



УВКБ ООН

Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев
Haut Commissariat des Nations Unies pour les refuges

Мандат УВКБ ООН в отношении помощи беженцам и другим лицам, подмандатным УВКБ ООН

Мандат УВКБ ООН по оказанию помощи обусловлен Уставом УВКБ ООН, в частности пунктами 8, 9 и 10, и также выполняется в соответствии с Уставом и последующими резолюциями Генеральной Ассамблеи. Он также включен в международное договорное право, в частности в Конвенцию о статусе беженцев 1951 года¹. Таким образом, оказание помощи является неотъемлемой частью мандата УВКБ ООН в отношении беженцев и репатриантов. Предоставление помощи также является частью роли УВКБ ООН в качестве ведущего учреждения в глобальных масштабах по таким блокам вопросов, как обеспечение защиты, координация и управление деятельностью лагерей и предоставление временного пристанища в сложных чрезвычайных ситуациях.

В ряде положений Устава более детально говорится о специфике предоставления помощи, а на Верховного комиссара и его Управление возлагаются полномочия осуществлять различные виды деятельности, связанные с предоставлением помощи:

- Верховный комиссар *«содейств[ует] при помощи специальных соглашений с правительствами выполнению любых мероприятий, имеющих своей целью облегчение положения беженцев и сокращение числа беженцев, нуждающихся в защите ...»* (п. 8(b)).
- Верховный комиссар *«содейств[ует] правительственным и частным усилиям, направленным на поощрение добровольной репатриации беженцев или их ассимиляции в новых странах»* (п. 8(c)).
- Верховный комиссар *«облегч[ает] координацию усилий частных организаций [т.е. НГО], занимающихся попечением о беженцах»* (п. 8(i)).
- Верховный комиссар *«в пределах предоставленных в его распоряжение средств занимается такими другими видами деятельности, в том числе репатриацией и расселением, которые могут быть определены Генеральной Ассамблеей»* (п. 9).
- Верховный комиссар *«заведует всеми общественными или частными средствами, получаемыми им для оказания помощи беженцам, и распределяет их между частными и, если потребуется, государственными учреждениями, которые он считает наиболее квалифицированными для оказания такой помощи. Верховный комиссар может отклонять любые предложения, которые он считает неподходящими или которые не могут быть использованы»* (п. 10).

Функция оказания гуманитарной помощи УВКБ ООН более подробно излагается в последующих резолюциях Генеральной Ассамблеи – как в ежегодных сводных резолюциях по ряду вопросов УВКБ ООН, так и в резолюциях, касающихся помощи беженцам, репатриантам и перемещенным лицам в Африке (см. Приложение). Они касаются в основном следующих областей:

- обращения с просьбой предоставить помощь;
- выражение признательности за роль УВКБ ООН в оказании помощи и предоставлении защиты;
- связи между защитой и помощью;

¹ См., например, заключительный пункт преамбулы Конвенции 1951 года: *«Отмечая, что Верховному комиссару Организации Объединенных Наций по делам беженцев поручено наблюдение за выполнением международных конвенций по защите беженцев, и признавая, что эффективность координации мер, принимаемых для разрешения этой проблемы зависит от сотрудничества государств с Верховным комиссаром»*. Конвенция 1951 года и Протокол к ней 1967 года, а также региональные документы о беженцах устанавливают стандарты обращения с беженцами, включая оказание помощи (см., например, главу IV «Социальное попечение», содержащуюся в Конвенции 1951 года). Статья 35 Конвенции 1951 года и ст. II Протокола 1967 года требует от государств-участников сотрудничать с УВКБ ООН в осуществлении его функций.

- роль УВКБ ООН как координатора в вопросах предоставления защиты и помощи;
- участие женщин в программах помощи;
- другие резолюции, касающиеся роли ведущей глобальной организации в сфере защиты, координации и управления лагерями и временными пристанищами в сложных чрезвычайных ситуациях.

По крайней мере, в одной резолюции четко отмечается, что эта роль вытекает из пункта 10 Устава в отношении беженцев.

В выводах Исполнительного комитета по международной защите также содержится подробная информация о функции УВКБ ООН, связанной с оказанием помощи (см. Приложение ниже).

Отдел международной защиты
3 июня 2015 г.

Приложение

I. Образец резолюций Генеральной Ассамблеи

Общие обращения с просьбой предоставить помощь для УВКБ ООН

Образец текста: *«Предоставляет полномочия Верховному комиссару, в соответствии с пунктом 10 Устава его Управления, выдавать обращения с просьбой предоставить средства для оказания чрезвычайной помощи наиболее нуждающимся группам беженцев в рамках его мандата»* (538 (V), B, OP1).

Образец текста: *«Призывает все государства содействовать принятию долгосрочных решений и вносить щедрый вклад в осуществление гуманитарных программ Верховного комиссара в целях оказания помощи лицам, подмандатным Верховному комиссару, руководствуясь принципами международной солидарности и совместного несения бремени»* (39/140, OP10). Последние: 68/143, OP24 и 26, 18 декабря 2013 г.

26. *Выражает глубокую озабоченность* в связи с долгосрочными последствиями сокращения рациона питания для здоровья и благосостояния беженцев, в первую очередь детей, во всем мире и на Ближнем Востоке вследствие недостаточного финансирования и увеличения расходов и в этой связи призывает **обеспечить постоянную поддержку Управлению Верховного комиссара и реализации Всемирной продовольственной программы, при этом, стремясь предоставить беженцам альтернативные возможности вместо оказания продовольственной помощи** до тех пор, пока не будет найдено долгосрочное решение этой проблемы (69/152, 28 января 2014 г., OP26).

26. *Настоятельно призывает* международное сообщество, продолжать, действуя в духе международной солидарности и совместного несения бремени, щедро финансировать **программы помощи беженцам** Управления Верховного комиссара и, учитывая **существенно возросшие потребности программ в Африке**, в частности в результате открывающихся возможностей в плане репатриации, обеспечить, чтобы Африка получала честную и справедливую долю ресурсов, предназначенных для беженцев (68/143, январь 2014 г., OP26).

Выражение признательности за роль УВКБ ООН в оказании помощи и предоставлении защиты

«Выражает признательность Управлению Верховного комиссара за умелое руководство и высоко оценивает осуществляемые Управлением усилия по оказанию, при поддержке международного сообщества, содействия африканским государствам, принимающим большое число беженцев, в том числе по обеспечению поддержки уязвимых местных принимающих общин, и усилия по удовлетворению потребностей беженцев, возвращенцев и перемещенных лиц в Африке в защите и помощи» (например, GA 67/150, 2012, OP 6).

11. *Принимает к сведению* текущую деятельность Управления Верховного комиссара, связанную с защитой **внутренне перемещенных лиц и оказанием им помощи**, в том числе в рамках межучрежденческих договоренностей в этой области, подчеркивает, что такая деятельность должна соответствовать резолюциям Генеральной Ассамблеи по данному вопросу и не должна подрывать мандат Управления в отношении беженцев и институт убежища, и призывает Верховного комиссара продолжать диалог с государствами о роли Управления в этой связи (69/152, 28 января 2014 г., OP11).

12. *Призывает* Управление Верховного комиссара продолжать должным образом реагировать на чрезвычайные ситуации в соответствии со своим мандатом и в сотрудничестве с государствами, отмечает меры, принятые Управлением и направленные на укрепление его потенциала в области реагирования на чрезвычайные ситуации, и призывает Управление и впредь прилагать усилия для дальнейшего укрепления своего потенциала для такого реагирования и благодаря этому обеспечивать более предсказуемое, эффективное и своевременное участие в межучрежденческих координируемых усилиях (69/152, 28 января 2014 г., OP12).

13. *Призывает также* Управление Верховного комиссара действовать в партнерстве и всесторонне сотрудничать с соответствующими национальными властями, управлениями и учреждениями Организации Объединенных Наций, международными и межправительственными организациями, региональными организациями и неправительственными организациями, с тем чтобы **вносить вклад в постоянное развитие потенциала гуманитарного реагирования на всех уровнях, и напоминает о роли Управления как головного учреждения по таким блокам вопросов, как обеспечение защиты, координация и управление деятельностью лагерей и предоставление временного пристанища в сложных чрезвычайных ситуациях** (69/152, 28 января 2014 г., OP13).

6. *Выражает признательность* Управлению Верховного комиссара за умелое руководство и высоко оценивает прилагаемые Управлением усилия по оказанию, при поддержке международного сообщества, содействия африканским государствам, принимающим большое число беженцев, в том числе по обеспечению поддержки уязвимых местных принимающих общин, и **усилия по удовлетворению потребностей беженцев, возвращенцев и перемещенных лиц в Африке в защите и помощи** (68/143, январь 2014 г., ОР6).

13. *Призывает* международное сообщество, включая государства и Управление Верховного комиссара и другие соответствующие организации системы Организации Объединенных Наций, действуя в рамках их соответствующих мандатов, принимать конкретные меры по удовлетворению потребностей беженцев, возвращенцев и перемещенных лиц в защите и помощи и вносить щедрый вклад в проекты и программы, направленные на облегчение их участи, содействие долговременному решению проблем беженцев и перемещенных лиц и поддержку уязвимых местных принимающих общин (68/143, январь 2014 г., ОР13).

20. *Призывает* Управление Верховного комиссара, международное сообщество и другие соответствующие структуры продолжать оказывать и, в необходимых случаях, активизировать свою поддержку правительствам африканских стран посредством надлежащих мероприятий по созданию потенциала, включая подготовку соответствующих должностных лиц, распространение информации о документах и принципах, касающихся беженцев, предоставление финансовых, технических и консультационных услуг в целях ускорения принятия или изменения и осуществления законодательных актов, касающихся беженцев, укрепление системы мер реагирования на чрезвычайные ситуации и расширение возможностей по координации гуманитарной деятельности, особенно тем из них, кто принял у себя большое число беженцев и лиц, ищущих убежище (68/143, январь 2014 г., ОР20).

28. [...] **принимает к сведению нынешнюю деятельность Управления Верховного комиссара, связанную с защитой внутренне перемещенных лиц и оказанием им помощи**, в том числе в рамках межучрежденческих договоренностей в этой области, подчеркивает, что такая деятельность должна соответствовать резолюциям Генеральной Ассамблеи по данному вопросу и не должна подрывать мандат Управления в отношении беженцев и институт убежища, и призывает Верховного комиссара продолжать диалог с государствами о роли Управления в этой связи (68/143, январь 2014 г., ОР28).

Связь между помощью и защитой

Подтверждает важность своевременной и адекватной помощи беженцам, возвращенцам и перемещенным лицам и их защиты, подтверждает также, что помощь и защита взаимно подкрепляют друг друга и что **недостаточная материальная помощь и нехватка продовольствия подрывают усилия по защите**, отмечает важность подхода, основанного на правах человека и участии общин, в налаживании конструктивного взаимодействия с индивидуальными беженцами, возвращенцами и перемещенными лицами и их общинами в целях обеспечения честного и справедливого доступа к продовольствию и другим видам материальной помощи и выражает озабоченность по поводу ситуаций, в которых не соблюдаются минимальные стандарты оказания помощи, включая ситуации, в которых еще не проведены соответствующие оценки потребностей (66/135, 19 декабря 2011 г., ОР15; 67/150, 20 декабря 2012 г., ОР14; 68/143, 18 декабря 2013 г., ОР14).

Участие женщин в программах помощи УВКБ ООН

В других резолюциях подчеркивается необходимость участия женщин в осуществлении программ помощи и государства-члены, УВКБ ООН и другие организации призываются обеспечить такое участие. В другом положении содержится призыв к системе ООН пересмотреть механизмы защиты и распределения помощи и рекомендуются меры защиты от применения гуманитарной помощи не по назначению.

См. 35/135, ОР5 11 декабря 1980 г.:

5. *Настоятельно призывает* Верховного комиссара сотрудничать с правительствами принимающих стран в целях поощрения участия женщин, включая женщин-беженцев, в осуществлении программ помощи беженцам, в частности в предоставлении основных продуктов питания, жилья и медицинского обслуживания в странах, предоставляющих убежище, и в целях поощрения их участия в программах обучения и профориентации в странах, предоставляющих убежище и переселение.

II. Образец выводов Исполнительного комитета

Общие вопросы

46 (n) Признал, что международная защита лучше всего обеспечивается через комплексный и глобальный подход к защите, **оказанию помощи** и долгосрочным решениям и **предложил Верховному комиссару продолжать прилагать усилия в этом отношении (...)**;

61 (e) подчеркивает тесную взаимосвязь между международной защитой, международной солидарностью, материальной помощью и предоставлением решений через добровольную репатриацию, интеграцию в страны, предоставившие убежище, или переселение и призывает **Верховного комиссара продолжать его усилия по обеспечению того, чтобы меры защиты полностью интегрировались в программы помощи и в программы долгосрочных решений**;

g) отмечает, что страны первого убежища несут основное бремя беженцев, перемещенных лиц и лиц, ищущих убежища, и призывает международное сообщество и **Верховного комиссара** продолжать усилия по решению задачи **оказания помощи** и принятия решения и поиска механизмов, которые предоставляют решения, подходящие для задействованных групп;

71 (x) призывает Верховного комиссара предпринимать все усилия для обеспечения полного удовлетворения потребностей детей-беженцев, особенно детей, не сопровождаемых взрослыми, в рамках **общих мероприятий УВКБ ООН по обеспечению защиты и помощи (...)**;

79 (h), 81 (j) и 85 (o) (...) призывает правительства, **УВКБ ООН** и международное сообщество и впредь **откликаться на потребности беженцев в предоставлении убежища и помощи** до отыскания долговременных решений их проблем;

93 (b) рекомендует положить в основу системы приема лиц, ищущих убежища, следующие общие соображения:

(ii) лицам, ищущим 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 (...)**;

102 (n) отмечает глобальные приоритеты УВКБ ООН, касающиеся детей-беженцев; призывает государства поддержать усилия УВКБ ООН по обеспечению полного удовлетворения потребностей детей-беженцев, в частности не сопровождаемых взрослыми или разлученных с родителями детей, путем их выявления и регистрации, а также в рамках **общей деятельности УВКБ ООН в области обеспечения защиты и помощи (...)**;

102 (x) (...) рассчитывает на участие в подробной проработке в партнерстве с УВКБ ООН вопроса о том, каким образом без ущерба для **его основного мандата по обеспечению защиты и помощи для беженцев УВКБ ООН** могло бы откликнуться на эти обязательства, в частности в том, что касается финансовых, административных и оперативных последствий;

108 (d) подчеркивает важное значение предоставления УВКБ ООН доступа к лицам, ищущим убежища, и беженцам в целях обеспечения Управлению возможностей для эффективного выполнения его функций в области защиты и настоятельно призывает государства и другие стороны руководствоваться своим долгом сотрудничать с **Верховным комиссаром в деле выполнения его функций в области предоставления гуманитарной защиты и помощи**, которые могут эффективно исполняться только в случае получения им доступа к подмандатным ему лагерям и поселениям.

Женщины-беженки

39 (g) Призвал государства и впредь поддерживать программы УВКБ ООН, разработанные с целью обеспечения защиты женщин-беженок, и **программы УВКБ ООН по оказанию помощи женщинам-беженкам**, особенно призванные помочь женщинам-беженкам достичь самообеспечения посредством общеобразовательных и приносящих доход проектов.

Дети и образование

47 (p) Признал потребность детей-беженцев получать образование более высокого уровня и рекомендовал Верховному комиссару рассмотреть возможность обеспечения образования на последующих ступенях, кроме начальной, в рамках общей программы помощи;

(s) вновь подтвердил необходимость содействовать дальнейшему расширенному сотрудничеству между **УВКБ ООН** и другими заинтересованными учреждениями и органами, действующими в сферах **помощи детям-беженцам** и защиты беженцев, в том числе путем разработки правовых и социальных стандартов.

Жертвы сексуального насилия

73 (f) Рекомендует оказывать беженцам, ставшим жертвами сексуального насилия, и их семьям надлежащую медицинскую и социально-психологическую помощь, включая корректные в культурном отношении консультативные услуги, и, как правило, считать их нуждающимися в особой заботе государств и **УВКБ ООН** в том, что касается помощи и поиска долговременных решений.

Недееспособные лица

110 (g) Призывает государства, **УВКБ ООН** и партнеров принимать меры к тому, чтобы дети и молодые люди с ограниченными возможностями имели доступ к соответствующей защите, **помощи** и образованию, а также обеспечивать учет интересов женщин и девочек с ограниченными возможностями, **находящихся под защитой и получающих помощь со стороны УВКБ ООН**, при разработке программ, направленных на предотвращение и пресечение сексуального насилия, насилия на гендерной почве и других форм эксплуатации.

ВПЛ

71 (s) и 75 (j) Ссылается на пункт 14 резолюции 47/105 Генеральной Ассамблеи и, в этой связи, вновь заявляет о своей поддержке **мероприятий Верховного комиссара**, по оказанию (по просьбе Генерального секретаря или основных компетентных органов Организации Объединенных Наций и с согласия соответствующего государства) **гуманитарной помощи и обеспечению защиты внутренне перемещенных лиц** в конкретных ситуациях, когда требуется использовать уникальный опыт Управления (...).

Чрезвычайная помощь

15 (f) Такие государства должны в кратчайшие сроки консультироваться с Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев для обеспечения того, чтобы заинтересованные лица получили полную защиту и **чрезвычайную помощь** и чтобы были найдены долгосрочные решения;

22 II В 2. поэтому крайне важно, чтобы с лицами, ищущими убежища, временно допущенными в страну до принятия мер по нахождению долговременного решения, обращались согласно следующим минимальным и основным гуманитарным нормам (...);

(с) они должны получать всю необходимую помощь и быть обеспечены основными необходимыми условиями для существования, включая питание, кров и основные санитарные и медицинские услуги; в этой связи международное сообщество должно соблюдать принципы международной солидарности и справедливого распределения бремени;

100 (j) рекомендует государствам, **УВКБ ООН** и соответствующим действующим лицам, принимая меры реагирования на ситуацию массового притока, в том числе при разработке всеобъемлющего плана действий, учитывать следующие договоренности по распределению ответственности, если они необходимы и уместны в данной ситуации: (i) предоставление чрезвычайной **финансовой и технической помощи** и, при необходимости, других форм поддержки, в том числе гуманитарным организациям, оказывающим помощь беженцам.

Пиратство

20 (f) Настоятельно призвала правительства сотрудничать друг с другом и с **УВКБ ООН** в целях обеспечения предоставления всей необходимой помощи жертвам таких преступных нападений.

48 4. (d) Государства обязаны сотрудничать с **Верховным комиссаром в деле выполнения его функций в области предоставления гуманитарной защиты и помощи**, которые могут эффективно исполняться только в случае получения им доступа к подмандатным ему лагерям и поселениям.