

ГЛОБАЛЬНЫЙ ДОГОВОР О БЕЖЕНЦАХ

КРАТКОЕ РУКОВОДСТВО УВКБ ООН



Беженцы из Бурунди и члены принявшего их местного сообщества учатся вместе в Paysannat School на востоке Руанды. © UNHCR / Hannah Maule-ffinck

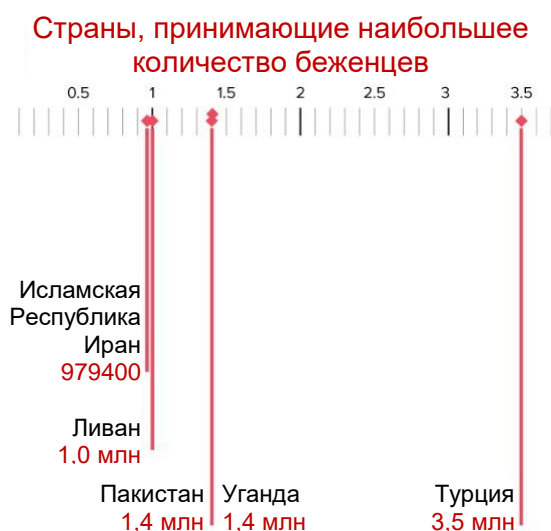
СОДЕРЖАНИЕ

Что такое глобальный договор о беженцах? Зачем он нужен?	2
Как разрабатывался глобальный договор о беженцах?	3
Как будет действовать глобальный договор о беженцах?	4
Что включает в себя глобальный договор о беженцах? Какие положения являются новыми?	8
Что дальше?	9

Что такое глобальный договор о беженцах? Зачем он нужен?

На конец 2017 года в мире насчитывалось около **25,4 миллиона беженцев**¹, более половины из них младше 18 лет. При этом бремя и ответственность за размещение и поддержку такого значительного числа беженцев по-прежнему непропорционально ложится на относительно малое количество стран. На сегодня всего 10 стран принимают 60% всех беженцев в мире. Только Турция размещает у себя **3,5 миллиона беженцев** – больше, чем любая другая страна. В Ливане **каждый шестой** является беженцем, в Иордании – каждый четырнадцатый. Кроме того, подавляющее большинство беженцев в мире (**85 процентов**) проживает в развивающихся странах, которые сталкиваются со своими собственными экономическими трудностями и проблемами развития.

Ряд других стран вносят существенный финансовый и иной вклад в решение проблем беженцев, включая беспрецедентный уровень финансовой помощи для гуманитарной деятельности и прием беженцев для переселения. Однако их количество также ограничено: например, десять государственных доноров (включая Европейский Союз) предоставляют почти 80 процентов финансирования УВКБ ООН, и более двух третей заявок УВКБ ООН на переселение размещаются лишь в пяти странах. Несмотря на щедрость этих государств, разрыв между потребностями беженцев и мерами, которые принимаются для их удовлетворения, увеличивается.



Утвердив **Нью-Йоркскую декларацию о беженцах и мигрантах** в сентябре 2016 года², государства-члены ООН приняли ряд обязательств по усилению мер, принимаемых международным сообществом для решения ситуаций, связанных с перемещением населения. В отношении беженцев такие обязательства включают два важных шага, направленных на укрепление системы для защиты беженцев и удовлетворение потребностей принимающих их стран и сообществ:

- Во-первых, государства-члены приняли **комплекс мер в отношении беженцев**, или **КМОБ**, основанный на десятилетнем опыте защиты беженцев, поддержки принимающих их стран и сообществ и поиска решений³. Он включает широкий круг мер, которые международное сообщество должно принять для решения ситуаций, связанных с перемещением больших групп беженцев, на протяжении всего цикла перемещения – от приема и допуска в страну до удовлетворения постоянных потребностей и поиска решений.
- Во-вторых, государства-члены согласились продолжить работу по совершенствованию международных мер посредством разработки и принятия **глобального договора о беженцах** в 2018 году. Для этого они обратились к Верховному комиссару ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) с просьбой провести консультации с государствами-членами и широким кругом других заинтересованных сторон и предложить такой договор⁴. **Предлагаемый глобальный договор о беженцах**, неотъемлемой частью которого является комплекс мер в отношении беженцев, был подготовлен 20 июля 2018 года.

¹ Включая беженцев из Палестины, зарегистрированных Ближневосточным агентством ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР)

² Подробнее о Нью-Йоркской декларации: www.unhcr.org/newyorkdeclaration

³ См. www.unhcr.org/crrf

⁴ Стороны включают международные организации в системе ООН и вне ее, участников процесса развития и международные финансовые учреждения, региональные организации, гражданское общество (включая религиозные организации, ученых и других экспертов), частный сектор, членов принимающего сообщества и самих беженцев.

Менее чем через два года после принятия комплекса мер в отношении беженцев отмечается **заметный прогресс**, в т.ч. в следующем:

- расширена поддержка для стран и сообществ, принимающих большое количество беженцев, включая целевую поддержку развития от Всемирного банка в объеме 2 млрд долларов США и помощь от двусторонних доноров в области развития в размере свыше 1 млрд долларов США для стран, наиболее затронутых перемещением беженцев;



Беженцы рохинджа прибывают в Бангладеш в октябре 2017 года. © UNHCR/Roger

- новые инициативы по расширению и обеспечению беженцам доступа к образованию, средствам к существованию и национальной системе правосудия;
- активное усиление работы по поиску решений, включая увеличение количества стран для переселения, спонсорской поддержки от частных лиц и сообществ и создание условий в странах происхождения, которые обеспечили бы безопасное и достойное возвращение беженцев в свои страны.

Подробнее о достигнутом прогрессе см. по ссылке: [От обязательства к действию: Ключевые моменты прогресса на пути к комплексу мер в отношении беженцев с момента принятия Нью-Йоркской декларации.](#)

Как разрабатывался глобальный договор о беженцах?

Глобальный договор о беженцах разработан по запросу Генеральной Ассамблеи ООН после продолжительного процесса многосторонних консультаций с государствами-членами и другими ключевыми заинтересованными сторонами. Данный процесс включал в себя:

- **практическое применение КМОБ** более чем в двенадцати странах и на региональном уровне в двух ситуациях наряду с анализом передового опыта и уроков, извлеченных из различных ситуаций, связанных с беженцами в прошлом и в настоящем, где принципы КМОБ включены в политики и программы. Ключевым элементом этого процесса были **ежегодные консультации УВКБ ООН и неправительственных организаций** в 2017 году, которые были посвящены применению КМОБ и разработке глобального договора о беженцах;⁵
- серию из пяти **тематических обсуждений** по ключевым аспектам, которые будут рассмотрены в глобальном договоре о беженцах, во второй половине 2017 года с участием государств, международных и региональных организаций, НПО, ученых, экспертов, партнеров из частного сектора, беженцев (включая Глобальный молодежный консультативный совет УВКБ ООН) и представителей принимающих сообществ;⁶
- **диалог Верховного комиссара по проблемам защиты** в декабре 2017 года, в рамках которого была проведена оценка прогресса и уроков, извлеченных в ходе практического применения КМОБ и тематических обсуждений;⁷
- циклический процесс из **шести официальных консультаций** с государствами-членами ООН по проектам глобального договора с февраля по июль 2018 года, в ходе которых менялся текст договора в соответствии с полученной обратной связью;⁸
- предоставление почти **пятисот публично доступных письменных материалов** широким кругом заинтересованных сторон.⁹



В ходе диалога Верховного комиссара по проблемам защиты в 2017 году была проведена оценка прогресса, достигнутого в разработке глобального договора о беженцах до обнародования

⁵ См. www.unhcr.org/crrf

⁶ Более подробная информация, включая документацию и видеозаписи, доступна по ссылке: www.unhcr.org/thematicdiscussions

⁷ См. www.unhcr.org/hc-dialogue2017

⁸ См. www.unhcr.org/formalconsultations

⁹ См. www.unhcr.org/writtencontributions

«первоначального проекта» документа в январе 2018 года. © UNHCR / Jean Marc Ferré

По результатам этого процесса УВКБ ООН выпустило [предлагаемый глобальный договор о беженцах](#) 20 июля 2018 года. Предполагается, что положения договора будут практичными и выполнимыми и обеспечат баланс мнений, в т.ч. иногда противоречивых, в той части, в которой они совпадают.

Помимо этого государства-члены ООН работали над отдельным [глобальным договором о безопасной, упорядоченной и легальной миграции](#). Этот договор, также основанный на Нью-Йоркской декларации, был разработан на межправительственном уровне в Нью-Йорке с участием Постоянных представителей Мексики и Швейцарии в ООН в качестве фасилитаторов. Он будет принят на межправительственной конференции в Марокко в декабре 2018 года.¹⁰

Как будет действовать глобальный договор о беженцах?

Глобальный договор о беженцах создает основу для принятия более решительных, предсказуемых и справедливых международных мер в отношении ситуаций с большим количеством беженцев. Хотя договор не имеет обязательной юридической силы, он представляет собой руководство для международного сообщества в целом по оказанию поддержки беженцам, а также странам и сообществам, принимающим большое количество беженцев (в том числе на длительные сроки), через мобилизацию политической воли, расширение базы поддержки и активацию мер для более справедливого и предсказуемого распределения бремени и ответственности.

Глобальный договор о беженцах отражает ряд ключевых аспектов этого подхода.

В первую очередь, он нацелен на поиск вариантов [расширения поддержки принимающим странам и сообществам](#) таким образом, чтобы обеспечить защиту беженцев и найти долговременные решения. Поддержка будет включать дополнительные финансовые ресурсы, а также политическую поддержку, техническую помощь, меры по укреплению потенциала, механизмы преференциальной торговли, расширенный доступ к вариантам переселения и другим решениям, вовлекающим третьи страны, а также усилия по выявлению базовых причин и созданию условий в странах происхождения, которые позволяли бы беженцам вернуться домой в безопасности с сохранением достоинства.

Важная часть этой поддержки относится к [связи между гуманитарными действиями и действиями, направленными на развитие](#), т.е. глобальный договор о беженцах будет направлен на укрепление гуманитарной работы и одновременно на создание основы для сотрудничества в целях развития на ранних этапах, чтобы предоставить дополнительную поддержку непосредственно принимающим сообществам и беженцам.

Во-вторых, глобальный договор [привлечет более широкий круг государств и других партнеров](#), готовых принимать меры в связи с ситуациями, связанными с большим притоком беженцев, как вновь возникшими, так и затяжными. Договор предусматривает участие множества заинтересованных сторон под руководством национальных органов принимающих стран, в т.ч. укрепление существующих и развитие новых партнерств. Партнерства между государствами, международными и региональными организациями, НПО и научным сообществом не утрачивают свое значение, однако существует большой потенциал для создания партнерств с международными финансовыми учреждениями, частным сектором и многими другими сторонами.

В-третьих, глобальный договор о беженцах будет способствовать укреплению [устойчивости и самообеспеченности](#) беженцев (что также послужит на пользу принимающим сообществам) через предоставление доступа к возможностям для получения средств к существованию и национальным системам и службам при содействии международного сообщества. Для беженцев это будет означать, что они будут меньше зависеть от помощи и будут лучше подготовлены к возвращению домой при благоприятных обстоятельствах, а до этого смогут вносить вклад в принимающие их сообщества. Что касается принимающих сообществ, это будет означать, что их собственное развитие не будет страдать из-за щедрости, которую они проявляют к нуждающимся.

И, наконец, глобальный договор будет способствовать тому, чтобы принимаемые меры [разрабатывались с учетом прав, а также гендерных аспектов, возраста и культурного и этнического многообразия](#) на протяжении всего процесса. Ключевая часть этого процесса – сделать так, чтобы меры, принимаемые в отношении беженцев, были нацелены на активное и

¹⁰ Подробнее: refugeesmigrants.un.org/migration-compact

конструктивное вовлечение тех, кого они защищают и поддерживают, обеспечение равенства полов и расширение прав и возможностей женщин и девочек, а также на борьбу с дискриминацией.

Глобальный договор о беженцах не будет создавать дополнительного бремени или нагрузки на страны, принимающие большое количество беженцев, и не будет менять мандат УВКБ ООН в части защиты и поиска решений. Он будет дополнять международный режим в отношении беженцев, который установился на протяжении десятилетий и продолжает спасать жизни каждый день, через более справедливое и предсказуемое распределения бремени и ответственности.



*Кармен, беженка из Колумбии, живет в Эквадоре и работает в собственной обувной мастерской.
© UNHCR / Andres Looor*

Что включает в себя глобальный договор о беженцах? Какие положения являются новыми?

Глобальный договор делится на четыре части:¹¹

- I. **Введение**, в котором приводятся общая информация о договоре, руководящие принципы и цели, а также кратко рассматриваются вопросы предотвращения и устранения базовых причин;
- II. **Комплекс мер в отношении беженцев**, принятый государствами-членами ООН в Нью-Йоркской декларации;
- III. **Программа действий**, которая поддерживает практическое применение комплекса мер путем определения действий, которые государства и другие заинтересованные стороны могут выполнить, чтобы рациональнее разделить ответственность и эффективно сотрудничать в случаях большого количества беженцев и затянувшихся ситуаций, связанных с беженцами;
- IV. Глава **«Последующие действия и обзор»**, включающая положения о разработке показателей, анализе прогресса и отчетности.

Цели глобального договора совпадают с целями КМОБ, а именно:

- 1) **ослабить нагрузку** на страны, принимающие большое количество беженцев;

¹¹ См. предлагаемый текст договора по ссылке: www.unhcr.org/formalconsultations

- 2) повысить способность беженцев **обеспечивать самих себя**;
- 3) расширить использование решений, предусматривающих доступ в третьи страны (т.е. переселение и другие пути въезда);
- 4) содействовать **созданию в странах происхождения условий** для возвращения беженцев в безопасности и с сохранением достоинства.

Программа действий включает два раздела: **«Механизмы распределения бремени и ответственности»** и **«Области, в которых нужна поддержка»**. Если КМОБ касается непосредственно ситуаций с большим количеством беженцев, программа действий признает, что другие ситуации – когда беженцы перемещаются вместе с мигрантами или внутренне перемещенными лицами или когда вынужденное перемещение вызвано внезапными стихийными бедствиями или ухудшением состояния окружающей среды – также приводят к возникновению сложных проблем у затрагиваемых государств и для их решения может требоваться поддержка международного сообщества.

Механизмы распределения бремени и ответственности

Глобальный договор предусматривает ряд мер по укреплению международного сотрудничества с целью поддержки беженцев и принимающих их стран, а также, по возможности, стран происхождения и по расширению работы в сфере поиска возможных решений.

На глобальном уровне договор создает **Глобальный форум по беженцам** на уровне министров, на котором раз в четыре года (начиная с 2019 года) будут собираться представители международного сообщества для решения проблем, с которыми сталкиваются беженцы и принимающие их страны, расширения круга сторон, участвующих в процессе и оказывающих поддержку, и анализа коллективного прогресса на пути к более справедливому и предсказуемому распределению бремени и ответственности.

Форум будет содействовать постоянному участию международного сообщества в вопросах, связанных с беженцами, и создаст основу для дальнейших действий. В частности, он предоставит государствам-членам и другим заинтересованным сторонам возможность принять на себя конкретные обязательства по выполнению глобального договора о беженцах и обсудить возможности, трудности и варианты распределения бремени и ответственности. Обеспечивая участие беженцев в международном мероприятии на уровне министров, Глобальный форум по беженцам также создаст новые возможности для вовлечения пострадавшего населения.

Ожидается, что широкий круг государств и других потенциальных участников примут на себя определенные обязательства, включая:

- оказание финансовой, материальной и технической помощи;
- предоставление мест для переселения и дополнительных возможностей для въезда в третьи страны;
- другие действия, которые государства решат принять на национальном уровне в поддержку целей глобального договора.

Начиная с 2023 года, Форум будет также обеспечивать **подотчетность**. В рамках Форума государства, помимо принятия новых обязательств, смогут анализировать выполнение ранее взятых обязательств и других мер для достижения целей глобального договора, а также эффективность механизмов распределения бремени и ответственности. Для осуществления функции подотчетности критически важным будет механизм **отслеживания принятых обязательств и внесенных вкладов**, который будет согласован с государствами-членами и другими заинтересованными сторонами, а также процесс **оценки воздействия в результате приема и защиты беженцев и оказания им содействия**. Для анализа будут использованы специально разработанные **показатели**, а промежуточная оценка будет проводиться в рамках встреч на высоком уровне раз в два года в период между проведением Форумов.

В контексте конкретных (новых или длящихся) ситуаций с перемещением большого числа беженцев глобальный договор о беженцах содержит положение, согласно которому принимающее государство или страна происхождения (в зависимости от обстоятельств), нуждающееся в широкой поддержке для решения ситуации с большим количеством беженцев, может запросить у УВКБ ООН введение в действие **платформы поддержки** в целях получения содействия для своих национальных механизмов и выполнения комплексных национальных планов.

Платформа поддержки будет объединять группу государств и позволит им совместно усилить политические обязательства, мобилизовать содействие для принятия комплекса мер и привлечь участников процесса развития (наряду с гуманитарными организациями) на раннем этапе. Платформа будет функционировать на основе соответствующих обязательств, принятых в рамках Глобального форума по беженцам, и, в частности, может инициировать проведение конференции солидарности для расширения базы поддержки путем привлечения стран, которые не являются участниками платформы.

При необходимости будут приглашаться другие заинтересованные стороны, в т.ч. региональные и субрегиональные организации и форумы, международные и региональные финансовые учреждения, соответствующие агентства ООН, частный сектор и представителей гражданского общества.

Кроме того, эти механизмы будут поддерживаться рядом **инструментов распределения бремени и ответственности**, нацеленных на:

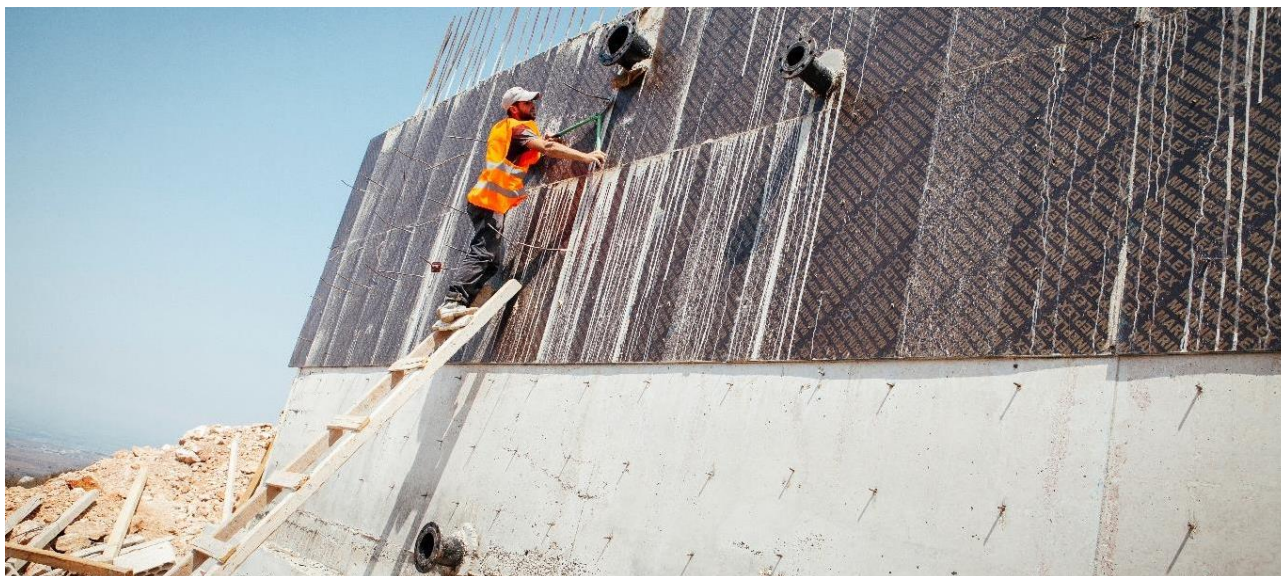
- обеспечение своевременного, предсказуемого, соответствующего и долгосрочного **финансирования и эффективного и рационального использования ресурсов**;
- использование подхода, предусматривающего участие многих заинтересованных сторон и партнерство в качестве стандартного метода реагирования;
- обеспечение наличия достоверных, сопоставимых и актуальных **данных и подтверждающих сведений**.

Области, в которых нужна поддержка

Исходя из ранее принятых комплексных мер и применения КМОБ, второй раздел программы действий – «Области, в которых нужна поддержка» – определяет направления, в которых международное сообщество может сфокусировать поддержку для принятия комплексных, согласованных, предсказуемых и учитывающих потребности людей мер реагирования в ситуациях массового притока беженцев, с учетом конкретного контекста, а также национальных приоритетов, стратегий и политики. Они охватывают полный цикл перемещения и включают такие аспекты, как готовность и раннее предупреждение, меры по приему беженцев (включая людей с особыми потребностями), защита и обеспечение безопасности, меры по поддержке беженцев и принимающих сообществ в повседневной жизни (в различных областях, включая образование, средства к существованию и медицину), а также меры по обеспечению доступа к решениям (включая добровольную репатриацию, переселение и дополнительные способы въезда, интеграцию в местное сообщество и другие местные решения). В частности, данный раздел предлагает:

- создать **группу поддержки потенциала предоставления убежища** с участием экспертов из разных стран для оказания поддержки национальным органам в укреплении различных аспектов их систем предоставления убежища, чтобы обеспечить справедливость, эффективность, адаптивность и целостность этих систем;¹²

¹² Неофициальный документ по группе поддержки потенциала предоставления убежища доступен по ссылке: www.unhcr.org/formalconsultations



Строительство нового водохранилища для сирийских беженцев и принимающих сообществ в Ливане. Проект, осуществляемый при поддержке Европейского Союза, предоставил около 200 ливанским и сирийским рабочим возможность получить средства к существованию. © UNHCR / Martin Dudek

- использовать ресурсы и опыт для **поддержки и укрепления национальных систем** с целью предоставления беженцам доступа к таким сферам, как образование, средства к существованию и медицина;
- разработать **трехлетнюю стратегию** для расширения доступа к переселению и увеличения доступности и предсказуемости путей въезда в третьи страны.

Что дальше?

Нью-Йоркская декларация предусматривает, что Генеральная Ассамблея рассмотрит глобальный договор, предложенный Верховным комиссаром, «в связи с ежегодной резолюцией об Управлении Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев». Резолюция обычно принимается в декабре каждого года.

Глобальный договор представляет собой уникальную возможность для укрепления международных мер в отношении перемещения большого количества беженцев и затянувшихся ситуаций, связанных с беженцами. Однако успех договора будет зависеть от готовности международного сообщества поддержать его выполнение. Таким образом, подготовка окончательной редакции договора является не концом, а, скорее, началом работы международного сообщества на пути к достижению совместных результатов с общим пониманием направления, цели и подотчетности. Договор является рабочим инструментом, разработанным в условиях многостороннего сотрудничества, который выстраивает основу для дальнейших действий на пути к более справедливому и предсказуемому распределению бремени и ответственности в будущем.