  - a) Международная защита;
  - b) Программные, административные и финансовые вопросы.
7. Рассмотрение и утверждение годового бюджета по программам УВКБ на 2003 год.
8. Деятельность по осуществлению надзора.
9. Совещания Постоянного комитета в 2003 году.
10. Рассмотрение предварительной повестки дня пятьдесят четвертой сессии Исполнительного комитета.
11. Другие выступления.
12. Прочие вопросы.
13. Утверждение доклада о работе пятьдесят третьей сессии Исполнительного комитета.
14. Закрытие сессии.

E. Вступительное заявление Председателя Исполнительного комитета

13. Новый Председатель Комитета Его Превосходительство посол Фиссеха Йимер (Эфиопия) отметил достойную восхищения работу и пример, показанный покидающим свой пост Председателем Его Превосходительством послом Йоханом Моландером (Швеция), выразив ему признательность за его неустанные усилия по решению таких вопросов, как финансирование программ УВКБ, и за его мужественное руководство в рассмотрении вопроса об обвинениях в сексуальной эксплуатации беженцев, который вызвал такую глубокую озабоченность Комитета.

14. Что касается его собственных целей на предстоящий год, то он в первую очередь отметил свое намерение внимательно следить за событиями в Африке, в особенности там, где в скором времени может быть найдено решение, которое поможет дать надежду многочисленным беженцам и перемещенным лицам. Также в связи с африканской проблематикой он с удовлетворением отметил отношения партнерства, налаженные между НЕПАД и УВКБ, и заявил о своем намерении оказывать поддержку в обеспечении тесного сотрудничества. Другой целью, которой Председатель придает большое значение, является укрепление мира в постконфликтных ситуациях, и он упомянул о некоторых продолжающихся мирных переговорах, сулящих положительные результаты, в том числе в Африке. Он выразил надежду на то, что будет в состоянии содействовать достижению долговременных решений путем реализации миростроительных инициатив. И наконец, он заявил о намерении продолжать работу, начатую прежним Бюро, в целях обеспечения большего признания вклада принимающих стран. Было положено хорошее начало, но необходимо сделать больше.

15. Председатель отметил, что в стремлении к достижению этих различных целей он будет стараться тесно взаимодействовать с Комитетом, в том числе с представителями сообщества НПО, вклад которого он высоко ценит.

## II. РАБОТА ПЯТЬДЕСЯТ ТРЕТЬЕЙ СЕССИИ

16. Верховный комиссар сделал вступительное заявление, которое послужило основой для общих прений. Текст этого заявления приводится в приложении II.

17. Затем Комитет заслушал заявление Генерального секретаря Лиги арабских государств, который выразил надежду на то, что УВКБ и Лига сохранят свои тесные отношения и будут далее развивать свое сотрудничество на региональном уровне в целях удовлетворения потребностей беженцев в защите. Он рассказал, что обеспокоен опасностью массовых перемещений, возникшей в арабском регионе в настоящее время, и призвал УВКБ и Исполнительный комитет выполнять свою роль "блюстителей гуманитарных принципов". Он выразил также возмущение по поводу репрессивных тенденций, в том числе по поводу депортации и высылки просителей убежища, а также унижения и огульных обвинений в терроризме, которые вынуждены терпеть многие лица мусульманского происхождения. Он подчеркнул, что для нахождения долгосрочных решений существующих в регионе проблем необходимы международная поддержка и признание взаимодополняемости между мандатом УВКБ в области защиты и помощью, оказываемой со стороны БАПОР. Он указал также, что на решение стоящей перед УВКБ задачи по урегулированию проблем беженцев не выделяется соответствующих ресурсов, и напомнил о том, что долгом каждого является содействие нахождению решений, с тем чтобы не допустить повторения и обострения ситуаций, связанных с перемещением людей.

18. Директор-исполнитель ЮНИСЕФ рассказала о тесных рабочих отношениях между ее учреждением и УВКБ, особенно в решении проблем защиты. Она упомянула о состоявшейся в мае 2002 года специальной сессии Генеральной Ассамблеи по положению детей, в ходе которой многие участвовавшие в ее работе дети призвали мировых лидеров обеспечить более надежную защиту беженцам и внутренним перемещенным лицам детского возраста. Новая Программа, озаглавленная "*Мир, пригодный для жизни детей*", направлена на решение ряда ключевых проблем, касающихся защиты детей. Проходящий в настоящее время пересмотр меморандума о договоренности между УВКБ и ЮНИСЕФ поможет выявить больше конкретных областей для объединения усилий и обеспечения взаимодополняемости. Далее Директор-исполнитель указала на сферы, где потребности перемещенных детей являются наиболее острыми и остаются либо частично, либо полностью неудовлетворенными. В этой связи она обратила внимание на ключевую роль образования в обеспечении хоть какой-то стабильности для детей, оказавшихся в пучине хаоса, и в дове-

дении до их сведения такой жизненно важной информации, как угроза, которую представляют собой мины, и профилактика ВИЧ/СПИДа. Другой приоритетной областью, вызывающей серьезную обеспокоенность у всех учреждений, является защита от сексуального насилия и эксплуатации — проблема, на которую они быстро отреагировали на межучрежденческом уровне.

19. Подготовленное Председателем резюме общих прений приводится в приложении III. Полный доклад о ходе обсуждений в Комитете, включая заявления и другие выступления делегаций по всем пунктам повестки дня сессии, а также заключительные заявления Председателя и Верховного комиссара, содержится в кратких отчетах о работе сессии.

20. В рамках пленарной сессии 2 октября 2002 года было проведено заседание дискуссионной группы. Оно проходило под председательством Его Превосходительства посла Саида Джиннита, Временного комиссара Африканского союза, при участии Верховного комиссара и представителей Экономической комиссии Организации Объединенных Наций для Африки, одной страны из "большой восьмерки" (Канада) и Всемирного экономического форума. Работа этой группы помогла изучить тот вклад, который может внести в нахождение долговременных решений проблем беженцев, репатриантов и внутренних перемещенных лиц в Африке программа "Новое партнерство в целях развития в Африке" (НЕПАД).

### III. РЕШЕНИЯ И ЗАКЛЮЧЕНИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО КОМИТЕТА<sup>1</sup>

#### A. Общее заключение по вопросу о международной защите

21. *Исполнительный комитет,*

*приветствуя* вклад Глобальных консультаций по вопросам международной защиты в укрепление международного рамочного механизма защиты беженцев и в расширение возможностей государства в деле решения проблем в духе диалога и сотрудничества,

*приветствуя,* в частности, в этой связи Декларацию Совещания министров государств — участников Конвенции о статусе беженцев 1951 года и/или Протокола к ней 1967 года, созданного в Женеве 12 и 13 декабря 2001 года в ознаменование 50-й годовщины Конвенции,

*высоко оценивая* значительные усилия УВКБ по обеспечению успеха процесса Глобальных консультаций,

*ссылаясь* на свое Заключение № 90 (LII) по вопросу о международной защите, в котором было подтверждено намерение проводить в жизнь при широком участии заинтересованных сторон дальнейшие меры в связи с итогами Глобальных консультаций, которые изложены в совместной Программе Исполнительного комитета и УВКБ по вопросу о защите,

a) *одобряет* Программу по вопросу о защите, содержащуюся в документе A/AC.96/965/Add.1, в качестве итога процесса Глобальных консультаций в соответствии с решением двадцать четвертого совещания Постоянного комитета;

b) *признает,* что Программа по вопросу о защите представляет собой изложение целей и задач и важный перечень рекомендованных мер, призванных укрепить режим международной защиты беженцев, и

<sup>1</sup> Решения, принятые Постоянным комитетом на межсессионных совещаниях в 2002 году, перечислены в приложении I.

направлена на то, чтобы служить руководством к действию для государств и УВКБ вместе с другими организациями Организации Объединенных Наций, а также прочими межправительственными и неправительственными организациями;

с) *просит* УВКБ препроводить Программу по вопросу о защите Генеральной Ассамблее в качестве приложения к докладу о работе пятьдесят третьей сессии Исполнительного комитета;

д) *просит* УВКБ также обеспечить широкое распространение Программы по вопросу о защите и активно подключить партнеров к реализации дальнейших мер, в частности путем проведения последующих осуждений с государствами, в том числе в рамках Постоянного комитета, в целях установления приоритетов при осуществлении последующих мероприятий;

е) *призывает* все заинтересованные стороны реализовать те мероприятия, для осуществления которых требуется их участие, а также содействовать работе УВКБ и сотрудничать с ним в осуществлении его собственных дальнейших мер;

ф) *предлагает* УВКБ и государствам воспользоваться возможностями для дальнейшего развития и пересмотра элементов Программы по вопросу о защите в ходе ее осуществления;

г) *предлагает* государствам сотрудничать с УВКБ в осуществлении контроля за ходом реализации Программы по вопросу о защите всеми заинтересованными сторонами;

h) *призывает* УВКБ при содействии государств и других сторон информировать Исполнительный комитет через его Постоянный комитет о прогрессе в ходе этой работы и об инициативах по реализации Программы по вопросу о защите.

В. Заключение по вопросу о приеме просителей убежища в контексте индивидуальных систем предоставления убежища

22. *Исполнительный комитет,*

*ссылаясь* на свое Заключение № 22 (XXXII) о защите просителей убежища в условиях массового притока, Заключение № 44 (XXXVII) о задержании беженцев и просителей убежища, Заключение № 47 (XXXVIII) о беженцах-детях, Заключение № 64 (XLI) о женщинах-беженцах и международной защите, Заключение № 73 (XLIV) о защите беженцев и половом насилии, Заключение № 82 (XLVIII) по вопросу о защите института убежища, Заключение № 84 (XLVIII) по вопросу о детях и подростках-беженцах, а также Заключение № 91 (LII) о регистрации беженцев и просителей убежища,

*приветствуя* дискуссию, проведенную по вопросу о приеме просителей убежища в рамках индивидуальных систем предоставления убежища в контексте Глобальных консультаций по вопросу о международной защите<sup>2</sup>,

*признавая* центральную роль применимого международного права и стандартов в области прав человека в разработке и осуществлении политики приема,

---

<sup>2</sup> EC/GC/02/2 и EC/GC/01/17.

учитывая необходимость обеспечения безопасных и достойных условий для просителей убежища, а также борьбы со злоупотреблениями в использовании систем предоставления убежища,

признавая, что системы предоставления убежища являются различными и предполагают помощь в натуральной форме или финансовую помощь либо сочетание обоих этих элементов, а также участие как правительственных, так и неправительственных структур,

признавая, что многие просители убежища способны добиться определенной степени самообеспеченности, если им предоставляются для этого возможности,

a) признает необходимость выработки и применения справедливых и оперативных процедур предоставления убежища в целях быстрого выявления лиц, нуждающихся в международной защите, и тех, кто в ней не нуждается, что позволит избежать затягивания периодов состояния неопределенности для просителя убежища, будет способствовать борьбе со злоупотреблениями в использовании системы предоставления убежища и уменьшит общую нагрузку на систему приема;

b) рекомендует положить в основу системы приема просителей убежища следующие общие соображения:

- i) хотя при выборе процедур приема возможны различные варианты, важно, чтобы при осуществлении различных мер приема обеспечивалось уважение человеческого достоинства и применимого международного права и стандартов в области прав человека;
- ii) просителям убежища следует предоставлять доступ к соответствующим правительственным и неправительственным органам, когда им необходима помощь, для удовлетворения их основных потребностей, в том числе в питании, одежде, жилье и медицинском обслуживании, а также уважения принципа невмешательства в их частную жизнь;
- iii) в процедурах приема следует учитывать гендерные и возрастные аспекты; в частности следует обеспечивать удовлетворение потребностей детей в образовании, психологической поддержке, отдыхе и других особых потребностей детей, в особенности тех из них, кого не сопровождают взрослые и кто разлучен со своими семьями. Следует также учитывать особые потребности жертв сексуального насилия и сексуальной эксплуатации, стрессовых ситуаций и пыток<sup>3</sup>, а также потребности других уязвимых групп;
- iv) в процедурах приема следует предусматривать сохранение единства семьи, если она присутствует на территории, особенно в условиях центров приема беженцев;
- v) в целях, в частности, обеспечения защиты от принудительного возвращения, а также предоставления доступа к процедурам приема просителей убежища, как мужского, так и женского пола, следует регистрировать, выдавая им соответствующие документы для подтверждения их статуса просителей убежища, которые должны оставаться действительными до принятия окончательного решения по ходатайству о предоставлении убежища;
- vi) содержание и масштабы соответствующих социальных и экономических льгот могут быть различными, в зависимости от характера процедуры предоставления убежища и действующих механизмов приема;

---

<sup>3</sup> Определение понятия "пытка" см. в Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 года.

- vii) механизмы приема могут быть взаимовыгодными, когда они основаны на понимании того, что многие просители убежища могут добиться определенной степени самообеспеченности, если им предоставляются соответствующие возможности;
- viii) в контексте содействия сотрудничеству между государствами и УВКБ и в соответствии с принципами защиты данных и их конфиденциальности УВКБ следует предоставлять доступ к просителям убежища, с тем чтобы оно имело возможность выполнять свою функцию по оказанию международной защиты с учетом необходимости обеспечения благополучия лиц, прибывающих в приемные или другие беженские центры; и сами просители убежища имеют право обращаться в УВКБ;
- ix) ключом к обеспечению эффективности функционирования всех механизмов приема являются общественное мнение, благоприятно настроенное по отношению к просителям убежища и беженцам, а также вера в систему предоставления убежища и доверие к ней, формирование которых является важной задачей, подразумевающей принятие практических мер параллельно с осуществлением самих процедур приема;

c) *подчеркивает*, что распределение ответственности и бремени и наличие долговременных решений способствуют развитию и укреплению потенциала принимающих государств, имеющих ограниченные ресурсы, для приема просителей убежища и создания соответствующих механизмов приема под наблюдением УВКБ;

d) *настоятельно призывает* государства и УВКБ во взаимодействии с другими соответствующими сторонами, бороться с актами расизма расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимостью, направленными против просителей убежища, и принимать соответствующие меры для установления или укрепления гармоничных взаимоотношений с местными общинами, в частности путем поощрения уважительного отношения к просителям убежища и беженцам, содействия большему пониманию их нужд, а также поощрения уважительного отношения к местной культуре, обычаям и религиям со стороны просителей убежища.

C. Заключение по вопросу о гражданском и гуманитарном характере убежища

23. *Исполнительный комитет,*

*сохраняя* серьезную обеспокоенность по поводу продолжающихся случаев военных или вооруженных нападений и других угроз безопасности беженцев, в том числе проникновения и присутствия вооруженных элементов в лагерях и поселениях беженцев<sup>4</sup>,

*ссылаясь* на соответствующие положения международного беженского права, международного права прав человека и международного гуманитарного права,

*ссылаясь* на свое Заключение № 27 (XXXIII) и Заключение № 32 (XXXIV) о военных нападениях на лагеря и поселения беженцев в южной части Африки и других районах, Заключение № 72 (XLIV) о личной безопасности беженцев, Заключение № 48 (XXXVIII) о военных или вооруженных нападениях на лагеря и

---

<sup>4</sup> Для целей настоящего Заключения термин "вооруженные элементы" используется в общем смысле в контексте проблемы беженцев и охватывает как комбатантов, так и гражданских лиц, у которых есть оружие. Аналогичным образом для целей данного Заключения термин "комбатанты" охватывает проникших на территорию страны убежища лиц, которые принимают активное участие в военных действиях в рамках вооруженных конфликтов как международного, так и немеждународного характера.

поселения беженцев, Заключение № 47 (XXXVIII) и Заключение № 84 (XLVII) по вопросу о детях и подростках-беженцах, а также на Заключение № 64 (XLI) о женщинах-беженцах и международной защите,

*ссылаясь* также на резолюции S/RES/1208 (1998) и S/RES/1296 (2000) Совета Безопасности Организации Объединенных Наций и на два доклада Генерального секретаря Организации Объединенных Наций о защите гражданских лиц в вооруженных конфликтах<sup>5</sup> и *отмечая*, в частности, изложенные в них рекомендации в отношении укрепления безопасности лагерей и поселений беженцев,

*приветствуя* дискуссию, проведенную по вопросу о гражданском характере убежища в контексте Глобальных консультаций по вопросу о международной защите<sup>6</sup>,

*отмечая*, что в последнее время было проведено несколько международных совещаний, направленных на определение эффективных оперативных стратегий сохранения гражданского и гуманитарного характера убежища<sup>7</sup>,

*вновь заявляя* о том, что лагеря и поселения беженцев должны иметь исключительно гражданский и гуманитарный характер, что предоставление убежища является мирным и гуманитарным актом, который не должен рассматриваться другим государством в качестве недружелюбного, как об этом говорится в Конвенции ОАЕ 1969 года, регулирующей конкретные аспекты проблем беженцев в Африке, и в ряде заключений Исполнительного комитета, и что все стороны, в том числе и сами беженцы, обязаны сотрудничать в деле обеспечения мирного и гуманитарного характера лагерей и поселений беженцев,

*признавая*, что присутствие вооруженных элементов в лагерях или поселениях беженцев, вербовка и подготовка правительственными вооруженными силами или организованными вооруженными группами, использование таких лагерей, предназначенных для размещения контингентов беженцев на чисто гуманитарной основе, для интернирования военнопленных, а также другие формы использования ситуаций, связанных с потоками беженцев, для достижения военных целей могут подвергать беженцев, в особенности женщин и детей, серьезной физической опасности, затруднять реализацию долговременных решений, в частности добровольную репатриацию, но также и местную интеграцию, нарушать гражданский и гуманитарный характер убежища и ставить под угрозу национальную безопасность государств, равно как и межгосударственные отношения,

*признавая* особые потребности в защите детей и подростков — беженцев, которые, особенно в тех случаях, когда они проживают в лагерях, где беженцы смешаны с вооруженными элементами, являются особенно уязвимыми для вербовки со стороны правительственных вооруженных сил и организованных вооруженных групп,

*подтверждая* важное значение того, чтобы государства, УВКБ и другие соответствующие стороны уже на самых ранних этапах возникновения чрезвычайных ситуаций, связанных с беженцами, на комплексной основе решали вопросы обеспечения безопасности и охраны в рамках системы управления лагерями беженцев,

<sup>5</sup> S/1999/957; S/2001/331.

<sup>6</sup> EC/GC/01/8/Rev.1.

<sup>7</sup> Семинар по вопросу о возможностях международной полиции в обеспечении безопасности в лагерях беженцев (Оттава, Канада, март 2001 года); Региональный симпозиум по вопросу о сохранении гражданского и гуманитарного характера статуса беженцев, лагерей и других мест пребывания беженцев (Претория, Южная Африка, февраль 2001 года); Международный семинар по изучению роли военнослужащих в обеспечении безопасности лагерей беженцев (Оксфорд, Соединенное Королевство, июль 2001 года).

a) *признает*, что принимающие государства несут главную ответственность за обеспечение гражданского и гуманитарного характера убежища путем, в частности, принятия всех мер к размещению лагерей и поселений беженцев на разумном расстоянии от границы, поддержания законности и порядка, пресечения притока оружия в лагерь и поселения беженцев, предотвращения их использования для интернирования военнопленных, а также разоружения вооруженных элементов и выявления, отделения и интернирования комбатантов;

b) *настоятельно призывает* государства, принимающие беженцев, уважать гражданский и гуманитарный характер лагерей беженцев, не допуская их использования в целях, которые несовместимы с их гражданским характером;

c) *рекомендует* государствам при принятии мер по обеспечению уважения гражданского и гуманитарного характера убежища руководствоваться, в частности, следующими принципами:

i) уважение права искать убежище и основополагающего принципа недопустимости принудительного возвращения должно обеспечиваться всегда;

ii) меры по разоружению вооруженных элементов и выявлению, отделению и интернированию комбатантов должны приниматься как можно раньше, предпочтительно в пункте пересечения границы или в первых приемных/транзитных центрах для новых беженцев;

iii) для содействия выявлению и отделению комбатантов на раннем этапе при регистрации вновь прибывающих беженцев следует использовать процедуры тщательной проверки;

iv) в лагерях и поселениях беженцев должны приниматься надлежащие меры безопасности, направленные на предотвращение инфильтрации вооруженных элементов и укрепление законности и порядка;

v) после выявления, разоружения и отделения от контингента беженцев комбатанты должны интернироваться в месте, находящемся на безопасном расстоянии от границы;

vi) в тех случаях, когда предоставление статуса беженца основано на принципе группового определения, с гражданскими лицами, являющимися членами семей комбатантов, следует обращаться как с беженцами, и они не должны интернироваться вместе с комбатантами;

vii) комбатантов не следует рассматривать в качестве просителей убежища до тех пор, пока властями в пределах разумных сроков не будет установлено, что они действительно и навсегда отказались от военной деятельности; после того, как это будет установлено, следует руководствоваться специальными процедурами определения статуса беженца на индивидуальной основе для обеспечения того, чтобы просители убежища соответствовали необходимым критериям для признания статуса беженца; в процессе определения статуса беженца максимальное внимание следует уделять статье 1 F) Конвенции 1951 года, с тем чтобы не допустить злоупотреблений системой предоставления убежища со стороны тех, кто не заслуживает международной защиты;

viii) в отношении бывших солдат-детей должны применяться особые меры защиты и помощи, в частности в вопросах их демобилизации и реабилитации;

ix) в случае необходимости принимающим государствам следует разрабатывать при содействии УВКБ оперативные директивы в контексте принципа группового определения статуса, с тем чтобы исключать лиц, не заслуживающих международной защиты в качестве беженцев;



d) *в развитие* пункта b), выше, *призывает* УВКБ созвать совещание экспертов с целью содействия выработке мер по разоружению вооруженных элементов и выявлению, отделению и интернированию комбатантов, включая уточнение соответствующих процедур и стандартов, по согласованию с государствами, органами и учреждениями Секретариата Организации Объединенных Наций и заинтересованными организациями, такими, как МККК, и сообщить Исполнительному комитету о достигнутом прогрессе;

e) *призывает* государства обеспечить принятие мер по предотвращению вербовки беженцев, в особенности детей, правительственными вооруженными силами или организованными вооруженными группами, принимая также во внимание, что несопровождаемые и разлученные с семьями дети еще более уязвимы для вербовки, чем другие дети;

f) *призывает* соответствующие органы и региональные организации Организации Объединенных Наций во исполнение их соответствующих мандатов, а также международное сообщество в целом мобилизовать соответствующие ресурсы для оказания поддержки и помощи принимающим государствам в деле сохранения гражданского и гуманитарного характера убежища в соответствии с принципами международной солидарности, сотрудничества, распределения бремени и ответственности;

g) *призывает* УВКБ и Департамент операций по поддержанию мира Секретариата Организации Объединенных Наций активизировать взаимодействие по всем аспектам этой сложной проблемы и по мере необходимости направлять с согласия принимающих государств междисциплинарные группы по оценке в районах возникающих кризисов в целях прояснения ситуации на месте, оценки угроз для безопасности контингентов беженцев и рассмотрения соответствующих практических контрмер;

h) *призывает* УВКБ изучить вопрос о том, каким образом оно могло бы создать по согласованию с соответствующими партнерами свой собственный институциональный потенциал для решения проблем обеспечения безопасности в лагерях беженцев, в частности путем оказания помощи государствам в обеспечении физической безопасности и уважения достоинства беженцев, используя, по мере необходимости, свою собственную экспертную базу в области защиты и оперативной деятельности.

#### D. Решение по вопросу о вкладе принимающих стран

##### 24. *Исполнительный комитет,*

*подтверждая* важное значение международной солидарности и распределения бремени и ответственности в качестве фундаментального принципа, на котором основывается международная деятельность по защите беженцев и оказанию им помощи,

*признавая* в этой связи важнейшую роль доноров в предоставлении финансовой и другой поддержки и аналогичную роль принимающих стран, в особенности развивающихся стран, в предоставлении убежища и участии в усилиях по поиску долговременных решений,

*признавая*, что присутствие беженцев создает значительное бремя для ресурсов и инфраструктуры принимающих стран, в частности развивающихся стран, в особенности в ситуациях массового притока и ситуациях, связанных с затянувшимся пребыванием беженцев,

*признавая*, что вклад принимающих развивающихся стран в обеспечение этих мер заслуживает более всестороннего и систематического признания,

а) *приветствует* усилия, предпринимаемые УВКБ во взаимодействии с членами Исполнительного комитета в целях привлечения внимания к такому вкладу и определения подходящих критериев оценки вклада принимающих стран;

б) *рекомендует* включить в программу работы Постоянного комитета пункт, который позволил бы провести углубленную дискуссию по статистическим данным, ежегодно публикуемым УВКБ, и на регулярной основе предоставлять Постоянному комитету обновленные данные о потоках беженцев в рамках его дискуссий по вопросу о вкладе принимающих развивающихся стран;

с) *рекомендует* также на систематической основе включать в Годовую программу и бюджет УВКБ, Глобальный доклад, Глобальный призыв и в другие соответствующие документы четкие ссылки на вклад принимающих стран;

д) *просит* УВКБ должным образом отражать роль принимающих стран в заявлениях и докладах и содействовать оказанию этим странам более активной поддержки в различных формах со стороны международного сообщества;

е) *рекомендует* Постоянному комитету продолжить проводимую работу в целях дальнейшего определения критериев, служащих основой для оценки вклада принимающих развивающихся стран, и оказания им содействия в преодолении возникающих социально-экономических последствий, в особенности в ситуациях, связанных с затянувшимся пребыванием беженцев.

#### Е. Решение по механизмам финансирования

25. *Исполнительный комитет,*

*ссылаясь* на итоги проведенных в Постоянном комитете дискуссий в порядке исполнения решения, принятого на его двадцать первом совещании<sup>8</sup> после утверждения инициативы 3, выдвинутой Верховным комиссаром в 2001 году,

*ссылаясь* также на решения, принятые Постоянным комитетом по пункту, касающемуся программы и финансирования, на его двадцать третьем и двадцать четвертом совещаниях<sup>9</sup>,

*признавая* усилия, прилагаемые УВКБ к обеспечению более эффективного использования предоставляемых ему ресурсов и подчеркивая необходимость продолжения этих усилий,

*подтверждая* свою обеспокоенность по поводу продолжающегося систематического недофинансирования программ по защите и оказанию помощи, осуществляемых в интересах беженцев и других лиц, подмандатных УВКБ, и его последствий для бенефициаров таких программ,

*признавая*, что в ответ на обращенные к донорам призывы Верховного комиссара был достигнут некоторый прогресс с точки зрения заблаговременного объявления взносов и ограничения практики целевого резервирования, но что для обеспечения полномасштабного финансирования программ УВКБ необходимо делать больше,

---

<sup>8</sup> A/АС.96/956, приложение I/A.

<sup>9</sup> A/АС.96/960, приложение; A/АС.96/969, приложение.

*признавая*, что решение проблемы обеспечения надлежащего финансирования — это процесс, требующий применения стратегического подхода, а также неустанных усилий со стороны УВКБ и членов Исполнительного комитета,

*признавая* далее важность обеспечения должного признания того бремени, которое несут на своих плечах развивающиеся принимающие страны, наряду с предоставлением взносов наличными,

*приветствуя* рассмотрение Постоянным комитетом возможности использования дополнительных источников финансирования для содействия достижению долговременных решений, в особенности в отношении добровольной репатриации и реинтеграции, а также, по мере возможности, местной интеграции,

a) *вновь заявляет* о своей поддержке предпринимаемых УВКБ усилий по расширению и диверсификации его донорской базы в целях обеспечения полного финансирования его бюджета посредством привлечения новых или дополнительных взносов правительств и посредством принятия мер для привлечения средств частного сектора, в том числе гражданского общества и корпоративного сектора, и предлагает УВКБ продолжать эти усилия и регулярно информировать Исполнительный комитет о достигнутом прогрессе;

b) *приветствует* участие членов Исполнительного комитета на ранних этапах и на регулярной основе в формулировании и пересмотре годовых бюджетов по программам УВКБ и в определении приоритетов в целях удовлетворения потребностей беженцев и других лиц, подмандатных УВКБ, в защите и помощи;

c) *просит* Верховного комиссара сообщать в его финансовых отчетах Постоянному комитету о сокращениях в бюджете как с финансовой точки зрения, так и с точки зрения программных мероприятий, которые были прекращены или сокращены, с тем чтобы члены Постоянного комитета смогли в полной мере понять контекст сокращений и их воздействие на программы, равно как и на благополучие беженцев на местах;

d) *заявляет* о своей поддержке усилий, направленных на то, чтобы добиться финансирования из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций, в соответствии с уставными положениями;

e) *рекомендует* продолжить рассмотрение возможности выработки новаторских подходов к вопросу о финансировании бюджета УВКБ, направленных на обеспечение большей предсказуемости финансирования и на расширение донорской базы, при признании ценности взносов, предоставляемых добровольно;

f) *рекомендует* Постоянному комитету продолжить изучение вопроса о дополнительных источниках финансирования и сосредоточить эту работу, среди прочих вопросов, на каталитической роли УВКБ и на использовании стратегических партнерских связей.

#### F. Общее решение по административным, финансовым и программным вопросам

26. *Исполнительный комитет,*

a) *подтверждает*, что деятельность, предусмотренная в годовом бюджете по программам на 2003 год, содержащемся в документе A/АС.96/964, была по итогам проведенного обзора признана соответствующей Уставу Управления Верховного комиссара (резолюция 428 (V) Генеральной Ассамблеи), функ-

циям Верховного комиссара по оказанию "добрых услуг", признаваемых, поддерживаемых или испрашиваемых Генеральной Ассамблеей, Советом Безопасности или Генеральным секретарем, и соответствующим положениям *Финансовых правил фондов добровольных взносов, находящихся в ведении Верховного комиссара по делам беженцев*<sup>10</sup>;

b) *отмечает*, что предлагаемый годовой бюджет по программам на 2003 год не содержит, в порядке исключения для 2003 года, полных бюджетных ассигнований на оказание помощи афганцам, находящимся в Афганистане и других странах, поскольку о потребностях на проведение этой операции в полном объеме на данном этапе неизвестно, пока продолжаются консультации с соответствующими партнерами, в частности с правительством Афганистана и МООНПА; оценка этих потребностей будет завершена до конца текущего года, и предполагается, что объем требуемых ресурсов составит от 150 до 175 млн. долл. США<sup>11</sup>; и далее *отмечает*, что Верховный комиссар представит данные об этих дополнительных бюджетных потребностях Исполнительному комитету на рассмотрение как можно скорее в 2002 году;

c) *просит* УВКБ в будущем использовать обычные процедуры и, таким образом, в 2004 году включить операции, осуществляемые в интересах афганцев в Афганистане и других странах, в годовой бюджет по программам;

d) *утверждает* в рамках годового бюджета по программам на 2003 год программы и бюджеты региональных программ, глобальных программ и штаб-квартиры на общую сумму 809 081 600 долл., включая Оперативный резерв в размере 73 552 900 долл. (что составляет 10% от объема намеченной деятельности по программам), подробная информация о которых приводится в таблице I.3, что вместе с перечислениями из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций в размере 20 218 000 долл. и ассигнованиями на младших сотрудников категории специалистов (7 млн. долл.) образует общую смету расходов на 2003 год в размере 836 299 600 долл.; и *уполномочивает* Верховного комиссара в пределах этой общей суммы ассигнований производить корректировку бюджетов региональных программ, глобальных программ и штаб-квартиры;

e) *утверждает* пересмотренный годовой бюджет по программам на 2002 год в размере 801 683 100 долл., который вместе с перечислениями из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций на сумму 20 135 400 долл. и ассигнованиями на младших сотрудников категории специалистов в размере 7 млн. долл., а также потребностями по линии дополнительных программ в 2002 году в размере 201 525 400 долл. образует общую смету расходов в 2002 году в объеме 1 030 343 900 долл. (таблица I.3);

f) *принимает к сведению доклад Комиссии ревизоров Генеральной Ассамблеи по отчетности фондов добровольных взносов, находящихся в ведении Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, за год, закончившийся 31 декабря 2001 года (A/АС.96/963), и доклад о мерах, принятых или предложенных Верховным комиссаром в ответ на рекомендации, содержащиеся в докладе Комиссии ревизоров (A/АС.96/963/Add.1), а также доклад ККАБВ по годовому бюджету по программам УВКБ на 2003 год (A/АС.96/964/Add.1), доклад Верховного комиссара по надзорной деятельности (A/АС.96/966) и просит* регулярно информировать его о мерах, принимаемых в связи с рекомендациями и замечаниями, которые содержатся в этих различных документах надзорного характера;

g) *просит* Верховного комиссара в пределах имеющихся ресурсов гибко и эффективно удовлетворять потребности, указанные в настоящее время в бюджете по программам на 2003 год, и *уполномочивает* его в случае возникновения дополнительных новых непредвиденных потребностей, которые будут невоз-

<sup>10</sup> A/АС.96/503/Rev.7.

<sup>11</sup> См. доклад ККАБВ, A/АС.96/964/Add.1, пункт 6.

можно в полной мере удовлетворить за счет средств Оперативного резерва, учреждать дополнительные программы и обращаться со специальными призывами;

h) *отмечает* с признательностью, что развивающиеся страны продолжают нести на своих плечах бремя по приему беженцев, и *настоятельно призывает* государства-члены признать их ценный вклад в дело защиты беженцев и участие в усилиях по достижению долговременных решений;

i) *настоятельно призывает* государства-члены в свете значительных потребностей, которые предстоит удовлетворять Управлению Верховного комиссара, великодушно и в духе солидарности, оперативно реагировать на его призывы о предоставлении средств для полного исполнения утвержденного годового бюджета по программам на 2003 год и изучить на будущее пути более стабильного и предсказуемого обеспечения Управления ресурсами при сведении к минимуму практики целевого резервирования средств, особенно во второй половине года.

### G. Решение по программе работы Постоянного комитета в 2003 году

#### 27. *Исполнительный комитет,*

*рассмотрев* вопросы, вынесенные на его пятьдесят третью сессию, включая общие прения на основе заявления Верховного комиссара, и работу, проделанную Постоянным комитетом в течение года, и учитывая решения и заключения своей пятьдесят третьей сессии,

a) *постановляет* принять за основу программы работы Постоянного комитета в 2003 году следующие вопросы: международная защита; политика в области программ/защиты; программа и финансирование; общее руководство; координация; и управление, финансы, надзор и людские ресурсы;

b) *просит* государства-члены в ходе намеченного на декабрь 2002 года совещания по планированию рассмотреть конкретные предложения для включения в программу работы на 2003 год с учетом расписания, принятого к сведению на совещании по планированию в 2001 году, с тем чтобы представить согласованную программу работы на первом совещании Постоянного комитета в 2003 году для ее официального утверждения; и *просит* государства-члены учитывать желательность составления плана рассмотрения пунктов на двухлетний или более длительный период;

c) *просит* УВКБ включить в свою документацию по соответствующим пунктам рекомендации ревизоров и ККАБВ, а также информацию о шагах, предпринятых для осуществления этих рекомендаций и соответствующих решений и заключений Исполнительного комитета;

d) *уполномочивает* Постоянный комитет в случае необходимости добавлять или исключать пункты, включенные в межсессионную программу его работы;

e) *постановляет* созвать не более трех совещаний Постоянного комитета в 2003 году, которые должны состояться в феврале/марте, июне/июле и накануне пятьдесят четвертой пленарной сессии Исполнительного комитета;

f) *призывает* Постоянный комитет представить доклад о своей работе пятьдесят четвертой сессии Исполнительного комитета;

g) *призывает* своих членов и впредь прилагать усилия для обеспечения того, чтобы Исполнительный комитет служил форумом для предметных и конструктивных дискуссий и давал руководящие указания, которые УВКБ могло бы выполнять в рамках своего мандата.

Н. Решение по предварительной повестке дня пятьдесят четвертой сессии

28. *Исполнительный комитет*

*постановляет* одобрить следующую предварительную повестку дня пятьдесят четвертой сессии Исполнительного комитета:

1. Открытие сессии.
2. Выборы должностных лиц.
3. Утверждение повестки дня и другие организационные вопросы.
4. Годовая тема.
5. Доклады о работе Постоянного комитета, относящиеся к следующим аспектам:
  - i) Международная защита; и
  - ii) Программные, административные и финансовые вопросы.
6. Рассмотрение и утверждение годового бюджета по программам.
7. Доклады, относящиеся к оценке и инспекционной деятельности.
8. Совещания Постоянного комитета в 2004 году.
9. Рассмотрение предварительной повестки дня пятьдесят пятой сессии Исполнительного комитета.
10. Прочие вопросы.
11. Утверждение проекта доклада о работе пятьдесят четвертой сессии Исполнительного комитета.
12. Закрытие сессии.

I. Решение об участии наблюдателей в работе совещаний  
Постоянного комитета в 2002-2003 годах

29. *Исполнительный комитет*

a) *удовлетворяет* ходатайства делегаций правительств следующих государств-наблюдателей об участии в совещаниях Постоянного комитета в период с октября 2002 года по октябрь 2003 года:

Азербайджана, Армении, Боливии, Габона, Ганы, Доминиканской Республики, Египта, Замбии, Кении, Кипра, Конго, Кубы, Латвии, Ливийской Арабской Джамахирии, Литвы, Непала, Португалии, Руанды, Румынии, Сан-Марино, Саудовской Аравии, Свазиленда, Словакии, Словении, Хорватии, Шри-Ланки, и Эстонии;

б) *уполномочивает* Постоянный комитет принимать решения по любым дополнительным ходатайствам делегаций правительств государств-наблюдателей об участии в его совещаниях в вышеуказанный период;

с) *утверждает* нижеследующий перечень межправительственных и международных организаций, которых Верховный комиссар будет приглашать участвовать в качестве наблюдателей в соответствующих совещаниях его Постоянного комитета в период с октября 2002 года по октябрь 2003 года:

специализированные учреждения, департаменты, фонды и программы Организации Объединенных Наций, Европейская комиссия, Международный комитет Красного Креста, Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, Суверенный Мальтийский орден, Исполнительный секретариат Содружества Независимых Государств, Лига арабских государств, Африканский союз, Организация Исламская конференция, Совет Европы, Международная организация по миграции, Экономическое сообщество центральноафриканских государств, Сообщество по вопросам развития стран юга Африки, Межправительственный орган по вопросам развития, Экономическое сообщество западноафриканских государств.

## ПРИЛОЖЕНИЕ I

### Решения и заключения, принятые Постоянным комитетом в 2002 году

В соответствии с полномочиями, предоставленными ему Исполнительным комитетом, Постоянный комитет принял в 2002 году ряд решений по вопросам, включенным в его программу работы. Тексты этих решений содержатся в приложениях к следующим докладам о работе совещаний Постоянного комитета:

*A/АС.96/960, Доклад о работе двадцать третьего совещания Постоянного комитета (5-7 марта 2002 года)*

- Решение по общей программе и финансированию в 2001 году и прогнозам на 2002 год

*A/АС.96/960, Доклад о работе двадцать четвертого совещания Постоянного комитета (24-26 июня 2002 года)*

- Решение по общей программе и прогнозам финансирования на 2002 год



## ПРИЛОЖЕНИЕ II

А. Вступительное заявление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев г-на Рууда Любберса

(Женева, 30 сентября 2002 года)

Г-н Председатель,  
Ваши Превосходительства,  
Уважаемые делегаты,  
Дамы и господа,

Добро пожаловать на пятьдесят третью сессию Исполнительного комитета, и я хотел бы особо поприветствовать четырех новых членов — Гвинею, Новую Зеландию, Эквадор и Югославию. Мне хотелось бы поздравить новое Бюро и его председателя, посла Фиссеху Йимера, представляющего Эфиопию. Я хотел бы также выразить свою признательность покидающему свой пост Председателю послу Моландеру, представителю Швеции, и поблагодарить его за все, что он сделал за прошедший год.

Для меня большая честь представить двух особых гостей, которые выступят перед Комитетом сегодня утром, — Амре Муссу, Генерального секретаря Лиги арабских государств, и Кароль Беллами, Директора-исполнителя ЮНИСЕФ. Позвольте мне также воспользоваться этой возможностью и поприветствовать нового Верховного комиссара ООН по правам человека, Сержиу Виейру ди Меллу, который присоединился к нам сегодня в зале. Многие из вас знают Сержиу как коллегу и друга, и мы в УВКБ хотели бы в предстоящие годы крепить наши связи с его Управлением.

*Возвращение и реинтеграция*

Дамы и господа,

Общее число лиц, подмандатных УВКБ, сократилось с 21,8 миллиона в декабре 2000 года до 19,8 миллиона в декабре 2001 года. Это общее сокращение на два миллиона показывает, что долговременные решения находить можно. Несмотря на возникновение нескольких новых чрезвычайных ситуаций, эта позитивная тенденция сохранялась и в нынешнем году, когда в ряде стран было успешно организовано возвращение.

Это — обнадеживающие новости, поскольку, как вам известно, поиск долговременных решений остается первоочередной задачей моего Управления. Но нам не следует успокаиваться. Задача теперь заключается в том, чтобы обеспечить эффективную реинтеграцию тех, кто возвращается домой. Без этого возвращение может возыметь обратный ход, и весь цикл нестабильности и перемещения населения может начаться вновь.

Как я упоминал, выступая перед Постоянным комитетом в июне, в постконфликтных ситуациях необходим куда более комплексный подход к тому, что я называю концепцией "4Р" (репатриация, реинтеграция, реабилитация и реконструкция). Аналогичным образом в странах, принимающих большие контингенты беженцев, необходимо делать больше для расширения прав и возможностей беженцев, с тем чтобы они могли добиться самообеспеченности и внести позитивный вклад в развитие местного общества и экономики. Поэтому я выдвинул новый подход: "Развитие путем местной интеграции" (РМИ). Мы работаем в тесном партнерстве с ПРООН, Всемирным банком и другими учреждениями — в особенности с ЮНИСЕФ и МПП — над методами претворения этих концепций в жизнь.

Что касается Афганистана, то с марта текущего года более 2 млн. человек вернулись домой, в том числе около 1,7 млн. беженцев. Это — замечательное свидетельство веры афганцев в новый режим и их оптимизма по поводу будущего. Я благодарю всех, кто поддерживал проведение этой операции, в особенности новые афганские власти под руководством Президента Карзая, а также правительства Исламской Республики Иран и Пакистана.

Но хотя достижения в Афганистане впечатляют, впереди перед нами стоят колоссальные задачи. В некоторых районах проблемы безопасности все еще препятствуют возвращению. Я по-прежнему глубоко обеспокоен жестоким обращением с некоторыми пуштунскими меньшинствами в отдельных северных районах. Процесс реабилитации и реконструкции необходимо ускорить, если мы хотим, чтобы те, кто вернулся домой, остались там и чтобы больше людей последовало их примеру. Поэтому мы должны теперь переключить наше внимание с возвращения на реинтеграцию. Я уверен, что г-н Назери, афганский министр по делам репатриации, который сегодня выступит перед этой пленарной сессией позднее, скажет на этот счет больше.

В Африке у многих беженцев в течение прошедшего года тоже появилась новая надежда. После десятилетий ожесточенного конфликта мирный процесс в Анголе вселил новый оптимизм, связанный с тем, что многие беженцы и внутренние перемещенные лица в скором времени смогут вернуться домой. В районе Африканского Рога большинство находившихся в Судане эритрейских беженцев теперь вернулись домой. После того как УВКБ оказывало им помощь более трех десятилетий, в конце нынешнего года оно прибегнет к процедуре прекращения операции. В Сьерра-Леоне успешный мирный процесс, в том числе разоружение бывших комбатантов, способствовал возвращению с сентября прошлого года около 190 000 беженцев. Опять же здесь наша задача в настоящее время заключается в обеспечении их устойчивой реинтеграции в стране, опустошенной более чем десятилетним периодом войны и нестабильности.

Из Демократической Республики Конго начался вывод иностранных войск. Мы внимательно следим за этим процессом. Если межконголезский диалог увенчается успехом, то это может в конечном счете открыть путь для возвращения почти 400 000 конголезских беженцев, находящихся в соседних странах.

В повестке дня Нового партнерства в целях развития Африки (НЕПАД) прямо говорится о беженцах и долговременных решениях. Это действительно вселяет надежду. Я убежден, что НЕПАД открывает новую возможность для решения проблем беженцев в Африке. Без решения проблем беженцев у мира и развития в Африке мало шансов. В ходе специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН по НЕПАД, проходившей в Нью-Йорке ранее в этом месяце, я призвал к установлению широкого партнерства правительств и учреждений, занимающихся гуманитарными вопросами и вопросами развития, с тем чтобы содействовать сокращению разрыва между чрезвычайной помощью и усилиями, прилагаемыми в целях развития, в Африке. Это вызвало положительный отклик со стороны делегаций африканских стран, и мое Управление будет тесно взаимодействовать с секретариатом НЕПАД и правительствами стран-доноров в целях изучения путей перевода этой идеи в плоскость конкретных планов. В среду представится возможность для дальнейшего обсуждения этого вопроса во время дискуссии группы по НЕПАД.

Если говорить о Балканах, то всего несколько лет назад казалось, что УВКБ никогда не покинет этот регион. Но мы проявили настойчивость, и здесь произошло много позитивных сдвигов. Теперь мы полагаем, что к концу следующего года будут найдены решения для большинства лиц, оказавшихся перемещенными вследствие конфликтов в Боснии и Герцеговине и в Хорватии, — либо путем возвращения домой, либо путем обустройства в их новых странах. В регионе по-прежнему существует множество проблем, но настало время предоставить ведущую роль по их разрешению Пакту стабильности и другим региональным механизмам. Поэтому мое Управление постепенно сокращает свою деятельность в Юго-Восточной Европе. Это позволит высвободить скудные ресурсы для других регионов мира, особенно для Африки.

В Азии также наблюдались положительные сдвиги. В Восточном Тиморе, действуя вместе с нашими партнерами, мы способствовали возвращению более 220 000 беженцев, и мы продолжаем взаимодействовать с индонезийскими властями в реализации проектов по расселению в местных условиях тех, кто не желает возвращаться. С 1 января 2003 года я начну использовать процедуру прекращения операции в отношении беженцев из Восточного Тимора. В Шри-Ланке также видны обнадеживающие признаки того, что длительный и ожесточенный конфликт, вероятно, подходит к концу. После заключения соглашения о прекращении огня в феврале более 180 000 внутренних перемещенных лиц по собственному желанию вернулись в свои деревни. Их возвращение придало новый импульс мирному процессу. Нам необходимо не упускать эту долгожданную возможность.

### *Сохраняющиеся проблемы*

Дамы и господа,

Несмотря на весь прогресс в деле нахождения долговременных решений, перед нами стоит еще множество проблем. В Уганде мы вновь стали свидетелями ужасного зрелища нападения вооруженных элементов на поселения беженцев. Что касается Руанды, то я по-прежнему обеспокоен насильственным возвращением конголезских беженцев, и я поставил этот вопрос перед правительством Руанды.

В Либерии вновь наблюдаются беспорядки. С начала этого года более 70 000 либерийцев бежали в Гвинею, Кот-д'Ивуар и Сьерра-Леоне, увеличив и без того огромное число уже перемещенных либерийцев. Вооруженные группы нападают не только на гражданских лиц, включая беженцев и внутренних перемещенных лиц, но и на работников гуманитарных организаций. Пять либерийских медсестер, работавших на партнерскую организацию УВКБ, недавно удерживались в качестве заложников более двух месяцев. В конечном счете после вмешательства УВКБ они были освобождены. Жизненно важное значение имеют усилия по нахождению политического решения кризиса, если мы хотим предотвратить дальнейшее перемещение населения и возможную дестабилизацию всего региона. Недавние события в Кот-д'Ивуаре являются еще одним подтверждением зыбкости ситуации в Западной Африке.

В Западной Африке мы приняли ряд корректирующих и профилактических мер по укреплению режима защиты беженцев из числа женщин и детей от угрозы сексуальной эксплуатации и насилия. Мы также активно содействовали разработке плана действий МУПК. Окончательный доклад Управления служб внутреннего надзора ООН по вопросу о сексуальной эксплуатации в Западной Африке представлен Генеральному секретарю и скоро будет выпущен. Впечатление о том, будто имела место широкомасштабная сексуальная эксплуатация со стороны гуманитарных работников, которое создается после ознакомления с проектом доклада консультантов, и множество обобщений, сделанных в этом докладе, несправедливо очерняют репутацию и авторитет наших сотрудников. Сказав это, должен отметить, что проблема сексуальной эксплуатации вполне реальна, о чем мы и подозревали, когда просили подготовить этот доклад. Как я всегда говорил, даже одного случая более чем достаточно. Действительно, мы должны продолжать проводить политику абсолютной нетерпимости к таким явлениям. Хорошо, что в настоящее время мы знаем об этой проблеме гораздо больше. Это более глубокое, глобальное понимание проблем дало УВКБ и его партнерам по гуманитарной деятельности возможность принять на вооружение скоординированный и комплексный подход к решению проблем, связанных с сексуальной эксплуатацией и насилием, не только в Африке, но и на глобальном уровне.

Что касается Колумбии, то мне хотелось бы поблагодарить посла Моландера за то, что он помог привлечь международное внимание к положению в этой стране во время своего визита туда в феврале. При наличии более чем двух миллионов внутренних перемещенных лиц и растущего числа просителей убежи-

ща в соседних странах УВКБ продолжает сталкиваться там с огромными проблемами. Я надеюсь, что смогу продолжить работу, проделанную послом Моландером, когда отправлюсь с визитом в Колумбию в следующем месяце.

После событий 11 сентября и в ответ на растущую проблему, связанную с торговлей людьми и их незаконным ввозом, рядом государств были приняты более жесткие меры по борьбе с незаконной миграцией и злоупотреблением системами предоставления убежища. Хотя УВКБ поддерживает меры, направленные на борьбу со злоупотреблением системами предоставления убежища, я обеспокоен тем, что в ряде случаев огульное применение этих мер привело к отказу во въезде, в доступе к процедурам предоставления убежища и даже к случаям принудительного возвращения.

Я особенно обеспокоен проблемой содержания просителей убежища под стражей. Хотя многим странам удается обеспечивать функционирование своих систем предоставления убежища без содержания под стражей, наблюдающаяся во все более широких масштабах тенденция все же прибегать к этой практике — зачастую на дискриминационной основе — вызывает тревогу. Я также обеспокоен тем, что некоторые средства массовой информации и ряд политических деятелей продолжают обвинять просителей убежища и беженцев во всех смертных грехах, особенно в ходе избирательных кампаний. Это еще более негативно настраивает общественное мнение в отношении их приема.

Дамы и господа,

Позвольте мне теперь перейти к вопросам внутреннего управления. Прежде всего я хотел бы поблагодарить Морин Коннелли, моего Генерального инспектора, которая скоро выйдет на пенсию после многих лет выдающейся службы в организации. На ее место я назначил Денниса Макнамару, которого многие из вас знают как нашего прежнего директора Департамента международной защиты, после чего он работал в качестве заместителя Специального представителя Генерального секретаря сначала в Косово, а затем в Восточном Тиморе.

Я попросил Денниса провести обзор структуры и приоритетов Управления Генерального инспектора как на внутриорганизационном уровне, так и обсудив эти вопросы с правительствами и НПО. В рамках этого обзора можно будет дать оценку некоторым связанным с потоками беженцев региональным и субрегиональным ситуациям, уделив основное внимание вопросам защиты и поиска решений. При этом можно будет также рассмотреть вопросы о том, как УВКБ может с большей эффективностью использовать в своей деятельности опыт и возможности других. Помощь в проведении обзора будет оказывать Секция по оценке и анализу политики.

В апреле, после отъезда Контролера, Гуниллы Хессельмарка, я разделил Отдел управления ресурсами на два отдела: один — по управлению финансовыми, а другой — людскими ресурсами. Контролером и Директором нового Отдела управления финансовыми ресурсами и поставками я назначил Сабуро Такидаву, бывшего Контролера ЮНИДО. Я рассчитываю на то, что он проявит качества сильного руководителя в деле укрепления финансовой дисциплины УВКБ. Директором вновь созданного Отдела управления людскими ресурсами я назначил Вернера Блаттера, который до этого являлся нашим Региональным координатором по Юго-Восточной Европе и которого я попросил сосредоточить внимание в управлении кадрами на аспектах, связанных с обеспечением жесткой экономии и с качеством работы.

Я укрепил также некоторые секции в штаб-квартире для активизации нашей деятельности по предоставлению защиты и поиску долговременных решений. В Департаменте международной защиты я создал новую Секцию информации по вопросам защиты, которая будет предоставлять информацию о странах происхождения и которая возьмет на себя некоторые из функций, ранее выполнявшихся Центром докумен-

тации и исследований. Исходя из своей цели активизации практики переселения не только в качестве инструмента международной защиты, но также и в качестве долговременного решения, я пригласил старшего консультанта для оказания помощи Секции по вопросам переселения, с тем чтобы обеспечить эффективную связь между разработкой политики в штаб-квартире и ее осуществлением на местах. В Отделе оперативной поддержки я создал специальную группу по проекту "Профиль" для разработки новых процедур, директив и технических систем регистрации. Усовершенствование и модернизация наших систем регистрации остаются в числе моих первоочередных задач.

В начале этого года я создал целевую группу по изучению партнерских связей УВКБ, что является важнейшим аспектом всей нашей деятельности. В настоящее время началась работа по систематической реализации различных вынесенных рекомендаций. Мы продолжаем предпринимать усилия по оживлению наших связей с традиционными партнерами в ООН, такими, как ЮНИСЕФ и МПП, а также с другими партнерами (например, МККК) и дальнейшему развитию механизмов координации через УКГД и МУПК. Мы также стремимся к укреплению наших связей с другими учреждениями ООН, НПО, организациями, занимающимися вопросами развития, правозащитными группами и региональными организациями, такими, как созданный недавно Африканский союз. Присутствие сегодня с нами Генерального секретаря Лиги арабских государств является еще одним свидетельством нашего стремления развивать новые партнерские связи и укреплять существующие.

### *Трансформация культуры управления*

Дамы и господа,

Я приветствую недавно вышедший доклад Генерального секретаря о реформе ООН, в котором особо говорится об изменении культуры управления Организацией — о превращении ее из традиционно жесткой иерархии в систему, стимулирующую рождение новых идей и активный обмен мнениями, независимо от класса должности, стажа и занимаемого поста. Мое решение воссоздать самостоятельный Отдел управления людскими ресурсами отражает мое твердое намерение усовершенствовать систему управления кадрами в УВКБ.

Этому новому Отделу предстоит заняться решением ряда ключевых вопросов. Во-первых, нашей организации нужна свежая кровь. Нам необходимо принимать на работу больше молодых сотрудников категории специалистов и в то же время улучшить гендерную сбалансированность штата сотрудников и расширить его географию.

Во-вторых, мы должны обеспечить высокое качество работы. Наши сотрудники должны отстаивать интересы беженцев; УВКБ существует не для того, чтобы обслуживать своих сотрудников. Не все сотрудники, в настоящее время работающие на организацию, должны работать неограниченные сроки. Поэтому мы должны пересмотреть существующую у нас политику предоставления контрактов с неограниченным сроком действия. На время проведения такого пересмотра я объявил мораторий на набор персонала.

В-третьих, нам необходимо более эффективно решать проблемы, связанные с положением сотрудников "между контрактами". В организации, имеющей отделения по всему миру и осуществляющей четкую политику ротации, всегда будут люди, находящиеся на стыке между заданиями. Это понятно, но если система не будет тщательно отлажена, то это может привести к значительным потерям и к неэффективности. Ротация — это одна из сильных сторон организации, и ее необходимо сохранить. В то же время в нашей кадровой политике мы должны найти пути обеспечения большей эффективности с точки зрения расходов. Недавно в качестве первого шага в направлении решения этой проблемы я издал новые инструкции, направленные на недопущение ситуаций, когда сотрудники в течение длительного периода не выполняли бы какого-либо служебного задания. Все те, за кем формально не закреплен тот или иной пост, должны на-

правляться в краткосрочные миссии или работать по временным контрактам. Я не потерплю ситуаций, когда сотрудники бездействуют, даже если речь идет лишь об их ограниченном числе.

Наши сотрудники — это наше самое ценное достояние. Мы должны вкладывать в них средства, мотивировать их и относиться к ним с тем уважением, которого они заслуживают. В то же время мы не должны уклоняться от принятия трудных решений. Я твердо намерен осуществить необходимые усовершенствования в соответствии с Правилами и Положениями о персонале ООН в тесном взаимодействии с Советом персонала и различными совместными органами, включающими в себя представителей сотрудников и администрации.

Недавно была завершена работа над новым Кодексом поведения УВКБ. Этот Кодекс призван служить руководством для сотрудников в их работе и помогать им в решении трудных этических и моральных дилемм, с которыми они часто сталкиваются. В нем объясняются и развиваются нормы поведения, которым мы все должны следовать в соответствии с Уставом ООН и Правилами и Положениями о персонале. В нем сотрудникам напоминает о том, что их эффективность зависит от их способности всегда следовать высшим этическим и профессиональным нормам поведения. Поскольку сотрудники УВКБ часто оказываются облеченными властными полномочиями по отношению к беженцам и другим подмандатным лицам, Кодекс призван также помочь им ясно осмыслить недопустимость и избегать такого поведения, которое может квалифицироваться как злоупотребление или эксплуатация людей.

4 сентября я вместе с Председателем Совета персонала УВКБ лично подписал Кодекс и это же также сделали члены моего Комитета старших руководителей. Такое проявление приверженности нашим целям на самом высоком уровне призвано послужить свидетельством того значения, которое мы придаем этому документу. До конца года всем сотрудникам будет предложено подписать Кодекс. Руководителям было общено, что они несут особую ответственность за обеспечение того, чтобы сотрудники, работающие под их началом были ознакомлены с Кодексом и соблюдали его. Они обязаны также обеспечить, чтобы о нем знали наши бенефициары и партнеры.

#### *Финансирование*

Дамы и господа,

Позвольте мне теперь вкратце коснуться нашего нынешнего финансового положения. Прежде всего мне хотелось бы поблагодарить доноров за поддержку Дополнительной программы в Афганистане. Сейчас нам не хватает 23 млн. долл. США, чтобы достичь нашей целевой отметки, составляющей для этой программы 271 млн. долларов. Я рассчитываю на то, что ваша поддержка поможет выйти на эту цифру. Я также признателен донорам за их положительный отклик на призыв об оказании чрезвычайной помощи либерийским беженцам.

Помимо 23 млн. долл. для Афганистана, нам все еще необходимо получить около 80 млн. в наш Годовой бюджет по программам. По большей части этой суммы уже поступили заявления о намерениях предоставить средства, но примерно 25 млн. долл. пока так и остаются непокрытыми. Поэтому мне хотелось бы призвать к тому, чтобы обещания были как можно скорее реализованы и чтобы вы сделали еще одно усилие для покрытия дефицита в 25 млн. долларов.

В связи с нашим вступлением в четвертый квартал я обязан предпринять дополнительные шаги для решения проблемы этого дефицита за счет сокращения обязательств. Это повлечет за собой сокращение административных расходов по персоналу, затрат на закупки и оперативную деятельность. Поскольку мы уже сократили бюджет 2002 года на 86 млн. долл. в середине нынешнего года по причине трудного финансового положения, эти дополнительные сокращения обернутся новыми тяжелыми последствиями для бе-

женцев. Подробная информация о последствиях предыдущих бюджетных сокращений излагается в записке, которую я направил вам 23 сентября.

Расходы на административную поддержку осуществления программ, финансируемых по линии дополнительного бюджета, являются значительными. Поскольку они не предусмотрены в Годовом бюджете, они представляют собой своеобразную субсидию, предоставляемую из программ Годового бюджета программам дополнительного бюджета. Для решения этой проблемы мы рассматриваем возможность отнесения небольшой процентной доли взносов по линии дополнительного бюджета в Годовой бюджет. По этому вопросу мы продолжим консультации с вами.

Я надеюсь, что в 2003 году наши усилия по расширению нашей базы финансирования за счет использования дополнительных источников финансирования принесут дальнейшие результаты. Вместе с ПРООН, Всемирным банком и другими партнерами мы продолжим поиск путей получения более широкого доступа к фондам развития для проведения мероприятий по интеграции и осуществления программ, направленных на содействие достижению самообеспеченности беженцев. Я назначил старшего сотрудника для координации нашей работы по выявлению дополнительных источников финансирования и консультанта для содействия финансированию концепций "4Р" и "РМИ". Мы будем также и впредь активизировать нашу деятельность по привлечению средств частного сектора. Мы уже добились значительного прогресса в этой области. Например, на долю частного сектора приходится десятая по величине сумма из всех предоставленных для дополнительной афганской программы.

Что касается будущих крупномасштабных чрезвычайных ситуаций, то я по-прежнему обеспокоен отсутствием гибкости в нашей нынешней финансовой системе. Одним из ключевых условий готовности к чрезвычайным ситуациям является наличие авансированных финансовых ресурсов. Сбор средств в таких случаях отнимает время. В прошлом УВКБ располагало для этих целей специальным "чрезвычайным фондом". Впоследствии он был поглощен общим программным резервом. Что нам делать?

#### *Осуществление Программы по вопросу о защите*

Дамы и господа,

Как предполагается, эта сессия Исполнительного комитета утвердит Программу по вопросу о защите. Вместе с Декларацией Совещания министров, принятой в декабре прошлого года, она является одним из важнейших результатов процесса Глобальных консультаций.

Я считаю, что Программа является синтезом мандата УВКБ в области защиты, тщательно составленным с учетом конкретных проблем сегодняшнего мира. Как вам известно, тремя основными составляющими Программы являются задачи обеспечения лучшей защиты, более долговременных решений и более справедливого распределения бремени.

Сегодня настало время действовать. Мы все знаем, что Программа не является юридически обязательным документом. Это не закон. Но ее также не следует рассматривать в качестве перечня пожеланий. Она представляет собой широкий консенсус по проблемам, которые требуют решения. Я уже попросил старших руководителей учитывать Программу в их приоритетах и планах на 2003 год и далее. Действительно, в бюджете на 2003 год и провозглашенных в нем целях уже содержится многое, что будет способствовать реализации Программы.

Но сегодня для деятельности по предоставлению защиты необходимы новые инструменты, равно как и новые многосторонние обязательства для обеспечения распределения бремени и поиска долговременных решений. Это требует новых стратегий, нового мышления и новых партнерских отношений. Мы должны

развивать результаты процесса Глобальных консультаций путем содействия международному сотрудничеству и распределению бремени.

Лишь несколько лет назад ряд правительств ставили под сомнение сохраняющуюся актуальность Конвенции о статусе беженцев 1951 года. В свете этого важно, что на Совещании министров, проходившем здесь, в Женеве, в декабре прошлого года, было выражено столь единодушное мнение в подтверждение центральной роли и актуальности Конвенции. Однако несмотря на это, становится ясно, что самой по себе Конвенции недостаточно. Игнорировать это — значит коренным образом исказить результаты Совещания министров. Нам необходим новый подход, который я называю "Конвенция плюс". Под этим я подразумеваю необходимость дополнения Конвенции в тех областях, которые она охватывает недостаточно полно.

"Плюс" предполагает заключение специальных соглашений по более справедливому распределению бремени, причем страны и Севера, и Юга должны работать вместе с целью достижения долговременных решений проблем беженцев. Он предполагает наличие всесторонних планов действий в случаях массовых перемещений населения. Он предполагает заключение соглашений по "вторичным перемещениям", в которых определялась бы роль и обязанности стран происхождения, транзита и потенциального назначения. Он предполагает более адресную помощь для целей развития в регионах происхождения, оказание содействия принимающим странам в облегчении процесса местной интеграции и активизацию постконфликтной реинтеграции. И он предполагает многосторонние обязательства в отношении переселения.

На этом совещании я распространю документ, содержащий подробную информацию о "Форуме", который я намерен создать. Этот Форум, который будет состоять из группы экспертов, может стать полезным механизмом для многосторонней разработки специальных соглашений. Он будет отчитываться о достигнутом прогрессе перед каждой сессией Постоянного комитета и ежегодно — перед Исполнительным комитетом.

### *Процесс "УВКБ-2004"*

Дамы и господа,

В новом докладе Генерального секретаря о реформе ООН подчеркивалось, что потребность в эффективном многостороннем учреждении никогда не ощущалась столь остро, как сейчас, в эпоху глобализации. Это верно для ООН в целом. Это верно также и в отношении УВКБ.

Учитывая это, год назад я инициировал процесс "УВКБ-2004". Этот процесс непосредственно направлен на укрепление УВКБ как многостороннего учреждения. Он предполагает изучение способности Управления выполнять свой мандат. Идея заключается в том, чтобы представить доклад по этому вопросу до 2004 года, когда предстоит возобновлять нынешний мандат УВКБ с целью его выполнения в следующий период.

Этим процессом занимается небольшая группа, работающая под моим руководством. В минувшем году эта группа представила различные промежуточные доклады и рекомендации. Они касаются развития управленческой структуры УВКБ, его положения в системе ООН, механизмов финансирования и связи между системами предоставления убежища и миграцией. Группа изучала также вопросы, связанные с тем, как лучше сориентировать Управление, с тем чтобы оно соответствовало требованиям современности и могло наиболее эффективно добиваться реализации целей и задач, изложенных в Программе по вопросу о защите.



Резолюция о продлении мандата УВКБ еще на пять лет начиная с 1 января 2004 года будет в предстоящие недели представлена Генеральной Ассамблее. Эта резолюция будет содержать призыв ко мне представить доклад Генеральной Ассамблее, когда она соберется в следующем году.

Наша работа осуществляется по фазам. Фаза I этого процесса предполагала проведение исследовательской работы и определение первоначальных вариантов и рекомендаций группой "УВКБ-2004". Фаза II только начинается. Она предполагает проведение тесных консультаций с руководителями по всей организации в целях выработки конкретных предложений и обеспечения коллективной ответственности. Фаза III стартует в начале следующего года и будет заключаться в проведении последующих консультаций, в частности с Исполнительным комитетом, в целях подготовки и представления моего доклада Генеральной Ассамблее.

Если конкретизировать мое видение будущего УВКБ, то первый аспект касается управленческой структуры УВКБ и средств, позволяющих постепенно превратить ее в подлинно многостороннюю организацию. Если мы добьемся успеха в разработке авторитетных специальных соглашений о распределении бремени и поиске долговременных решений, то тогда, вероятно, удастся убедить все большее число стран в необходимости присоединения к Конвенции. Таким образом, новые усилия, направленные на содействие присоединению государств к Конвенции, тесно связаны с разработкой специальных соглашений по распределению бремени и поиску долговременных решений. Потоки беженцев становятся глобальной проблемой, и поэтому государствам всех регионов следует участвовать в решении данной проблемы. Если нам будет сопутствовать успех, то сегодняшняя ограниченная "коалиция желающих" может перерасти в подлинную Всемирную ассамблею по делам беженцев.

Параллельно необходимо решать вопрос о положении УВКБ в системе ООН. В настоящее время УВКБ действует в тесных рамках чисто "гуманитарного" учреждения. В то же время деятельность УВКБ касается также предотвращения и разрешения конфликтов, миростроительства и развития. Для достижения долговременных решений в соответствии с мандатом УВКБ необходимы тесное сотрудничество и укрепление партнерских отношений с органами ООН, вовлеченными в процесс развития бреттон-вудскими учреждениями, а также с органами ООН, занимающимися поддержанием мира и безопасности.

Другим конкретным вопросом, в который я уже пытался внести большую ясность, является наша работа с внутренними перемещенными лицами. Мы представили Управлению Кендзо Осимы и Генеральному секретарю подробный список всех внутренних перемещенных лиц, делами которых, по нашему мнению, должно заниматься УВКБ, и мы стремимся к развитию диалога с нашими партнерами по данной проблеме. Я представил вам записку по данному вопросу.

Чтобы стать подлинно многосторонним учреждением, УВКБ необходима также более широкая финансовая база для более эффективного удовлетворения требований, предъявляемых к нему международным сообществом. Вновь и вновь мы говорим о предсказуемости. Но как мы можем добиться в этом прогресса? Принятое в 1950 году первоначальное решение, которое отражено в Уставе УВКБ, заключалось в том, что административные расходы должны покрываться из взносов, начисленных в регулярный бюджет ООН, а операции должны финансироваться на добровольной основе. Полагаю, это было мудрым решением. Однако реальное положение оказалось иным. В настоящее время мы получаем из регулярного бюджета ООН около 20 млн. долл. США, хотя около 250 млн. долл., или 30% всего годового бюджета, можно рассматривать как административные расходы согласно принятым в ООН определениям.

В свое время я ознакомлю Исполнительный комитет с первоначальным исследованием группы "УВКБ-2004", в котором дается обоснование необходимости сочетания добровольных взносов с "базовыми". В этом исследовании предлагается использовать сочетание 50% "базовых" и 50% добровольных взносов в соответствии с моделью, применяемой рядом организаций системы ООН. После того как я выслушал

мнения членов Исполнительного комитета, у меня сложилось впечатление, что это предложение не находит достаточной поддержки. В то же время я считаю, что должна существовать возможность определения альтернативных путей покрытия основных расходов организации, как это предусмотрено в Уставе. Позже я вернусь к этому вопросу с более конкретными предложениями. Пока же наиболее первоочередной задачей для меня является бюджет на 2002 и 2003 годы. Я не могу согласиться с сохраняющейся практикой, когда очень многие члены Исполнительного комитета не представляют средства в бюджет, который они ежегодно утверждают.

В рамках процесса "УВКБ-2004" большое внимание уделялось также соотношению между добровольной и вынужденной миграцией. Становится все более очевидно, что налицо необходимость решения широкого спектра проблем, связанных с международной миграцией, на согласованной, всесторонней и перспективной основе. Поэтому я уже начал взаимодействовать с Генеральным директором Международной организации по миграции (МОМ) Брунсоном МакКинли, чтобы воспользоваться плодами сотрудничества между нашими двумя организациями и изучить вопрос о возможности формирования стратегического альянса для более эффективного учета глобальных реальностей. Недавно мы активизировали наши консультации на руководящем уровне, а также в рамках нашей совместной Группы по разработке мероприятий, связанных с предоставлением убежища и миграцией. Мы решили провести работу по более четкому определению наших соответствующих функций в целях обеспечения большей согласованности действий и эффективности с точки зрения затрат. Мы оба намерены значительно расширить наше сотрудничество. Я надеюсь, что, помимо улучшения наших оперативных связей, мы придем к более сбалансированному стратегическому партнерству, особенно там, где проблемы убежища и миграции пересекаются.

Все эти проблемы требуют дальнейших размышлений. Некоторые из них чрезвычайно сложны, но все же нам не следует отступать. Я призываю всех вас посмотреть на эти предложения в конструктивном свете.

И наконец, мне хотелось бы подчеркнуть, что взаимосвязь между процессом "УВКБ-2004" и Программой по вопросу о защите очевидна: более четкие позиции и более высокая эффективность УВКБ расширят наши возможности в деле достижения целей и решения задач, изложенных в Программе по вопросу о защите. Надеюсь, что вы будете работать со мной в направлении дальнейшей доработки этой концепции по мере нашего продвижения к этим целям.

Благодарю за внимание.

В. Заключительное заявление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев г-на Рууда Любберса

(Женева, 4 октября 2002 года)

Благодарю вас всех за то многое позитивное, что вы сделали.

### *Программа по вопросу о защите*

Я рад, что эта сессия Исполнительного комитета утвердила Программу по вопросу о защите. Для всех нас это важный документ. Вместе с Декларацией государств-участников, принятой на прошлогоднем Совещании министров Программа является осязаемым результатом процесса Глобальных консультаций.

Одобрение вами Программы по вопросу о защите знаменует собой завершение двухгодичного процесса Глобальных консультаций по вопросу о международной защите. Мне хотелось бы поблагодарить всех вас за тот конструктивный подход, который вы продемонстрировали, содействуя развитию этого процесса. В частности, мне хотелось бы поблагодарить Эрику Феллер за то, как она направляла этот процесс к успешному завершению.

Теперь нам необходимо использовать Программу как в качестве руководства для деятельности УВКБ, так и в качестве инструмента содействия сотрудничеству между государствами в решении сегодняшних проблем, касающихся защиты беженцев. Программа указывает путь вперед.

Меня радует ваша готовность обеспечить эффективное выполнение Программы.

#### *"Конвенция плюс"*

Я приветствую вашу позитивную реакцию на этот новый подход. В то же время многие из вас просили дать дальнейшие разъяснения.

Конвенция 1951 года с ее Протоколом 1967 года являются фундаментом международной защиты беженцев. Однако стало очевидно, что есть области, которые Конвенция охватывает недостаточно полно и где необходимы многосторонние усилия. Поэтому нам необходимо разработать новые инструменты, чтобы дополнить и укрепить Конвенцию 1951 года и Протокол к ней, особенно в таких областях, как распределение бремени, ответственности и достижение долговременных решений.

В своем выступлении в среду Эрика Феллер указала, что, хотя в Конвенции ясно говорится о правах, она почти обходит молчанием вопросы о том, в чьи обязанности входят защита этих прав и поиск решений в контексте современных ситуаций, связанных с перемещениями населения. Как она сказала, ключом к обеспечению защиты тех, кто в ней действительно нуждается, является разработка новых инструментов для более эффективного распределения обязанностей. Поэтому суть подхода, называемого "Конвенция плюс", сводится к разработке специальных соглашений для содействия справедливому распределению бремени и достижения долговременных решений; это будет способствовать сокращению вторичных перемещений беженцев.

В своем вступительном заявлении в понедельник я особо упомянул о возможности заключения специальных соглашений. В ваших выступлениях говорилось о двух дополнительных возможностях: одна из них сводится к дополнительному обеспечению долгового бремени стран, принимающих наиболее крупные контингенты беженцев; другая — к тому, чтобы страны, осуществляющие упорядоченные программы миграции, зарезервировали какой-то процент этой квоты (например, 10 %) для переселения беженцев.

#### *Форум*

Многие из вас приветствовали предложение о создании Форума. Мы распространили неофициальный документ, в котором подробно говорится о том, что я имею в виду, а потому я ограничусь лишь несколькими замечаниями.

Форум будет состоять из экспертов. Он будет стремиться к разработке новых инструментов, дополняющих Конвенцию, в частности специальных соглашений между государствами.

Многие из вас высказывали обеспокоенность тем, что Форум может ограничить нынешние функции Исполкома. Могу заверить вас, что, конечно же, этого не случится. Как говорила в своем выступлении Эрика Феллер, Форум не подразумевает создания новых структур управления. Его задача заключается не в

том, чтобы отобрать у Исполнительного комитета функции по защите. И, конечно же, он не направлен на то, чтобы завладеть чужой повесткой дня. Исполком останется главным консультативным и руководящим форумом по вопросам защиты.

Мы вернемся к этому вопросу и представим вам официальный документ о Форуме, в котором будут учтены высказанные вами замечания. Сегодня утром Эрика Феллер провела брифинг относительно Программы по вопросу о защите и Форума. Она предложила вам высказать дополнительные идеи, касающиеся Форума и специальных соглашений.

#### *Исполком*

В нынешнем году мы приветствовали четырех новых членов Исполкома, с избранием которых общее число членов теперь стало составлять 61 государство. Мне сообщили, что рассматриваются и другие заявления. Сообщество НПО также было хорошо представлено в нынешнем году, как и региональные организации. В будущем году к нам присоединятся также ключевые субрегиональные организации. Очевидно, что мы находимся на пути к большей многосторонности. Я приветствую эти значительные шаги в направлении реализации той концепции, которую я развиваю в процессе "УВКБ-2004".

Надеюсь, что в будущем Европейская комиссия займет в Исполкоме более заметное место. Конечно же, мне хотелось бы стать свидетелем ее более активного участия в управлении УВКБ. Более заметное положение Европейской комиссии в Исполкоме соответствовало бы ее статусу в других органах ООН.

#### *"УВКБ-2004"*

В своем вступительном заявлении я обрисовал общие контуры процесса "УВКБ-2004", особенно в части управления, финансирования и положения УВКБ в системе ООН. Вы откликнулись на мой призыв изучить пути укрепления УВКБ как многосторонней организации. Появились признаки того, что процесс "УВКБ-2004" развивается в правильном направлении. Эти высказывания вселяют надежду. Мне хотелось бы провести с вами дальнейшие консультации по этому вопросу в начале следующего года.

#### *Партнерство*

Некоторые из вас указывали на то, что решение ряда важных для благополучия беженцев и возвращающихся лиц задач выходит за рамки имеющихся в УВКБ ресурсов. Это — одна из причин, обуславливающих, как я говорил в своем вступительном заявлении, жизненную необходимость партнерства. Моя коллега, Кароль Беллами из ЮНИСЕФ, также подчеркнула этот аспект в своем выступлении в понедельник.

Совещание НПО, проходившее на прошлой неделе перед сессией Исполкома, носило живой и конструктивный характер. Меня особенно вдохновила активная поддержка УВКБ, выраженная сообществом НПО, которое призвало государства обеспечить выделение для УВКБ достаточных финансовых ресурсов для выполнения его мандата.

Я приветствую то, что многие из вас подчеркнули необходимость укрепления партнерских отношений УВКБ с такими учреждениями, как Всемирный банк, ПРООН, Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, МОТ и МОМ, а также с такими традиционными партнерами, как МККК, ЮНИСЕФ и МПП, равно как и с УКГД и НПО.

Мне хотелось бы вновь подчеркнуть важность укрепления партнерских связей УВКБ с такими организациями, как Лига арабских государств и Африканский союз. В ходе великолепной дискуссии, состояв-

шейся в среду в группе по НЕПАД, было обращено внимание на необходимость достижения с помощью партнерских связей долговременных решений проблем беженцев. Меня вдохновили слова решительной поддержки, высказанные многими африканскими делегациями и представителями ряда стран "большой восьмерки". Для обеспечения успеха НЕПАД настоятельно необходимо установить тесные партнерские отношения между африканскими и неафриканскими странами. Речь здесь идет о мире и развитии в Африке, и для достижения этого необходимы щедрое финансирование, увязка предоставления помощи на цели развития с сокращением вынужденной миграции, бедности, числа тех беженцев, которые остаются незадействованными в лагерях беженцев, сокращением числа детей-солдат и уязвимых лиц.

Мы полностью разъяснили, что мы делаем для ВПЛ в наших годовых и дополнительных программах. Теперь настал черед других учреждений, в частности УКГД, рассказать нам о том, что они думают.

### *Долговременные решения*

Я приветствую высказанную вами поддержку идеи о сохранении усиленного акцента на достижении долговременных решений. Я приветствую также вашу решительную поддержку концепций "4Р" и РМИ.

Добровольная репатриация. Пример Афганистана ясно продемонстрировал, что проблема разрыва между чрезвычайной помощью и развитием сохраняется. Мы должны продолжить поиски новаторских путей решения этой проблемы как посредством установления более активных партнерских отношений, так и путем усовершенствования механизмов финансирования. Как указывалось многими из вас, после репатриации должны осуществляться эффективные программы реинтеграции, если мы хотим, чтобы сегодняшние репатрианты завтра не стали беженцами. Что касается постконфликтных ситуаций, то здесь важное значение имеет подключение на раннем этапе переходного периода участников процесса развития, с тем чтобы мы могли вместе планировать и осуществлять программы.

Местная интеграция. Некоторые из вас говорили о препятствиях на пути к местной интеграции. Вы подчеркивали также важность принятия мер для устранения коренных причин, вызывающих потоки беженцев, в том числе вооруженных конфликтов и крайней нищеты. И все же самообеспеченность беженцев и предоставление им соответствующих возможностей имеют важное значение. В этой связи мне хотелось бы подчеркнуть, что устойчивая местная интеграция невозможна без согласия принимающих правительств и принимающих общин. В целях облегчения бремени, которое несут принимающие страны, международному сообществу следовало бы рассмотреть возможность направления больших сумм из фондов развития в районы пребывания беженцев. Это будет содействовать облегчению бремени, которое ложится на местные общины, содействовать развитию на местах и расширять перспективы интеграции беженцев. Если дать беженцам возможность достичь самообеспеченности, то они могут стать достоянием, а не бременем. Как было упомянуто некоторыми из вас, хорошим примером программ местной интеграции стала инициатива Замбии. Надеюсь, что в других районах мира будут приняты на вооружение другие, столь же новаторские подходы и что они также будут щедро профинансированы.

Переселение. Я приветствую высказанную вами поддержку идеи уделять больше внимания переселению и рассматривать его не только в качестве инструмента защиты, но также и как долговременное решение. Я приветствую также высказанные некоторыми из вас призывы к тому, чтобы большее число стран предоставляло возможности для переселения. Жизненно важное значение для успеха программ переселения будут иметь эффективная регистрация и определение статуса.

## *Финансирование*

Некоторые из вас говорили о несоразмерности того, что западные страны расходуют на функционирование своих собственных систем защиты беженцев и предоставления им убежища, с тем, что они предоставляют для программ помощи беженцам в таких регионах, как Африка. Это — неизжитая проблема, которую необходимо решать, например используя подход "Конвенция плюс".

Что касается финансирования бюджета УВКБ, то здесь я нахожусь в трудном и обескураживающем положении. Действительно, порой я чувствую, что больше энергии уходит на латание финансовых дыр, чем на исполнение самого бюджета.

На протяжении минувшего года мы прилагали энергичные усилия к тому, чтобы расставить приоритеты в наших мероприятиях и обеспечить максимум эффективности и результативности. Однако потребности остаются огромными, а мы так и не можем получить необходимые средства для их удовлетворения. Члены этого Комитета постоянно призывают нас повысить уровень жизни в лагерях беженцев, вкладывать больше средств в конкретные мероприятия и браться за новые задачи. Вы постоянно призываете нас к расширению нашего присутствия на местах, и в особенности к увеличению численности наших сотрудников, занимающихся вопросами защиты. Но как мы можем сделать это, когда общий уровень финансирования достаточным образом не растет?

Одна делегация здесь говорила о том, что "обеспечение максимально высоких уровней образования должно быть одним из основополагающих аспектов защиты". Это прекрасные слова. И я согласен с ними. Но где взять для этого средства?

Общий бюджет УВКБ на 2002 год составляет 1 030 млн. долл. США, из которых 202 млн. долл. приходится на дополнительные программы. Это означает, что общий бюджет вырос на примерно 20% по сравнению с 2001 годом. Этот рост, конечно же, в основном обусловлен афганской операцией.

В последние дни говорилось много хвалебных слов об операции УВКБ в Афганистане. Действительно, она стала замечательным достижением, и мне вновь хотелось бы поблагодарить доноров за их поддержку. Но я вынужден также заявить, что, хотя наш общий бюджет вырос по сравнению с прошлым годом, в нашем общем финансировании наблюдается отставание. Поэтому приходится сделать вывод о том, что в определенной степени взносы на программу афганской операции выделяются за счет наших операций, финансируемых из годового бюджета по программам.

В нынешнем году некоторые доноры предоставили более крупные взносы, чем в 2001 году, и я благодарю их за это. Однако взносы других доноров не превысили их взносов за 2001 год, даже если учесть их взносы на проведение афганской операции. Кое-кто даже дает понять, что в нынешнем году общий размер их взносов может быть меньше, чем в прошлом. И это происходит несмотря на заверения некоторых доноров о том, что взносы на проведение афганской операции будут предоставлены "в дополнение" к обычным взносам.

Мне трудно объяснить, в частности правительствам африканских стран, почему их беженцы должны получать значительно меньшую по объему помощь, чем афганские беженцы. В этой связи я также обращаю ваше внимание на письмо, которое Генеральный секретарь ООН направил ряду глав государств с просьбой оказать поддержку в ликвидации дефицита средств УВКБ, в особенности в Африке.

Вчера вы утвердили бюджет на 2003 год в размере 837 млн. долл. США. Я благодарю вас за принятие этого бюджета. Надеюсь, что обеспечение полного финансирования этого бюджета вы будете рассматривать в качестве вашего коллективного обязательства. Это не должно быть только моей обязанностью.

---

*Передача полномочий Пиркко Коурулы Мирзе Хуссейну Хану*

Мне хотелось бы поблагодарить Пиркко Коурулу за долгие годы ее беззаветного служения этому Комитету. С тех пор как в 1997 году она стала Секретарем, она работала с пятью сменявшими друг друга Председателями и Бюро и успешно руководила исключительно сложным процессом. В ходе последних двух сессий я узнал много полезного благодаря ее советам и обширному опыту. Однако, поскольку развивающийся под моим руководством процесс "УВКБ-2004" набирает обороты, Пиркко будет необходимо уделять все ее внимание его завершению. Поэтому, проконсультировавшись с Председателем, с начала будущего года я назначаю Секретарем Исполкома Мирзу Хуссейна Хана, руководителя Секретариата и Межорганизационной службы. Уверен, что он окажется достойным преемником Пиркко.

## ПРИЛОЖЕНИЕ III

Подготовленное Председателем резюме общих прений

(Вторник, 3 октября 2002 года)

Наши дискуссии за последние два с половиной дня носили позитивный и обнадеживающий характер. Ваши отклики на всестороннее вступительное заявление Верховного комиссара дали много пищи для размышлений. Уверен, что ваши предложения и советы по поводу того, как действовать дальше при реализации множества новаторских инициатив, выдвинутых с целью укрепления Управления, дали много полезного Верховному комиссару и его сотрудникам. Красной нитью через всю дискуссию проходил ряд важных тем.

Первая касалась Программы по вопросу о защите. Хотя многие из вас отмечали, что она не является обязательным документом с правовой точки зрения, вы, тем не менее, выражали решимость содействовать реализации ее целей. Вы также подчеркивали необходимость определения приоритетов на следующий решающий этап, этап ее осуществления.

Значительную поддержку получила представленная Верховным комиссаром концепция "Конвенция плюс". Некоторые из вас указывали на аспекты, которые могли бы стать фокусом дополняющих Конвенцию "специальных соглашений". Они касались проблем, связанных со злоупотреблением процедурами предоставления убежища, торговлей людьми, вторичными перемещениями, поиском решений в регионах происхождения и с принятием мер по распределению бремени.

Многие делегации приветствовали предложение о создании Форума, в рамках которого можно было бы проводить предметные дискуссии по разработке таких соглашений. Широкое участие в таких дискуссиях рассматривается многими как важное наследие процесса Глобальных консультаций — наследие, которое следует развивать. Важное значение придавалось также необходимости обеспечения взаимодействия между Форумом и существующей структурой управления УВКБ.

В ваших выступлениях вы указывали на различие ситуаций, в которых находятся беженцы. Многие из них возникают в Африке. Мне доставило особое удовольствие, что африканские государства выразили готовность взять в свои руки решение проблем, касающихся благополучия этого континента. Многие из вас выражали оптимизм в отношении будущего Африки. Свидетельством этой надежды являются оживление деятельности Африканского союза и Новое партнерство в целях развития в Африке. Как было отмечено одним из вас, НЕПАД представляет собой целостную, комплексную инициативу по устойчивому развитию в целях экономического и социального возрождения Африки, в чем вы справедливо призываете УВКБ сыграть активную роль.

Широкое признание и высокую оценку получили усилия УВКБ по оказанию помощи в возвращении афганских беженцев и перемещенных лиц, предпринимавшиеся в минувшем году. Действующая там группа сотрудников УВКБ заслужила оценку "возможно, самой эффективной в условиях любых кризисов, когда-либо возникавших в случаях потоков беженцев в прошлом". Как указывалось многими из вас, теперь настало время УВКБ и международному сообществу приступить к решению проблемы реинтеграции. В этой связи предложенная Верховным комиссаром концепция "4Р" была встречена как важная инициатива. Мы высказались за систематическое содействие и реализацию устойчивой реинтеграции не только в Афганистане, но также и других районах мира. Действительно, многие страны указывали на то, что, хотя помощь Афганистану имеет важное значение, не следует забывать и о других кризисах, связанных с потоками беженцев.



Видное место в наших дискуссиях занял также вопрос о местной интеграции. Благодаря усилиям Верховного комиссара более широкое признание получила инициатива, предполагающая использование этого долговременного решения с использованием подхода РМИ, который призван содействовать осознанию принимающими странами и общинами экономического потенциала, которым обладают беженцы. Тем не менее некоторые из вас указывали, что в ситуациях, связанных с массовыми притоками беженцев, такой подход трудно, а то и не возможно претворить в жизнь и что в целом добровольная репатриация остается наиболее желательным решением не только для принимающих государств, но и для самих беженцев. При этом государства высказывались также за расширение возможностей переселения в качестве средства раздвижения границ существующих механизмов распределения бремени.

Некоторые из вас напомнили нам, что мы не сможем достичь долговременных решений, не устранив коренных причин: крайней нищеты, политической нестабильности, гуманитарных кризисов, являющихся результатом стихийных бедствий, воздействия ВИЧ/СПИДа и других болезней. Мы должны решать эти проблемы в партнерстве друг с другом, например с помощью таких инициатив, как НЕПАД или инициатива Замбии. Вы призвали также УВКБ расширить его отношения с другими партнерами: участниками процесса развития, гуманитарными учреждениями, и в особенности посредством заключения стратегического альянса с МОМ для решения комплекса проблем, связанных с предоставлением убежища и миграцией.

Планы Верховного комиссара, очерченные в его выступлении, получили широкую поддержку. Важнейшим условием адаптации УВКБ к проблемам современности было сочтено его превращение из коалиции желающих в более многостороннюю организацию. Хотя по определенным аспектам этого процесса необходимо провести более подробный и транспарентный диалог, в том числе относительно его взаимосвязи с другими инициативами, процесс "УВКБ-2004", как представляется, развивается в правильном направлении.

Хотя государства все же высказывали обеспокоенность по поводу обвинений в сексуальной эксплуатации, некоторые делегации дали высокую оценку принятым Управлением на данный момент мерам и приветствовали Кодекс поведения. Вы приветствовали также объявленные Верховным комиссаром реформы управления, которые еще больше укрепят потенциал УВКБ в деле решения множества стоящих перед ним задач.

Тем не менее пока так и не найдено решение одной хронической проблемы, а именно — финансирования. Здесь на государства ложится главная ответственность. Несмотря на многочисленные призывы к улучшению финансирования, включая полное финансирование годового бюджета по программам УВКБ, этого пока достичь не удалось. Определенную надежду здесь может дать одобрение новых и новаторских подходов к финансированию, в том числе предполагающих расширение донорской базы, использование дополнительных источников финансирования, а также активизацию усилий по привлечению частного сектора. Но жизненно необходимо, чтобы государства предоставляли достаточные ресурсы и чтобы они делали это через УВКБ, демонстрируя тем самым свою приверженность многосторонности.

## ПРИЛОЖЕНИЕ IV

## ПРОГРАММА ПО ВОПРОСУ О ЗАЩИТЕ

## I. ВВЕДЕНИЕ

В ответ на многочисленные связанные с защитой беженцев проблемы, стоящие перед государствами, а также перед Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), и по случаю пятидесятой годовщины *Конвенции 1951 года о статусе беженцев* УВКБ выступило в декабре 2000 года с инициативой проведения *Глобальных консультаций по вопросу о международной защите*. Цель заключалась в проведении аналитической работы и принятии мер для активизации применения основных принципов Конвенции 1951 года и повышении готовности государств к решению возникающих проблем в духе диалога и сотрудничества<sup>12</sup>.

Результатом этого процесса консультаций стала Программа по вопросу о защите. В ней отражен широкий спектр проблем и рекомендаций государств, правительственных и неправительственных организаций (НПО), а также самих беженцев. Программа сосредоточена на предложенных видах деятельности по укреплению международной защиты просителей убежища и беженцев и повышению эффективности осуществления Конвенции 1951 года и Протокола 1967 года к ней. Эти виды деятельности вытекают из Декларации, единогласно принятой государствами — участниками Конвенции 1951 года и/или Протокола к ней 1967 года на состоявшемся 12-13 декабря 2001 года Совещании министров государств-участников, которое было совместно организовано Швейцарией и УВКБ, для того чтобы отметить пятидесятилетие годовщины Конвенции<sup>13</sup>. В Декларации признается непреходящее значение Конвенции 1951 года и Протокола 1967 года, подтверждается политическая приверженность сохранению изложенных в них ценностей и принципов и содержится настоятельный призыв ко всем государствам рассмотреть возможности для повышения эффективности их осуществления. В ней также подтверждается необходимость более тесного сотрудничества между государствами-участниками и УВКБ в целях оказания УВКБ содействия в выполнении его обязанностей по наблюдению за применением этих договоров<sup>14</sup>. Декларация исходит из необходимости укрепления международного сотрудничества в согласованных рамках основных принципов.

Эта Декларация служит основой для Программы по вопросу о защите, которая в свою очередь предназначена для того, чтобы направлять деятельность УВКБ вместе с государствами, НПО и другими партнерами по предоставлению защиты для достижения целей защиты в предстоящие годы<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> С информацией о Глобальных консультациях по вопросу о международной защите можно ознакомиться на странице Global Consultations вебсайта УВКБ по адресу: [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch).

<sup>13</sup> См. доклад Совещания министров государств — участников Конвенции о статусе беженцев 1951 года и/или Протокола к ней 1967 года, касающегося статуса беженцев, HCR/MMSP/2001/10, с которым можно ознакомиться на странице Global Consultations вебсайта УВКБ по адресу: [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch).

<sup>14</sup> См. *Декларацию государств — участников Конвенции 1951 года и/или Протокола к ней 1967 года, касающегося статуса беженцев*, HCR/MMSP/2001/09, размещенные на странице Global Consultations вебсайта УВКБ по адресу: [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch).

<sup>15</sup> Программа по вопросу о защите является результатом процесса, получившего значительную и всестороннюю поддержку благодаря предусмотренной в его рамках деятельности. Это заявление о целях и задачах, а также перечень мер, необходимых для укрепления международной защиты беженцев. Прогрессивное осуществление этой программы в определенных случаях потребует проведения дополнительных консультаций и будет зависеть от наличия ресурсов и приверженности всех заинтересованных сторон.

## II. ДЕКЛАРАЦИЯ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ

Декларация государств-участников содержит ряд важных положений, позволяющих составить представление о значении Конвенции 1951 года и Протокола к ней 1967 года в более широком международном контексте защиты беженцев. В рамках Программы по вопросу о защите Декларация является той основой, которая охватывает ее цели, задачи и меры по их достижению. Она является неотъемлемой частью Программы. Нумерация следующих пунктов соответствует первоначальному тексту Декларации в том виде, в котором она была принята.

### Преамбула

Мы, представители государств — участников Конвенции о статусе беженцев 1951 года и/или Протокола к ней 1967 года, собравшиеся в Женеве 12 и 13 декабря 2001 года на первое Совещание государств-участников по приглашению правительства Швейцарии и Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ),

1. сознавая, что в 2001 году исполняется 50-я годовщина принятия Женевской конвенции о статусе беженцев 1951 года,
2. признавая непреходящее значение Конвенции 1951 года в качестве главного инструмента защиты беженцев, где с поправками, отраженными в Протоколе 1967 года, определяются права, в том числе права человека, и минимальные стандарты обращения, относящиеся к лицам, на которых распространяется сфера ее действия,
3. признавая важное значение других правозащитных и региональных договорных инструментов по защите беженцев, включая Конвенцию Организации африканского единства (ОАЕ) 1969 года, регулирующую конкретные аспекты проблемы беженцев в Африке, и Картахенскую декларацию 1984 года, и признавая также важное значение единой европейской системы предоставления убежища, разработанной после принятия в Тампере в 1999 году выводов Европейского совета, а также Программы действий, принятой в 1996 году Региональной конференцией по проблеме беженцев, недобровольно перемещенных лиц, других форм недобровольных перемещений и возвращающихся лиц в странах Содружества Независимых Государств и соответствующих соседних государствах,
4. подтверждая сохраняющуюся актуальность и жизнеспособность этого международного режима прав и принципов, в том числе являющегося его сердцевиной принципа недопустимости принудительного возвращения, применимость которого зиждется на нормах обычного международного права,
5. высоко оценивая позитивную и конструктивную роль, которую играют принимающие беженцев страны, и признавая в то же время тяжелое бремя, ложащееся на плечи некоторых стран, прежде всего развивающихся стран и стран с переходной экономикой, а также затяжной характер многих ситуаций, связанных с потоками беженцев, и отсутствие своевременных и безопасных решений,
6. учитывая сложный характер складывающихся условий, в которых приходится обеспечивать защиту беженцев, включая характер вооруженных конфликтов, продолжающиеся нарушения прав человека и международного гуманитарного права, нынешние особенности перемещения людей, смешанные потоки населения, высокие издержки, связанные с приемом больших контингентов беженцев и просителей убежища и с содержанием систем предоставления убежища, рост масштабов связанной с этим торговли людьми и их нелегального провоза, проблемы, сопряженные с ограждением систем предоставления убежища от злоупотреблений и с исключением и возвращением тех, кто не вправе претендовать на международную защиту или не нуждается в ней, а также нерешенность многолетних проблем, связанных с потоками беженцев,

7. подтверждая, что Конвенция 1951 года с поправками, внесенными в нее Протоколом 1967 года, занимает центральное место в режиме международной защиты беженцев, и считая также, что этот режим следует соответствующим образом развивать и далее, с тем чтобы дополнить и укрепить Конвенцию 1951 года и Протокол к ней,

8. подчеркивая, что уважение государствами своих обязанностей в деле защиты беженцев подкрепляется международной солидарностью всех членов международного сообщества и что эффективность режима защиты беженцев повышается благодаря энергичному международному сотрудничеству в духе солидарности и действенного распределения ответственности и бремени между всеми государствами,

#### Постановляющая часть

1. торжественно подтверждаем нашу приверженность полному и эффективному осуществлению наших обязательств по Конвенции 1951 года и/или Протоколу к ней 1967 года в соответствии с объектом и целью этих договорных инструментов;

2. подтверждаем нашу твердую приверженность при признании социального и гуманитарного характера проблем беженцев отстаиванию ценностей и принципов, воплощенных в этих договорных инструментах, которые соответствуют статье 14 Всеобщей декларации прав человека и которые требуют уважения всех прав и свобод беженцев, международного сотрудничества для преодоления их бедственного положения и реализации мер для устранения причин перемещений беженцев, а также недопущения, в частности посредством поощрения мира, стабильности и диалога, их превращения в источник трений между государствами;

3. признаем важное значение содействия всеобщему присоединению к Конвенции 1951 года и/или Протоколу к ней 1967 года, отдавая себе при этом отчет в том, что сегодня существуют страны убежища, которые пока не присоединились к этим договорным инструментам и которые продолжают великодушно принимать крупные контингенты беженцев;

4. призываем все государства, которые пока не сделали этого, присоединиться к Конвенции 1951 года и/или Протоколу к ней 1967 года по возможности без оговорок;

5. призываем также государства-участники, которые придерживаются географических ограничений или сделали другие оговорки, рассмотреть возможность их снятия;

6. призываем все государства с соблюдением применимых международных стандартов принять или продолжать принимать меры по укреплению института убежища и повышению эффективности защиты, в том числе путем принятия и осуществления национального законодательства о беженцах и процедур определения статуса беженца и обращения с просителями убежища и беженцами, с заострением внимания на уязвимых группах или лицах с особыми потребностями, включая женщин, детей и пожилых лиц;

7. призываем государства и далее прилагать усилия, направленные на обеспечение безупречности института убежища, в частности путем взвешенного применения статей 1F и 33 (2) Конвенции 1951 года, особенно в свете новых угроз и вызовов;

8. подтверждаем фундаментальное значение УВКБ в качестве многостороннего учреждения, наделенного мандатом обеспечивать международную защиту беженцев и содействовать изысканию долговременных решений, и напоминаем о наших обязательствах в качестве государств-участников сотрудничать с УВКБ в выполнении им своих функций;

9. настоятельно призываем все государства рассмотреть меры, которые, возможно, потребуется принять для повышения эффективности осуществления Конвенции 1951 года и/или Протокола 1967 года и для обеспечения более тесного сотрудничества между государствами-участниками и УВКБ в целях оказания содействия УВКБ в выполнении его обязанностей по наблюдению за применением положений этих договорных инструментов;
10. настоятельно призываем все государства оперативно, на предсказуемой основе и адекватно реагировать на призывы о предоставлении финансовых средств, с которыми обращается УВКБ, для обеспечения полного удовлетворения потребностей лиц, попадающих под мандат Управления Верховного комиссара;
11. признаем ценный вклад, вносимый многими неправительственными организациями в обеспечение благополучия просителей убежища и беженцев благодаря их приему, разъяснительной работе с ними и заботе о них, изысканию долговременных решений на основе полного уважения беженцев, а также оказанию содействия государствам и УВКБ в обеспечении безупречности режима международной защиты беженцев, особенно посредством просветительской, а также разъяснительной и информационной работы, направленной на борьбу против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, и мобилизации общественной поддержки в интересах беженцев;
12. принимаем на себя обязательство обеспечивать в рамках международной солидарности и распределения бремени более эффективную защиту беженцев за счет применения всеобъемлющих стратегий, прежде всего на региональном и международном уровнях, в целях укрепления потенциала, в частности в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, особенно в тех из них, которые принимают крупные контингенты беженцев или сталкиваются с затянувшимися проблемами, связанными с присутствием беженцев, а также укреплять механизмы реагирования, с тем чтобы обеспечить беженцам более безопасные и более приемлемые условия пребывания и возможности для своевременного решения проблем;
13. признаем, что превентивные меры представляют собой наилучший способ избежать возникновения ситуаций, связанных с потоками беженцев, и подчеркиваем, что конечная цель международной защиты заключается в изыскании долговременного решения для беженцев с соблюдением принципа недопустимости принудительного возвращения, и выражаем признательность государствам, продолжающим содействовать изысканию этих решений, прежде всего добровольной репатриации и — в тех случаях, когда это необходимо и возможно, — местной интеграции и переселению, признавая при этом, что добровольная репатриация в условиях безопасности и уважения достоинства остается предпочтительным решением для беженцев;
14. выражаем свою признательность правительству и народу Швейцарии за их великодушное предложение принять Совещание министров государств — участников Конвенции о статусе беженцев 1951 года и/или Протокола к ней 1967 года.

### III. ПРОГРАММА ДЕЙСТВИЙ

Исходя из Декларации государств-участников, было предложено разработать программу действий, которая в случае успешного выполнения позволит обеспечить в предстоящие годы постепенное улучшение защиты беженцев. Программа действий включает в себя шесть целей:

1. активизация осуществления положений Конвенции 1951 года и Протокола 1967 года;
2. защита беженцев в рамках более широких миграционных процессов;

3. более справедливое распределение бремени и ответственности и укрепление потенциала в области приема и защиты беженцев;
4. более эффективное решение вопросов, связанных с обеспечением безопасности;
5. активизация поиска долгосрочных решений; и
6. удовлетворение потребностей в защите женщин-беженцев и детей-беженцев.

Цели Программы являются взаимосвязанными, при этом некоторые элементы имеют всеобщий характер. Сюда относятся ответственность и распределение бремени, а также учет вопросов пола и возраста в процессе применения режима защиты в целом. Предложенные направления дальнейшей деятельности, касающейся женщин-беженцев и детей-беженцев, рассматриваются подробно под рубрикой Цель 6 и одновременно проходят красной нитью через всю Программу действий.

<p><b>Цель 1. Активизация осуществления положений Конвенции 1951 года и Протокола 1967 года</b></p>
---

Осуществление положений Конвенции 1951 года и Протокола к ней 1967 года, которые в совокупности по-прежнему составляют основу для международной защиты беженцев, должно быть активизировано. Прежде всего необходимо расширить базу государств-участников, включив в нее более сбалансированным образом все географические регионы. Кроме того, необходимо обеспечить более согласованные подходы к определению статуса беженцев, к толкованию Конвенции 1951 года и к применению дополнительных форм защиты. Улучшить соблюдение режима защиты беженцев можно за счет решительных действий по устранению коренных причин перемещений беженцев, более эффективных и предсказуемых действий по реагированию на ситуации массового притока беженцев, улучшения политики по приему беженцев и создания атмосферы, более способствующей их защите. Следует принять надлежащие меры для укрепления контроля за осуществлением Конвенции 1951 года и Протокола 1967 года. Кроме того, защита беженцев может получить дальнейшее развитие благодаря присоединению к региональным договорам о защите беженцев, а также ключевым договорам по правам человека и их эффективному осуществлению. В рамках этой всеобъемлющей цели определены 12 задач, которые предусматривают различные виды деятельности, направленной на их осуществление:

<p><b>1. Всеобщее присоединение к Конвенции 1951 года и Протоколу 1967 года</b></p>
---

- УВКБ следует провести обзор проблем, с которыми сталкиваются страны в отношении присоединения к Конвенции 1951 года/Протоколу 1967 года или их соблюдения в целях оказания помощи государствам в преодолении этих проблем.
- Государствам-участникам предлагается принять активное участие в кампании УВКБ по обеспечению присоединения к Конвенции, целью которой является достижение всеобщего присоединения к режиму Конвенции 1951 года/Протокола 1967 года.
- Государствам-участникам и региональным организациям предлагается поощрять такое присоединение в своих двусторонних контактах и в ходе проведения многосторонних форумов, а также информировать УВКБ о таких инициативах.
- Государствам-участникам предлагается рассмотреть вопрос об отзыве оговорок, сделанных при присоединении, и снятии, в случае необходимости, оговорки, касающейся географического положения.

- Государствам-участникам, которые еще не сделали этого, следует обеспечить включение основополагающих принципов Конвенции 1951 года в тех случаях, когда это является необходимым, во внутреннее законодательство в соответствии с национальной правовой системой.

## 2. Применение более эффективных процедур представления убежища в индивидуальном порядке

- Государствам через Исполнительный комитет (Исполком) УВКБ предлагается рассмотреть вопрос о том, чтобы обновить прежние руководящие положения Исполкома, касающиеся рекомендуемых рамок для процедур предоставления убежища в целях обеспечения большей степени согласованности применяемой государствами практики<sup>16</sup>.
- Государствам предлагается сделать доступными свои процедуры предоставления убежища и обеспечить, чтобы их системы представления убежища предусматривали эффективное и беспристрастное принятие своевременных и обязательных к исполнению решений, касающихся в том числе вопросов возвращения и повторного приема лиц, которые, как установлено, не нуждаются в международной защите. Возможность возвращения является важной для противодействия злоупотреблениям, связанным с процедурами предоставления убежища, и сохранения надежности систем предоставления убежища<sup>17</sup>.
- Государствам, которые еще не сделали этого, предлагается принять законодательство и установить процедуры предоставления убежища, используя в этих целях помощь УВКБ и руководство Исполкома. Государствам, имеющим установленные процедуры предоставления убежища, предлагается рассмотреть вопрос о том, как можно наилучшим образом оказать поддержку этим инициативам, включая, в случае необходимости, финансовую и техническую помощь в рамках конкретных форм международного сотрудничества<sup>18</sup>.
- Государствам предлагается использовать или, если это необходимо, усилить связанные с вопросами пола и возраста гарантии, касающиеся процедур предоставления убежища, уделяя должное внимание принципу воссоединения семьи и учитывая требования *Конвенции о правах ребенка* и *Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин*, а также соответствующим руководящим принципам УВКБ; кроме того надлежащие гарантии следует предусмотреть в отношении конкретных потребностей особо уязвимых лиц, таких, как жертвы пыток или инвалиды<sup>19</sup>.
- Государствам и УВКБ следует стремиться к обеспечению такого положения, чтобы при рассмотрении прошений, подаваемых женщинами и детьми, ищущими убежища, надлежащим образом учиты-

<sup>16</sup> См. Заключение № 8 (XXVIII) 1977 года, касающееся определения статуса беженцев (A/АС.96/549, пункт 53.6); Заключение № 30 (XXXIV) 1983 года (A/АС.96/631, пункт 97.2), касающееся проблемы явно необоснованных или вводящих в заблуждение заявлений о предоставлении статуса беженца или убежища.

<sup>17</sup> См. также Цель 2, задача 7.

<sup>18</sup> См. также Цель 3, задача 2.

<sup>19</sup> *Руководящие принципы УВКБ, касающиеся преследования по признаку пола* (HCR/GIP/02/01, май 2002 года), *Руководящие принципы УВКБ, касающиеся защиты женщин-беженцев* (Женева, 1991 год), *Руководящие принципы предотвращения сексуального насилия в отношении женщин-беженцев и реагирования на такие случаи* (Женева, 1995 год, в настоящее время находятся на стадии пересмотра) и *Руководящие принципы, касающиеся обеспечения защиты детей-беженцев и проявления заботы о них* (1994 год). См. также Цель 4, задача 4.

вались гендерные и возрастные особенности и в том числе имеющие особое отношение к гендерным или возрастным аспектам формы преследования.

- Государствам и УВКБ следует провести консультации, желательно в рамках Исполкома, о путях более эффективного решения задачи по рассмотрению возросшего числа прошений о предоставлении статуса беженцев от несопровождаемых и разлученных с родителями детей — просителей убежища.
- УВКБ предлагается обеспечить повышение эффективности профессиональной подготовки и укрепление внутреннего потенциала, выделяя при этом более существенные средства на улучшение качества и согласованности процессов определения статуса беженцев в глобальных масштабах, предусмотренных его мандатом.

### **3. Предоставление дополнительных видов защиты тем лицам, которые могут не подпадать под действие положений Конвенции 1951 года, но при этом нуждаются в международной защите**

- Исполкому предлагается в рамках его мандата подготовить Заключение, содержащее руководящие положения в отношении общих принципов, на которых должны базироваться дополнительные формы защиты, касающиеся лиц, которые могли бы ими воспользоваться, а также совместимости этих форм защиты с Конвенцией 1951 года и другими соответствующими международными и региональными договорными документами.
- Государствам предлагается рассмотреть вопрос о преимуществах установления единой процедуры, в соответствии с которой на первоначальном этапе проводилось бы рассмотрение оснований для предоставления статуса беженца в соответствии с Конвенцией 1951 года, а затем, по мере необходимости и в надлежащем порядке, рассмотрение возможных оснований для предоставления дополнительных форм защиты.

### **4. Исключение лиц, не заслуживающих международной защиты, в том числе виновных в совершении террористических актов**

- Учитывая тот факт, что борьба с терроризмом является прежде всего вопросом обеспечения соблюдения уголовного законодательства, а также необходимость предотвращения связанных с возможностью убежища злоупотреблений, государствам предлагается реализовать меры, предусматривающие правовые гарантии по осуществлению содержащихся в Конвенции положений об исключении, к числу которых могут относиться следующие: включение в национальное законодательство имеющихся в Конвенции положений об исключении; более тесное сотрудничество и проведение более эффективного обмена информацией между иммиграционными властями и органами, занимающимися вопросами убежища, правоохранительными органами и, в случае необходимости, УВКБ; а также рассмотрение опытными сотрудниками заявлений о предоставлении убежища в случае возникновения подозрения о том, что проситель может подпадать под действие положений пункта F статьи 1 Конвенции 1951 года<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Необходимо, чтобы при использовании положений об исключении надлежащим образом учитывались любые соответствующие заявления Совета Безопасности.



- Государствам предлагается применять положения об исключении таким образом, чтобы не причинять ущерба любому обоснованному ходатайству на получение статуса беженца, поданному членами семьи лиц, подлежащих процедуре исключения.
- УВКБ предлагается пересмотреть свои *Руководящие принципы в области исключения* (1996 года).

## **5. Более тесное сотрудничество в области осуществления надзора за осуществлением Конвенции 1951 года и Протокола 1967 года**

- Государствам, УВКБ и НПО следует определить и разработать практические методы обеспечения более эффективного сотрудничества между УВКБ и государствами-участниками, связанные с повышением эффективности осуществления Конвенции 1951 года и Протокола 1967 года, а также оказанием содействия УВКБ в области осуществления его обязанности по надзору за соблюдением международных договоров по беженцам.
- В этой связи, а также для сохранения позитивных темпов развития процесса *Глобальных консультаций*, УВКБ следует по-прежнему осуществлять функции форума для организации диалога высокопоставленных и многочисленных участников по вопросам защиты, возникающим глобальным темам и проблемам, а также по конкретным связанным с предоставлением защиты ситуациям, особенно требующим безотлагательного решения.
- В этой связи государствам также предлагается предоставлять более полную информацию об их достижениях и проблемах, касающихся вопросов защиты, на регулярных совещаниях Постоянного комитета, уделяя особое внимание вопросам защиты женщин и детей.

## **6. Более согласованное толкование Конвенции 1951 года в свете изменений, происшедших в области беженского права**

- УВКБ предлагается опубликовать информационные документы и выводы совещаний экспертов "за круглым столом", проведенных в рамках *Глобальных консультаций*.
- УВКБ предлагается выпустить дополнительные руководящие принципы к его *Руководству по процедурам и критериям определения статуса беженца*, отражающие применяемые международно-правовые стандарты, практику государств, судебную практику, а также соответствующие мнения, высказанные в ходе обсуждений на совещаниях экспертов "за круглым столом", проведенных в рамках *Глобальных консультаций*.
- УВКБ предлагается по-прежнему организовывать дискуссии экспертов, участие в которых, в зависимости от обсуждаемого вопроса, могли бы принимать специалисты, занимающиеся практической деятельностью в странах.
- УВКБ предлагается по-прежнему участвовать в инициативах и исследованиях, организуемых или предпринимаемых государствами, региональными организациями и другими партнерами, включая НПО и университеты, деятельность которых сосредоточена на беженском праве.

## **7. Дальнейшее установление стандартов**

- Учитывая признание в Декларации государств-участников того факта, что режим международной защиты беженцев нуждается в дальнейшем надлежащем развитии, УВКБ предлагается изучить те области, где необходима дополнительная работа по установлению стандартов, — например связанные с заключениями Исполкома или договорными документами, которые будут определены на более поздней стадии.

## **8. Обеспечение более полного учета интересов беженцев**

- Государствам, УВКБ и другим соответствующим партнерам следует способствовать формированию позитивного и уважительного отношения к беженцам посредством, в том числе:
  - поощрения политических лидеров к тому, чтобы они поддерживали основные ценности, лежащие в основе Конвенции 1951 года и Протокола 1967 года;
  - более эффективного использования и более широкого распространения материалов, предназначенных для повышения уровня осведомленности общественности, которые могут обратить внимание гражданского общества на положение беженцев, включая разработанные УВКБ документы (например, материалы, подготовленные для проведения кампаний "Уважение"; "Стереотипы"; и "Волшебный фонарь"), а также материалы образовательного характера (проспекты и брошюры, предназначенные для детей-беженцев и подростков-беженцев; а также учебные пособия, включая справочники для преподавателей).
- Государствам предлагается разработать при участии беженцев программы по повышению уровня осведомленности общественности, в которых главное внимание уделяется позитивному социальному и культурному вкладу, вносимому беженцами, опираясь в этих программах на более широкое использование таких просветительских средств, как информационная деятельность государственных служб, популярность спортивных, музыкальных и развлекательных мероприятий, таким образом, чтобы они способствовали распространению позитивного отношения к терпимости, плюрализму и общим ценностям, а также налаживанию контактов.
- Государствам следует принять меры по борьбе с расизмом, расовой дискриминацией и ксенофобией, направленных против просителей убежища и беженцев.

## **9. Надлежащие механизмы приема беженцев**

- Исполкому следует рассмотреть вопрос о принятии основных направлений политики в области приема беженцев, опираясь на применимые международно-правовые нормы, и представить их в виде одного из заключений Исполкома.
- УВКБ следует разработать *Руководящие принципы в отношении приема лиц, ищущих убежища*, уделяя особое внимание вопросам, связанным с гендерной и возрастной спецификой, а также особым потребностям жертв пыток и/или насилия и инвалидам, а также лицам, имеющим особые медицинские потребности.
- УВКБ следует осуществлять мониторинг механизмов приема беженцев и включать информацию об изменениях, в том числе трудностях, с которыми сталкиваются просители убежища, а также любые рекомендации в свои доклады Исполкому, касающиеся ситуаций, связанных с защитой в

различных регионах.

- Государствам следует более активно изучать соответствующие альтернативы содержанию под стражей просителей убежища и беженцев и воздерживаться в принципе от помещения под стражу детей.
- Государствам, УВКБ, НПО и другим партнерам следует сотрудничать с общинами беженцев в целях удовлетворения потребностей несопровождаемых и разлученных с родителями детей-просителей убежища и беженцев, включая, в случае необходимости, их временное помещение в приемные семьи или назначение государственных или негосударственных опекунов, а также осуществлять контроль за выполнением таких мер.

#### **10. Разработка более эффективных и предсказуемых ответных мер, принимаемых в ситуациях массового притока беженцев**

- УВКБ следует подготовить сравнительное исследование мер по защите, принимаемых в связи с ситуациями массового притока беженцев, в ходе которого будет рассмотрена наиболее действенная практика из опыта УВКБ, а также учесть мнения государств и одновременно изучить вопрос о необходимости разработки еще одного авторитетного текста в дополнение к Конвенции 1951 года и Конвенции ОАЕ 1969 года.
- УВКБ следует разработать и распространить руководящие принципы по разъяснению процедурных аспектов исключения, в контексте определения группы на основе *prima facie*.
- Государствам и УВКБ следует обеспечить, чтобы чрезвычайные меры по реагированию на ситуации массового притока беженцев включали в себя действия, осуществляемые на уровне общины и направленные на удовлетворение конкретных потребностей в защите женщин-беженцев и детей-беженцев, а также уязвимых групп<sup>21</sup>.
- Государствам в сотрудничестве с системой Организации Объединенных Наций, особенно УВКБ, следует способствовать, в случае необходимости, более эффективному участию в раннем оповещении и планировании на случай непредвиденных обстоятельств, для того чтобы страны могли лучше подготовиться к потенциальному массовому притоку беженцев, а международное сообщество могло обеспечить им более адекватную и своевременную поддержку.

#### **11. Усовершенствование системы регистрации беженцев и выдачи им документов**

- В соответствии с *Заключением по вопросу о регистрации беженцев и просителей убежища* (№ 91 (LII) (2001)) и принимая во внимание требования конфиденциальности, касающиеся использования данных, государствам следует проводить регистрацию и документальное оформление женщин и мужчин-беженцев и просителей убежища на их территории в индивидуальном порядке как можно

<sup>21</sup> Сюда относятся дети, разлученные с родителями, инвалиды, хронически больные, одинокие женщины, одинокие главы домашних хозяйств, престарелые и жертвы пыток.

скорее после их прибытия и таким образом, чтобы способствовать их большей безопасности, их доступу к основным видам услуг и их свободе передвижения.

- УВКБ следует сотрудничать с государствами в целях обеспечения предоставления финансовой и технической помощи, в том числе в области подготовки кадров, предоставления оборудования и материалов, позволяющих, в частности, принимающим государствам из числа развивающихся стран проводить регистрацию беженцев и выдачу им документов, признавая, что это в первую очередь является обязанностью государства.
- Государствам, УВКБ и соответствующим партнерам предлагается обеспечивать, чтобы лица, осуществляющие регистрацию беженцев в лагерях и регистрацию в целях добровольной репатриации, прошли соответствующую подготовку, в том числе по методике проведения собеседований с учетом гендерной и возрастной специфики.
- Государствам и другим соответствующим партнерам следует рассмотреть вопрос о передаче своего опыта и знаний, в том числе посредством предоставления людских ресурсов, в целях оказания УВКБ помощи в предпринимаемых им усилиях по усовершенствованию его собственных систем регистрации беженцев и выдачи им документов.
- УВКБ следует разработать оперативные стандарты и руководящие принципы по использованию регистрационных и демографических данных, пересмотреть свое Руководство по вопросам регистрации 1994 года и создать учебные модули по регистрации данных и управлению ими. Кроме того, УВКБ следует оказывать более широкую поддержку деятельности по регистрации, осуществляемой на местах (путем разработки методологий и систем предоставления материалов, обучения и направления вспомогательных миссий), опираясь в том числе на опыт и знания государств и их людские ресурсы.
- Государствам и УВКБ предлагается внедрить новые средства и методы для ускорения процесса установления личности и оформления документов беженцев и просителей убежища, включая централизованные системы биометрических характеристик, и обмениваться ими в целях создания более стандартизированной всемирной системы регистрации.
- Государствам следует оформлять необходимые документы, касающиеся гражданского статуса (например, регистрации рождения, брака, развода, смерти), пользуясь, в случае необходимости, помощью УВКБ и сотрудничеством с ним.
- Государствам, УВКБ и другим соответствующим партнерам следует использовать регистрационные данные для определения и предоставления, в случае необходимости, конкретной помощи и принятия мер защиты для женщин, нуждающихся в особой защите, несопровождаемых и разлученных с родителями детей, несовершеннолетних и одиноких глав домашних хозяйств, а также беженцев-инвалидов и престарелых.

## **12. Принятие более решительных мер по устранению коренных причин перемещений беженцев**

- Государствам предлагается уделять более приоритетное внимание устранению коренных причин перемещения, включая вооруженные конфликты, и обеспечивать, чтобы данный приоритет нашел свое отражение в повестках дня соответствующих межправительственных органов.

- Государствам следует использовать соответствующие средства, которые имеются в их распоряжении, в контексте проводимой ими внешней политики, политики в области безопасности, торговли, развития и капиталовложений для оказания воздействия на развитие ситуации в странах происхождения беженцев таким образом, чтобы в них обеспечивался более высокий уровень соблюдения прав человека, демократические ценности и благое управление.
- Государствам следует поддерживать деятельность Организации Объединенных Наций в таких областях, как предупреждение конфликтов, урегулирование конфликтов, поддержание мира и миротворчество в государствах, переживающих военные действия.
- Международным и региональным правозащитным органам, а также организациям, занимающимся вопросами развития, следует более активно изучить вопрос о более непосредственном участии в урегулировании связанных с беженцами ситуаций, возникающих в результате нарушения прав человека и конфликтов между различными группами, в частности посредством предоставления финансовой и/или технической помощи странам происхождения, выражающим готовность учредить национальные комиссии по правам человека и осуществить меры по улучшению функционирования судебных органов и сил полиции.
- Государствам предлагается вновь рассмотреть вопрос о ратификации *Конвенции 1954 года о статусе апатридов* и *Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства* в целях скорейшего присоединения к ним.
- УВКБ предлагается запросить у государств информацию о принятых ими мерах по сокращению безгражданства и удовлетворению потребностей в защите лиц, не имеющих гражданства, в соответствии с Заключением № 78 (XLVI) Исполкома (1995 ) и сообщить Исполкому о результатах такого исследования, а также представить рекомендации, которые могли бы содействовать дальнейшему улучшению положения таких лиц.
- УВКБ через его подразделения на местах следует, в случае необходимости, выступать в роли катализатора процесса урегулирования ситуаций, способных привести к образованию потоков беженцев.

## **Цель 2. Защита беженцев в рамках более широких миграционных процессов**

Четко определенные обязанности УВКБ в отношении беженцев и других защищаемых лиц не распространяются на мигрантов в целом. В то же время неоспоримым фактом является то, что беженцы зачастую перемещаются внутри более широких смешанных миграционных потоков. При этом недостаточность реальных и законных возможностей для миграции является дополнительным стимулом для не являющихся беженцами лиц стремиться попасть в другие страны под предлогом убежища, когда это является единственной фактически имеющейся у них возможностью для того, чтобы попасть в какую-либо страну и остаться в ней. Учитывая не в последнюю очередь последствия таких действий и связанные с ними опасности, представляется важным, чтобы беженцы получали защиту, не подвергаясь необходимости прибегать к криминальным сделкам, которые способны поставить под угрозу их жизнь. Поэтому необходимо прийти к более точному пониманию взаимосвязей между процессами получения убежища и миграции и обеспечить их более эффективное регулирование, а также поддержку со стороны УВКБ, которая вытекает из его мандата, с тем чтобы нуждающиеся в защите лица получали эту защиту, чтобы намеревающиеся эмигрировать люди могли воспользоваться для этого другими вариантами, а не только каналами для получения убежища, чтобы неразборчивые в средствах контрабандисты не могли наживаться на незаконных манипуляциях с имеющимися возможностями въезда. Для улучшения защиты беженцев в рамках более широких миграци-

онных процессов и для противодействия злоупотреблениям в сфере систем предоставления убежища были намечены семь задач и определены действия по их достижению.

## **1. Улучшение возможностей выявления и надлежащего удовлетворения потребностей просителей убежища и беженцев, в том числе за счет предоставления доступа к защите в более широком контексте управления миграционными процессами**

- С учетом результатов соответствующих многосторонних и межсекторальных консультаций государствам следует обеспечить, чтобы меры иммиграционного контроля сочетались с адекватными гарантиями защиты, при которых проводилось бы различие между беженцами, с одной стороны, и лицами, не нуждающимися в международной защите, с другой стороны, для того чтобы обеспечить удовлетворение потребностей в защите в соответствии с согласованными международными рамками.
- Государствам предлагается разработать последовательную политическую программу в отношении миграции и предоставления убежища, в которой в одинаковой степени учитывались бы приоритеты миграционного контроля и обязательные требования защиты беженцев и которая, по возможности, включала бы прозрачную и справедливую иммиграционную политику, предусматривающую занятость и воссоединение семей.
- УВКБ предлагается разработать *Руководящие принципы в отношении гарантий, предоставляемых в случае применения мер по задержанию*, а также учебный модуль для государств, межправительственных организаций и НПО.
- Исполкому предлагается принять заключение, касающееся гарантий защиты в случае применения мер по задержанию.
- УВКБ, государствам и другим партнерам (например, Международной морской организации) следует стремиться к достижению общего понимания обязанностей в контексте спасения просителей убежища и беженцев, терпящих бедствие на море, включая вопросы, касающиеся спасательных операций, высадки спасенных лиц и последующих действий.
- В широком контексте управления процессами миграции государствам следует рассмотреть вопрос о присоединении к *Конвенции Организации Объединенных Наций о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей* 1990 года и к соответствующим конвенциям МОТ (особенно к конвенциям № 97 и № 143).

## **2. Активизация международных усилий по борьбе с незаконным ввозом людей и торговлей ими**

- Государствам следует рассмотреть вопрос о присоединении к *Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и протоколах к ней (против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху; и о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказаниях за нее)*.
- Государствам следует обеспечить, чтобы их собственные процедуры предоставления убежища были открыты для рассмотрения жалоб, поступающих от лиц, пострадавших в результате торговли людьми, особенно женщин и девушек, которые в подтверждение своих прошений о предоставлении убежища могут приводить основания, которые явно не являются необоснованными.

- Государствам предлагается предавать гласности приговоры о наказании лиц, занимающихся торговлей людьми и их незаконным ввозом.
- УВКБ следует изучить вопрос о созыве совещания экспертов, посвященного потребностям в защите детей, пострадавших в результате торговли людьми.

### **3. Повышение эффективности сбора данных и научных исследований по вопросам связи между процессом предоставления убежища и миграцией**

- Государствам предлагается обеспечить сбор данных и обмен более подробными, сопоставимыми, дезагрегированными по признаку пола и возраста статистическими сведениями о масштабах, типе и структуре миграционных потоков для проведения качественного анализа проблемы и выявления причин и вариантов международных перемещений. В частности, государствам необходимо изучить возможность сведения данных в таблицы в соответствии с пересмотренным вариантом *Рекомендаций Организации Объединенных Наций по статистике международной миграции* (Нью-Йорк, 1998 год).
- Государствам предлагается рассмотреть вопрос о том, каким образом обеспечить сбор данных и обмен информацией о мигрантах без документов и незаконных перевозчиков, в том числе о незаконном ввозе людей, маршрутах перевозки и т.д.
- В этой связи Международной организации по миграции (МОМ) следует предложить провести в сотрудничестве с соответствующими государствами и межправительственными организациями подробное исследование динамики миграции, включая факторы, заставляющие мигрантов покидать свои страны и стимулирующие их переселение в другие. УВКБ и МОМ предлагается вместе с региональными и другими организациями<sup>22</sup>, изучить вопрос о проведении аналогичных исследований или публикации имеющихся данных по их соответствующим регионам.

### **4. Сокращение масштабов неорганизованных или вторичных перемещений**

- Принимая во внимание Заключение № 58 (XL) Исполкома от 1989 года, касающееся *Проблемы беженцев и ищущих убежище лиц, выезжающих в неорганизованном порядке из страны, в которой они уже получили защиту*, УВКБ в сотрудничестве с соответствующими партнерами следует проанализировать причины таких перемещений и предложить стратегии действий в конкретных ситуациях, основанные на более четко сформулированных представлениях о том, что представляет собой эффективная защита в странах первого убежища, и учитывающие международную солидарность и распределение бремени.
- УВКБ совместно со странами происхождения, транзита и назначения, а также с другими партнерами, включая МОМ, предлагается разработать комплекс мер, которые могли бы быть реализованы в

<sup>22</sup> Таковыми, как Азиатско-тихоокеанские консультации по проблемам беженцев, перемещенных лиц и мигрантов (АТК), Совет Европы, Экономическое сообщество западноафриканских стран (ЭКОВАС), Организация экономического сотрудничества (ЭКО), Европейский союз (ЕС), Межправительственные консультации по вопросам политики в области предоставления убежища, положения беженцев и миграции в Европе, Северной Америке и Австралии (МКС), Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Ассоциация регионального сотрудничества стран Южной Азии (СААРК) и Сообщество по вопросам развития стран юга Африки (САДК).

рамках всеобъемлющего плана действий в отношении конкретных ситуаций неорганизованного или вторичного перемещения.

#### **5. Обеспечение более предметного диалога и более тесного сотрудничества между УВКБ и МОМ**

- УВКБ и МОМ следует наладить более тесное сотрудничество в рамках *Инициативной группы по вопросам убежища и миграции* (ИГУМ), учрежденной в ноябре 2001 года, осуществляя консультации с заинтересованными государствами и межправительственными организациями<sup>23</sup>, а также НПО в целях более углубленного понимания взаимосвязей между предоставлением убежища и миграцией и укрепления потенциала каждой организации для оказания содействия государствам в их усилиях по разработке политики и программ, касающихся предоставления убежища и миграции. В этой связи ИГУМ следует определить и проанализировать вопросы взаимосвязи миграции/убежища, расширить понимание такой взаимосвязи и рассмотреть вопросы как концептуального<sup>24</sup>, так и конкретного оперативного<sup>25</sup> характера и оказывать содействие проведению более широкого обмена информацией.
- УВКБ предлагается информировать государства и других заинтересованных партнеров о проходящем в рамках ИГУМ процессе консультаций.

#### **6. Проведение кампаний по информированию потенциальных мигрантов о возможностях легальной миграции и об опасностях, связанных с торговлей людьми и их незаконным ввозом**

- Государствам, совместно с МОМ и другими заинтересованными межправительственными органами, такими, как Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), Международная организация труда (МОТ) и НПО, следует предпринять усилия по подготовке какой-либо типовой информационной кампании, предназначенной для распространения соответствующей информации об имеющихся каналах легальной иммиграции и предупреждения об опасностях, связанных с торговлей людьми и их незаконным ввозом, предусмотрев при этом, чтобы соответствующие материалы были представлены в форме, доступной для тех, на кого они рассчитаны, опираясь при этом на уже существующие модели и на те, которые находятся на стадии разработки. Следует включить материалы, разъясняющие обязанности в области международной защиты.

#### **7. Возвращение лиц, которые, как установлено, не нуждаются в международной защите**

- На основе консультаций с соответствующими межправительственными организациями, прежде всего с МОМ, но также с УВКБ и с соответствующими НПО, государствам предлагается разработать стратегии, включающие двусторонние и региональные соглашения о повторном приеме для содействия возвращению и повторному приему лиц, не нуждающихся в международной защите, в соответствии с принципами гуманности и полного уважения их прав человека и человеческого достоинства

<sup>23</sup> В их число, в случае необходимости, могут входить Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), Международная организация труда (МОТ) и Специальный докладчик по вопросу о правах человека мигрантов.

<sup>24</sup> Такие, как терминология, исследования и сбор данных, а также качественный анализ.

<sup>25</sup> Такие, как задержание государствами лиц, въехавших на их территорию в рамках осуществления операций по торговле людьми и их незаконному ввозу, предоставление гарантий по обеспечению доступа к процедурам определения статуса беженца, деятельность по информированию и повышению уровня осведомленности общественности, а также обучение государственных должностных лиц.



без использования насильственных средств, а в случае детей уделять должное внимание наилучшему обеспечению их интересов.

- Государствам, МОМ и УВКБ следует сотрудничать должным образом в деле устранения причин, препятствующих скорейшему возвращению просителей убежища, которые, как установлено, не нуждаются в международной защите, при том условии, что эта деятельность будет основана на обязанности государств принимать назад своих собственных граждан.
- Исполкому предлагается рассмотреть вопрос о принятии заключения, содержащего руководящие указания для государств в отношении их обязательства принимать своих граждан и способствовать их возвращению, а также связанных с этим вопросов.

### **Цель 3. Более справедливое распределение бремени и ответственности и укрепление потенциала в области приема и защиты беженцев**

В Декларации государств-участников признается, что соблюдение государствами своих обязанностей в деле защиты беженцев подкрепляется международной солидарностью и что эффективность режима защиты беженцев повышается благодаря энергичному международному сотрудничеству в духе распределения ответственности и бремени между всеми государствами. Для достижения эффективного сотрудничества по вопросам беженцев необходимо установить более тесные контакты и ввести многостороннюю ответственность за рассмотрение проблем беженцев и их решение. В основе всей Программы действий заложена необходимость многостороннего подхода к обеспечению более справедливого распределения бремени и ответственности. Осуществление защиты, безусловно, улучшается по мере укрепления национального потенциала, поэтому инвестиции в создание потенциала должны стать более неотъемлемой частью регулярной оперативной деятельности в ответ на любые новые чрезвычайные ситуации, затрагивающие беженцев. НПО и другие члены гражданского общества играют особо важную роль непосредственно в обеспечении защиты и оказании помощи беженцам и просителям убежища, а также в укреплении потенциала в области защиты. Включение вопросов беженцев в национальные и региональные программы развития может содействовать сокращению разрыва между гуманитарной помощью и прилагаемыми в целях развития усилиями, оказать позитивное воздействие на благосостояние принимающих общин в долгосрочном плане и повысить эффективность решений, связанных с предоставлением защиты. Для достижения более справедливого распределения бремени и ответственности и создания потенциала по приему и защите беженцев и решению их проблем на долгосрочной основе было установлено шесть задач, сопровождаемых соответствующими видами деятельности:

#### **1. Улучшение механизмов распределения ответственности, предназначенных для облегчения бремени государств первого убежища**

- УВКБ следует способствовать более эффективному распределению бремени при массовом притоке беженцев, используя и, в случае необходимости, совершенствуя механизмы предложенного "набора средств" в качестве одного из отправных моментов, а также разработать механизмы, которые могут быть использованы для координации комплексного подхода, основанного на распределении бремени.
- УВКБ и государствам предлагается изучить вопрос о желательности и целесообразности принятия Исполкомом заключения, устанавливающего базовые условия для распределения ответственности, для которого могут быть использованы результаты текущей деятельности Постоянного комитета по измерению потенциала и вклада развивающихся принимающих стран.

- Государствам предлагается рассмотреть вопрос о целесообразности заключения специальных соглашений о распределении бремени, переговоры по которым могут проводиться как на двусторонней, так и многосторонней основе, для того чтобы внести вклад в обеспечение последовательности и стабильности международных действий в ответ на ситуации массового притока беженцев и ситуации, связанные с затянувшимся пребыванием беженцев.
- Государствам и УВКБ следует предложить международным финансовым учреждениям рассмотреть вопрос о том, в какой степени экономические и социальные издержки, связанные с приемом значительного контингента беженцев, могут учитываться в качестве обоснования или условий для программ предоставления кредитов.
- Государствам совместно с межправительственными организациями и частным сектором предлагается изучить пути наиболее эффективного пополнения ресурсов целевых фондов (например, Целевого фонда для образования беженцев) или программ стипендий (например, Программа академических стипендий для беженцев им. Альберта Эйнштейна), которые повышают возможности получения среднего, профессионального и высшего образования для беженцев, особенно подростков.
- УВКБ в сотрудничестве с правительствами принимающих стран, специализированными учреждениями Организации Объединенных Наций и НПО, а также другими соответствующими партнерами предлагается провести оценку воздействия пребывания беженцев в принимающих странах с точки зрения экономики, социальной обстановки, состояния окружающей среды и безопасности, особенно в случаях затянувшегося пребывания.

## **2. Осуществление более эффективного сотрудничества в целях укрепления в странах, принимающих беженцев, потенциала в области защиты**

- УВКБ и государствам в сотрудничестве с НПО следует разработать и осуществить конкретные модели укрепления потенциала в области защиты, основанные на наиболее эффективной практике, в принимающих беженцев странах и на региональном уровне. Они должны быть также направлены на обеспечение защиты и поиск решений в ситуациях, когда положение просителей убежища и беженцев остается неурегулированным.
- В этой связи государствам следует стремиться получить финансовую и техническую помощь таким образом, чтобы значительно укрепить потенциал стран первого убежища для удовлетворения основных потребностей в защите и обеспечения основных видов услуг, включая образование и профессиональное обучение.
- УВКБ следует продолжить разработку руководящих принципов по созданию потенциала и соответствующих основ, о которых говорится в приложении к его записке, представленной на совещании, состоявшемся в сентябре 2001 года в рамках *Глобальных консультаций*<sup>26</sup>. Кроме того, УВКБ готовит *Справочник по укреплению потенциала защиты беженцев в принимающих странах*, который поможет его сотрудникам и партнерам добиться более последовательного подхода к укреплению потенциала в области защиты. УВКБ также следует по-прежнему вести и обновлять каталог инициатив и видов деятельности в данной области, учитывая при этом приложение II к упомянутой записке<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> См. *Strengthening Protection Capacities in Host Countries*, EC/GC/01/19.

<sup>27</sup> *Ibid.*

- В зависимости от степени проявленного интереса УВКБ предлагается созывать региональные/субрегиональные рабочие совещания с участием государств и НПО в целях разработки и осуществления стратегий по конкретным странам или регионам.
- УВКБ следует определить, в каких случаях существует наиболее острая необходимость в осуществлении усилий по укреплению потенциала, установить порядок очередности по различным видам деятельности и выявить принимающие страны, нуждающиеся в помощи. УВКБ окажет содействие в согласовании выявленных потребностей с имеющимися конкретными предложениями по предоставлению помощи и обмену опытом, поступающими от государств, межправительственных организаций, НПО, частного сектора и других участников.
- Государствам и НПО следует изучить возможности расширения рамок так называемых "двусторонних проектов"<sup>28</sup>.
- УВКБ следует обратиться к государствам, предложившим в ходе *Глобальных консультаций* оказать техническую или иную помощь (например, по подготовке персонала пограничной службы или сотрудников, занимающихся определением статуса беженцев), с просьбой подтвердить их предложения об оказании помощи. Эти предложения будут затем внесены УВКБ в соответствующий реестр и использованы по мере необходимости.
- Рабочей группе по переселению следует продолжить изучение связей между потенциалом в области защиты и переселением.

### **3. Укрепление партнерских отношений с гражданским обществом, включая НПО, в целях обеспечения защиты беженцев**

- Государствам предлагается изучить вопрос о предоставлении НПО более высокого правового статуса посредством создания конкретной правовой базы для их деятельности.
- УВКБ следует продолжать укреплять механизмы партнерства в области защиты и информационно-просветительской деятельности, создаваемые с участием не только правительств принимающих стран и стран-доноров (включая законодателей национального и регионального уровней), но и НПО, других заинтересованных сторон гражданского общества, а также беженцев мужчин, женщин и детей.
- УВКБ и НПО предлагается активизировать их сотрудничество для выявления и решения проблем защиты, особенно в тех случаях, когда у последних имеются представители на местах.

### **4. Предоставление беженцам возможности самим удовлетворять свои потребности в области защиты**

- Государствам, УВКБ и другим партнерам предлагается создать или мобилизовать на базе общин системы или сети, в том числе предназначенные для защиты женщин и детей, функционирующие с момента чрезвычайной фазы до достижения устойчивых решений.

<sup>28</sup> Речь идет о проектах, в ходе которых гражданские служащие из национальных администраций предлагают свои услуги по оказанию помощи другим государствам с менее развитыми структурами защиты в приобретении опыта в различных областях.

- УВКБ предлагается способствовать широкому распространению и более углубленному пониманию его стратегии развития общины<sup>29</sup> и обеспечить подготовку персонала, правительственных служащих и партнеров по вопросам ее надлежащего использования.
- Государствам, УВКБ и партнерам предлагается рассмотреть пути предоставления возможности беженцам, включая, в частности, женщин и подростков, использовать свои навыки и способности, исходя из признания того факта, что имеющие возможности беженцы лучше разбираются в вопросах собственной защиты и защиты своих общин.

#### **5. Проблемы беженцев в увязке с национальными, региональными и многосторонними программами в области развития**

- Государствам предлагается рассмотреть вопрос о направлении средств, предназначенных для целей развития, либо некоторой части этих средств, в программы, осуществляемые как в интересах беженцев, так и в интересах местного населения принимающих стран.
- Государствам предлагается рассмотреть вопрос о включении деятельности по приему беженцев в свои национальные планы развития, а УВКБ — предложить многосторонним и двусторонним партнерам в области развития оказать ощутимую поддержку таким инициативам и представлять периодические доклады о своей деятельности.
- УВКБ и государствам следует изучить новые стратегии финансирования с участием частного сектора.

#### **6. Более эффективное использование переселения как одного из методов распределения бремени<sup>30</sup>**

- Государствам предлагается изучить вопрос о том, насколько более гибкие критерии переселения могут применяться по отношению к лицам, получившим статус беженца на основе *prima facie* в ситуациях массовых перемещений и не подпадающих под пункт F статьи 1, в сочетании, в надлежащих случаях, с программами временной гуманитарной эвакуации.
- Рабочей группе по перемещениям предлагается продолжить изучение потенциального использования перемещения как одного из инструментов распределения бремени и в том числе рассмотреть вопрос о критериях, которые должны применяться в ситуациях массового перемещения, особенно в тех случаях, когда перспектива других устойчивых решений является отдаленной или вообще отсутствует.
- Государствам и УВКБ предлагается изучить пути расширения возможностей для перемещения, например, посредством укрепления партнерских связей с НПО и другими соответствующими партнерами.

#### **Цель 4. Более эффективное решение проблем, связанных с обеспечением безопасности**

<sup>29</sup> См. *Reinforcing a Community Development Approach, EC/51/SC/CRP.6* (15 February 2001).

<sup>30</sup> См. также Цель 5.

Проблемы безопасности, с которыми сталкиваются беженцы, могут принимать различные формы. Разрушение социальных и культурных структур и норм, разлучение с членами семьи и утрата родных и близких, лишение поддержки со стороны общины, а также безнаказанность виновных в совершении преступлений и актов насилия лиц приводят к тому, что беженцы, прежде всего женщины и дети, становятся особо уязвимыми. Женщины-беженцы и девочки -беженцы зачастую подвергаются особым видам насилия, таким, как изнасилование, похищение, торговля людьми или требования сексуальных услуг в обмен на предложения защиты, документов или помощи. Дети-беженцы, и особенно девочки, подвергаются еще большему риску сексуальной эксплуатации, насилия и надругательств. Кроме того, дети-беженцы, включая подростков, часто подвергаются насильственной вербовке в вооруженные группировки и призыву в национальные вооруженные силы в тех случаях, когда лагерь беженцев располагается в непосредственной близости от зон вооруженных конфликтов. Присутствие вооруженных элементов среди прибывающих беженцев, либо в лагерях или заселенных беженцами районах может привести к серьезному обострению всех вышеуказанных проблем и, кроме того, создает серьезные проблемы в области безопасности для беженцев принимающих государств и общин, в которых находятся беженцы. Одна из главных проблем связана с проведением четкого различия между беженцами, с одной стороны, и вооруженными элементами, с другой стороны, однако ее решение отвечает интересам государств и беженцев. Государствам может потребоваться техническая помощь и целевые ресурсы для обеспечения безопасности беженцев, лагерей беженцев и принимающих беженцев районов и в целом для сохранения гражданского характера убежища. Достижение прогресса в решении связанных с безопасностью проблем будет прежде всего зависеть от решительных действий страны, предоставляющей убежище, однако при этом может также потребоваться активное участие Совета Безопасности, где обсуждаются эти проблемы, Департамента операций по поддержанию мира (ДОПМ) и организаций, обладающих конкретной компетенцией в связанных с вооруженными конфликтами ситуациях, таких, как Международный комитет Красного Креста (МККК). Для более эффективного решения проблем, связанных с безопасностью, было установлено шесть задач наряду с соответствующими видами деятельности.

#### **1. Предоставление государствам ресурсов для обеспечения безопасности беженцев и для отделения вооруженных элементов от беженцев**

- Исполкому предлагается обеспечить политическое руководство посредством принятия заключения с изложением соображений по вопросу о сохранении гражданского характера убежища.
- УВКБ предлагается разработать практические методы, включая содержащие процедуры и стандарты оперативные руководящие указания (в консультации с государствами, соответствующими органами Организации Объединенных Наций и другими заинтересованными учреждениями, такими, как МККК), и вместе с этими партнерами применять их на экспериментальной основе в определенных конкретно установленных ситуациях беженцев.
- УВКБ рекомендует развивать свой собственный институциональный потенциал посредством более активного осуществления проектов, связанных с безопасностью беженцев, для оказания помощи государствам в области обеспечения физической безопасности беженцев.
- Государствам рекомендуется действовать добросовестно и с учетом руководящих указаний Исполкома, в том что касается уделения приоритетного внимания сохранению гражданского характера убежища, а также предпринимать реальные усилия по отделению комбатантов от контингентов беженцев и обеспечивать физическую безопасность беженцев.
- В целях создания устойчивых оперативных рамок для обеспечения безопасности беженцев государствам рекомендуется изучить практические механизмы сотрудничества по вопросам безопасности с

УВКБ, Департаментом операций по поддержанию мира (ДОПМ) и другими подразделениями Организации Объединенных Наций.

- Государствам и УВКБ предлагается изучить возможности предоставления материальной поддержки УВКБ по созданию резервных механизмов для размещения сотрудников по вопросам гуманитарной безопасности в случае возникновения связанных с беженцами ситуаций, включая чрезвычайные ситуации, при которых одной из серьезных проблем является отсутствие безопасности.
- УВКБ предлагается определить возможности для партнерства между правительствами принимающих стран, донорами и УВКБ в целях укрепления национального потенциала по решению проблем, связанных с безопасностью беженцев.

## **2. Постоянное информирование по данному вопросу Генерального секретаря и Совет Безопасности**

- Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций и Совету Безопасности следует активно заниматься серьезными проблемами безопасности в районах беженцев, и поэтому их должны постоянно информировать по данному вопросу. УВКБ будет по-прежнему предоставлять им информацию на регулярной основе.

## **3. Недопущение вербовки беженцев, включая детей-беженцев, в вооруженные формирования**

- Государствам следует принять конкретные меры, такие, как предоставление беженцам доступа к образованию и профессиональной подготовке, для того чтобы уменьшить опасность насильственной вербовки беженцев, в частности детей-беженцев, и, по мере возможности, не допускать такой вербовки.
- Государствам, которые еще не ратифицировали *Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах*, следует рассмотреть вопрос о его ратификации в целях скорейшего присоединения.
- Государствам, УВКБ и другим партнерам по гуманитарной деятельности предлагается обратить особое внимание на проблему недопущения вербовки беженцев в вооруженные формирования и провести подготовку персонала по данной проблеме.
- Государствам, Детскому фонду Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и другим партнерам, включая, в случае необходимости, УВКБ, предлагается создать специальные программы по разоружению, демобилизации и реинтеграции детей-солдат из числа беженцев, оказывая равную помощь и уделяя особое внимание детям-солдатам обоего пола.

#### 4. Предотвращение гендерного и сексуального насилия и насилия в отношении определенных возрастных групп

- УВКБ совместно с государствами и партнерами по гуманитарной деятельности следует обеспечить полное осуществление его *Руководящих принципов, касающихся защиты женщин-беженцев* (Женева, 1991 год), и *Руководящих принципов предотвращения сексуального насилия в отношении женщин-беженцев и реагирования на такие случаи* (Женева, 1995 год, в настоящее время находится на стадии пересмотра), а также *Обязательств в отношении женщин-беженцев* Верховного комиссара (12 декабря 2001 года) и *Политики защиты от сексуальной эксплуатации*, которая в настоящее время разрабатывается Целевой группой по защите от сексуальной эксплуатации Межучрежденческого постоянного комитета (МУПК).
- Государствам, УВКБ и другим соответствующим участникам предлагается принять меры для обеспечения того, чтобы механизмы предотвращения и реагирования, учитывающие гендерные и возрастные аспекты, включая средства правовой защиты, направленные против сексуального и гендерного насилия и эксплуатации, в том числе механизм рассмотрения жалоб и надлежащие рамки отчетности персонала, являлись неотъемлемой частью всех программ во всех связанных с беженцами ситуациях и включали в себя соответствующие просветительские и информационно-пропагандистские программы, рассчитанные на мужчин, женщин и детей<sup>31</sup>.
- УВКБ и его партнерам предлагается создать конкретную структуру отчетности о защите женщин-беженцев и детей-беженцев от насилия в отношении определенных возрастных групп, гендерного и сексуального насилия и обеспечить соблюдение соответствующих кодексов поведения при проведении всех гуманитарных операций.
- Государствам предлагается обеспечить надлежащие правовые и реабилитационные средства, а также осуществлять деятельность по итогам Иокогамских глобальных обязательств<sup>32</sup>.
- Государствам, УВКБ и другим партнерам по гуманитарной деятельности предлагается осуществить профессиональную подготовку и укрепление потенциала в области прав и потребностей лиц, подвергшихся сексуальной эксплуатации, насилию и надругательствам.

#### Цель 5. Активизация поиска долгосрочных решений

В настоящее время миллионы беженцев во всем мире не могут добиться своевременных и устойчивых решений, обеспечение которых является одной из основных целей международной защиты. Необходимо повысить степень координации усилий, объединив, по мере возможности, добровольное переселе-

<sup>31</sup> На основе Framework of Action to Address the Problem of Child Abuse in West Africa как важного перечня мер, которые могут также быть уместными в других ситуациях, особенно для защиты детей-беженцев.

<sup>32</sup> Второй всемирный конгресс по борьбе против сексуальной эксплуатации детей в коммерческих целях, состоявшийся в Иокогаме (Япония), 17-20 декабря 2001 года.

ние, обустройство на местах и переселение в единый всеобъемлющий подход, осуществляемый в тесном сотрудничестве между странами происхождения, принимающими государствами, УВКБ и его партнерами по гуманитарной деятельности и по вопросам развития, особенно НПО, а также беженцами. Одной из промежуточных мер, для того чтобы избежать зависимости, воспользоваться преимуществами инициативы и потенциального вклада беженцев и подготовить их к устойчивым решениям, является укрепление самообеспеченности беженцев. Успешность поиска долгосрочных решений в значительной степени зависит от целенаправленности и непрерывности международного сотрудничества и поддержки. Согласованные действия необходимы, в частности, для того, чтобы урегулировать ситуации, связанные с затянувшимся пребыванием беженцев, на основе четко сбалансированной поддержки различных вариантов долгосрочных решений. В этой связи Программа действий признает, что наиболее предпочтительным решением для беженцев остается добровольная репатриация в условиях безопасности и уважения достоинства личности. Обустройство на новом месте также имеет право на существование и как важный инструмент защиты, и как средство для проявления международной солидарности и распределения бремени. Интеграция в новую среду также доказала свою состоятельность в решении судьбы конкретных беженцев или групп беженцев. Для активизации поиска долгосрочных решений было определено восемь задач, сопровождаемых соответствующими видами деятельности:

### **1. Реализация всеобъемлющих стратегий поиска долгосрочных решений, особенно в отношении ситуаций, связанных с затянувшимся пребыванием беженцев**

- УВКБ предлагается провести обзор всех ситуаций, связанных с затянувшимся пребыванием беженцев, в целях изучения вместе с государствами и другими партнерами осуществимости всеобъемлющих планов действий с использованием каждого из вариантов долгосрочных решений, выполнение которых должно обеспечиваться в тесном взаимодействии со странами происхождения, принимающими странами, странами переселения и самими беженцами.
- Рабочей группе по переселению предлагается изучить вопрос о воздействии укрепления потенциала принимающих стран на реализацию одного или нескольких имеющихся долгосрочных решений, а также вопрос о более стратегическом подходе к переселению, в том числе в пределах затронутых передвижениями беженцев регионов.

### **2. Улучшение условий для добровольной репатриации**

- Странам происхождения, действуя в сотрудничестве с УВКБ и соответствующими партнерами, включая УВКПЧ, предлагается взять на себя обязательства по соблюдению права на возвращение и приему назад своих беженцев, соблюдая приемлемые рамки физической, правовой и материальной безопасности, достигаемой, например, посредством амнистий, гарантий соблюдения прав человека и мер по реституции собственности, информация о которых должна быть надлежащим образом доведена до сведения беженцев.
- В этой связи странам происхождения предлагается также изучить возможности для активизации инициатив в социально-экономической, культурной и политической сферах для содействия примирению и диалогу, особенно с общинами беженцев, и обеспечения соблюдения принципа господства права.
- Государствам следует обеспечивать более последовательную и всеобъемлющую помощь странам происхождения для оказания им содействия в выполнении их обязанностей по обеспечению правовой, физической и материальной безопасности беженцев.



- Государствам следует содействовать участию беженцев, включая женщин, в процессе достижения мира и примирения и обеспечить, чтобы в таких соглашениях должным образом признавалось право на возвращение, а также разработать меры по поощрению репатриации, реинтеграции и примирения.
- Странам происхождения и убежища в сотрудничестве с УВКБ следует содействовать добровольной репатриации посредством, среди прочего, заключения трехсторонних соглашений и реализации мер, способствующих принятию решений о возвращении, таких, как ознакомительные поездки, информационные сессии по обмену мнениями между беженцами и должностными лицами стран происхождения и аналогичные меры по укреплению доверия, а также обеспечить ресурсы для расширения присутствия УВКБ на местах, что позволит проводить непрерывный мониторинг и внесет вклад в создание нормальных и мирных условий для облегчения репатриации.
- Исполкому предлагается принять заключение, посвященное вопросам правовой безопасности, включая проблемы собственности, в качестве дополнения к Заключению № 40 (XXXVI) о добровольной репатриации.
- Государствам и УВКБ предлагается обеспечить, чтобы связанные с гендерными и возрастными аспектами вопросы, касающиеся программ репатриации или реинтеграции, выявлялись на ранней стадии и в полной мере учитывались при планировании и выполнении программ добровольной репатриации.
- Государствам и УВКБ следует обеспечить, чтобы и женщинам, и мужчинам была предоставлена возможность принимать свободное и полностью осознанное решение относительно возвращения и подписывать индивидуальную форму Заявления о добровольной репатриации при строгом соблюдении права на конфиденциальность.

### **3. Укрепление сотрудничества в целях достижения устойчивой репатриации**

- УВКБ предлагается обновить его *Справочник по вопросам добровольной репатриации* 1996 года, заострив в нем внимание на мерах по укреплению сотрудничества среди всех заинтересованных участников и на вопросах укрепления доверия.
- УВКБ и другим соответствующим партнерам предлагается оказывать содействие процессу примирения, обеспечивая, чтобы при планировании и разработке программ репатриации учитывались меры, способствующие примирению, посредством укрепления равенства между возвращенцами, перемещенными лицами и местными жителями в отношении доступа к основным видам услуг и участия в общественной жизни.
- Государствам и УВКБ предлагается обеспечить, чтобы процесс планирования репатриации включал в себя вовлечение на ранней стадии партнеров по развитию в качестве одной из мер содействия устойчивой репатриации и обеспечения возможности для УВКБ своевременно передать свои полномочия и завершить свою работу.
- Государствам, УВКБ и партнерам по развитию предлагается в соответствующем порядке и в духе партнерства обратить более пристальное внимание на общину с точки зрения инвестиций в процесс реинтеграции, который приносил бы пользу как возвратившимся беженцам, так и местному населению и в ходе которого уделялось бы достаточно приоритетное внимание вопросам жилья и основ-

ных видов обслуживания в целях улучшения возможностей для приема новых переселенцев и содействия примирению.

- Государствам предлагается принять меры по обеспечению равноправия для возвратившихся женщин с точки зрения доступа к реституции жилья, собственности и земли.
- Государствам, УВКБ и другим партнерам предлагается уделять приоритетное внимание обеспечению доступа к образованию в стране происхождения для возвратившихся лиц и содействию получению такого доступа посредством договоренностей о подтверждении образования, профессионального или иного обучения, полученного в изгнании.

#### **4. Интеграцию на местах следует рассматривать как часть всеобъемлющей стратегии поиска устойчивых решений**

- Исполкому предлагается разработать рамочные положения по осуществлению решения проблемы интеграции на местах в виде заключения, учитывающего особенности потребностей беженцев, международные и национальные правовые стандарты, а также социально-экономические реалии принимающих стран. В этой связи следует поощрять такой подход к интеграции на местах, при котором учитывались бы вопросы гендерной и возрастной специфики, а также развития общины, и при этом по мере возможности и необходимости учитывались также потребности как беженцев, так и местного населения.
- Государствам предлагается изучить, в каких случаях, когда и каким образом следует предоставлять гарантированный правовой статус и права постоянных жителей, которые могут включать в себя возможность стать натурализованными гражданами страны пребывания, беженцам, уже в значительной степени вовлеченным в социально-экономическую деятельность.
- Государствам в сотрудничестве с международными и региональными партнерами по развитию предлагается внести свой вклад в обеспечение интеграции на местах посредством распределения бремени, которое подразумевает наличие необходимых ресурсов для поддержки самообеспеченности и указанной интеграции таким образом, чтобы это содействовало жизнеспособности местных общин, принимающих беженцев.

#### **5. Расширение возможностей для переселения**

- УВКБ следует повышать уровень защиты посредством увеличения количества стран, участвующих в переселении, а также за счет более стратегического использования переселения в интересах как можно большего числа беженцев, принимая вместе с тем во внимание последствия этого процесса с точки зрения ресурсов.
- Государствам, которые еще не предлагают возможностей для переселения, следует серьезно рассмотреть вопрос о выделении хотя бы некоторых мест для него.
- Государствам и УВКБ в сотрудничестве с НПО предлагается разработать программы по укреплению потенциала в новых странах для переселения, включая профессиональную подготовку, "двусторонние" проекты и соответствующую поддержку.

- Государствам, предлагающим возможности для переселения, следует рассмотреть вопрос об увеличении квот принимаемых ими переселенцев, расширении состава переселяемых групп беженцев и введении более гибких критериев для переселения<sup>33</sup>.
- Государствам предлагается проводить такую политику, при которой переселение сопровождалось бы более активной интеграционной политикой, направленной на предоставление беженцам статуса лиц, имеющих право на долговременное проживание, чтобы они могли пользоваться равными правами и возможностями в социальной, экономической и культурной жизни страны, особенно в том, что касается: образования, включая языковую подготовку и повышение квалификации; рынка труда; воссоединения семей; и гражданства.

#### **6. Повышение эффективности использования переселения в качестве одного из механизмов защиты и одного из долгосрочных решений**

- Государствам и УВКБ в сотрудничестве с НПО предлагается упростить требования, предъявляемые к процессу обработки заявлений о переселении, и уделить более пристальное внимание вопросам защиты.
- Государствам и УВКБ предлагается изучить вопрос о реальности создания центральной системы биометрической регистрации для содействия установлению личности беженцев, нуждающихся в переселении.
- Государствам и УВКБ предлагается определить возможности проведения более оперативного анализа данных, полученных в процессе регистрации беженцев, для того чтобы прогнозировать потребности в переселении отдельных лиц или конкретных групп, и ускорить процесс обработки заявлений о переселении, особенно в условиях чрезвычайных ситуаций.
- Государствам и УВКБ предлагается обращать особое внимание в своих программах переселения на гендерные аспекты предоставления защиты, помимо выделения в особую категорию женщин, подвергающихся риску.
- УВКБ следует усовершенствовать методы и механизмы противодействия потенциальным неправомерным действиям и борьбе с коррупцией и мошенничеством, а также информировать Исполком об этих усилиях.
- Государствам и УВКБ предлагается обеспечить наличие более значительных ресурсов для мероприятий по переселению, равномерно распределенных на все операции по географическим регионам.

#### **7. Достижение самообеспеченности для беженцев**

- УВКБ и государствам следует обеспечить, чтобы в программах оказания помощи беженцам уже на первых этапах были заложены стратегии достижения самообеспеченности и предоставления возможностей. В этой связи УВКБ предлагается действовать в качестве катализатора процесса мобилизации финансовой и технической поддержки таким мерам.
- Кроме того, УВКБ и государствам предлагается также обратить внимание на стратегии замещения помощи<sup>34</sup>, используя в первую очередь деловые качества и потенциальные возможности женщин-

<sup>33</sup> См. также Цель 3, задача 6.

беженцев, что позволит также избежать серьезных проблем, связанных с защитой, и исключить сексуальное и гендерное насилие, которое может возникнуть в результате чрезмерной зависимости и отсутствия занятий.

- Государствам предлагается рассмотреть вопрос о расширения возможностей для образования, профессиональной подготовки, а также сельскохозяйственных и других программ, обеспечивающих получение дохода, результатами которых в одинаковой степени могли бы пользоваться как мужчины, так и женщины.
- Государствам, УВКБ и партнерам по гуманитарной деятельности предлагается обеспечить, чтобы беженцы, в частности женщины и подростки, а также принимающие их общины участвовали в разработке и осуществлении программ по достижению самообеспеченности.
- Государствам, УВКБ, а также партнерам по гуманитарной деятельности и развитию предлагается сотрудничать с принимающими странами по вопросам дальнейшего развития комплексных подходов, способствующих укреплению потенциала по приему беженцев в районах их размещения.
- УВКБ предлагается провести исследование экономических и социальных условий проживания беженцев в принимающих странах, в котором следует обратить особое внимание на национальное трудовое законодательство, а также привести примеры наиболее эффективной практики применения стратегий достижения самообеспеченности, для того чтобы страны могли получить практические рекомендации для действий, позволяющих преобразовать принципы в конкретные меры.

## **8. Восстановление районов в бывших принимающих странах, пострадавших от пребывания беженцев**

- Государствам, УВКБ и партнерам по вопросам развития предлагается оценить, какие наиболее оптимальные меры они могли бы предпринять для развития и поддержки усилий международного сообщества по обеспечению восстановления пострадавших от пребывания беженцев районов в бывших странах убежища.

## **Цель 6: Удовлетворение потребностей в защите женщин-беженцев и детей-беженцев**

Женщины-беженцы и дети-беженцы составляют подавляющее большинство беженцев во всем мире и тех, кто получает пользу от программ УВКБ. Международное сообщество и УВКБ разработали огромное количество международных норм, политических концепций и руководящих указаний, направленных на улучшение защиты женщин-беженцев и детей-беженцев и оказание им помощи. Вместе с тем на практике до сих пор существуют различия между их применением и выполнением, которые вызваны ограниченностью ресурсов (как финансовых, так и людских), несовпадением приоритетов и отчетности не только на уровне учреждений, но и в рамках международного сообщества. Защита женщин-беженцев и детей-беженцев является не только одним из ключевых направлений деятельности, но и организационным приоритетом для УВКБ. Для защиты ставших беженцами женщин и детей необходим трехсторонний подход, который осуществляется с учетом соблюдения прав, предусматривает целенаправленные действия и опирается на необходимость должного учета факторов гендерного равенства и возрастных особенностей<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Деятельность с участием беженцев и жителей местных общин по производству определенных изделий (например, пищевого масла, муки, одеял, печей).

<sup>35</sup> Рекомендации для действий в отношении женщин-беженцев и детей-беженцев были разработаны на основе недавно проведенных независимых оценок деятельности УВКБ в

Основные проблемы защиты, с которыми сталкиваются женщины-беженцы и дети-беженцы, являются взаимосвязанными, не могут рассматриваться в отрыве друг от друга и требуют активного партнерства всех заинтересованных сторон. Конкретные виды деятельности по удовлетворению потребностей в защите женщин-беженцев и детей-беженцев отражены в рамках других целей и задач Программы действий. Ниже приводятся две дополнительные рамочные задачи, а также некоторые из соответствующих видов деятельности.

### 1. Меры по совершенствованию механизма защиты женщин-беженцев

- Государствам, УВКБ и партнерам предлагается принять меры для обеспечения того, чтобы женщины-беженцы участвовали на равных правах в процессе принятия решений по всем вопросам жизни беженцев, а также в осуществлении принятых решений и чтобы вопросы защиты и гендерных особенностей учитывались на всех стадиях разработки, осуществления, мониторинга и оценки программ.
- Государствам предлагается рассмотреть вопрос о присоединении к *Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин* и к *Факультативному протоколу* к ней.
- УВКБ предлагается провести обзор рекомендаций, содержащихся в оценке Руководящих принципов в отношении защиты женщин-беженцев<sup>36</sup>, проведенной Женской комиссией по делам женщин-беженцев и детей-беженцев, а также обеспечить, в случае необходимости, осуществление в установленные сроки своевременных и надлежащих последующих мер по их реализации.
- УВКБ предлагается завершить пересмотр *Руководящих принципов, касающихся обеспечения защиты женщин-беженцев 1991 года*, с учетом соответствующих результатов оценки осуществления руководящих принципов, проведенной Женской комиссией по делам женщин-беженцев и детей-беженцев.
- УВКБ предлагается обеспечить дальнейшее распространение и проводить мониторинг осуществления *Руководящих принципов, касающихся преследования по признаку пола, Руководящих принципов, касающихся обеспечения защиты женщин-беженцев, и Руководящих принципов, касающихся предотвращения сексуального насилия в отношении женщин-беженцев и реагирования на такие случаи*.
- УВКБ предлагается обеспечить, чтобы в страновых оперативных планах и в ежегодных докладах о деятельности по обеспечению защиты были в полной мере отражены вопросы, касающиеся основных прав женщин, включая подробную отчетность о проведенной деятельности и достигнутых результатах, и отразить в них, в случае необходимости, планы действий по обеспечению защиты, разработанные совместно с партнерами и самими беженцами.

отношении женщин-беженцев и детей-беженцев, Глобальных консультаций и других совещаний, на нормах международного права в области прав человека, заключениях Исполнительного комитета, руководящих принципах и политических концепциях. См. *An independent evaluation of the impact of UNHCR's activities in meeting the rights and protection needs of refugee children*, E/PAU/2002/02 (May 2002) и *UNHCR Policy on Refugee Women and Guidelines on Their Protection: An Assessment of Ten Years of Implementation* (May 2002).

<sup>36</sup> *UNHCR Policy on Refugee Women and Guidelines on Their Protection: An Assessment of Ten Years of Implementation* (May 2002).

- Государствам, УВКБ и другим участникам предлагается обеспечить, чтобы вопросы гендерного равенства были должным образом отражены во всех программах профессиональной подготовки и обучения.

## **2. Меры по совершенствованию механизма защиты детей-беженцев**

- Государствам, УВКБ и партнерам предлагается принять меры для обеспечения того, чтобы дети-беженцы и подростки-беженцы в надлежащем порядке принимали равное участие в процессе принятия решений по всем вопросам жизни беженцев, а также в осуществлении принятых решений, чтобы вопросы защиты и возрастных особенностей учитывались на всех стадиях разработки, выполнения, мониторинга и оценки программ.
- Государствам, которые еще не сделали этого, предлагается ратифицировать *Конвенцию о правах ребенка* и *Факультативные протоколы, касающиеся участия детей в вооруженных конфликтах, а также торговли детьми, детской проституции и детской порнографии* и *Гаагскую конвенцию о защите детей и сотрудничестве в вопросах межгосударственного усыновления 1993 года*, а государствам-участникам этих договоров добросовестно выполнять их.
- Государствам, УВКБ и партнерам по гуманитарной деятельности предлагается продолжить или разработать программы по информированию детей-беженцев об их правах и поощрять их участие в определении связанных с защитой проблем, действий по их устранению и в принятии затрагивающих их решений.
- Государствам, УВКБ и партнерам по гуманитарной деятельности предлагается продолжать осуществлять программы подготовки по правам детей-беженцев, уделяя надлежащее внимание *Конвенции о правах ребенка*, другим соответствующим стандартам в области прав человека, международного гуманитарного права, а также руководящим принципам УВКБ, касающимся обеспечения защиты детей и проявления заботы о них.
- УВКБ предлагается обеспечить дальнейшее распространение и контроль за соблюдением руководящих принципов, касающихся обеспечения защиты детей-беженцев и проявления заботы о них.
- УВКБ предлагается организовать процесс мониторинга для оценки выполнения вышеуказанных руководящих принципов, а также деятельности по выполнению рекомендаций, сделанных в ходе независимой оценки *Обеспечения прав и потребностей в защите детей-беженцев* (май 2002 года).
- УВКБ предлагается обеспечить, чтобы в страновых оперативных планах и в ежегодных докладах о деятельности по обеспечению защиты были в полной мере отражены вопросы, касающиеся основных прав ребенка, включая подробную отчетность о проведенной деятельности и достигнутых результатах, и отразить в них по мере необходимости планы действий по обеспечению защиты, разработанные совместно с партнерами и самими детьми-беженцами.
- УВКБ предлагается расширять его сотрудничество с ЮНИСЕФ и Союзом за спасение детей, активизировать деятельность по подготовке специалистов и созданию потенциала в рамках проекта по осуществлению *Программы действий по правам детей* (ПДПД) и уделять приоритетное внимание вопросам подготовки представителей правительств и партнеров по сотрудничеству, а также своего собственного персонала.
- Государствам предлагается уделять особое внимание вопросам начального и среднего образования для беженцев, в том числе посредством предоставления финансирования принимающим странам и УВКБ, поскольку образование является одним из важных средств обеспечения защиты.

02-66856R