



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
9 February 2010
Russian
Original: English

Шестьдесят пятая сессия
Пункт 133 первоначального перечня*
Планирование по программам

Предлагаемые стратегические рамки на период 2012–2013 годов

Часть вторая: двухгодичный план по программам

Программа 20
**Международная защита беженцев, поиск долговременных решений
их проблем и оказание им помощи**

Содержание

	<i>Стр.</i>
Общая направленность	2
Директивные мандаты	9

* A/65/50.



Общая направленность

- 20.1 Общая цель настоящей программы заключается в обеспечении международной защиты беженцев и других лиц, проблемами которых занимается Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), и в поиске путей окончательного решения их проблем во взаимодействии с государствами и другими организациями, в том числе посредством оказания гуманитарной помощи.
- 20.2 Мандат программы определен в резолюции 319 A (IV) Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея учредила УВКБ с 1 января 1951 года, и в ее резолюции 428 (V), содержащей устав Управления. Кроме того, Ассамблея призвала Верховного комиссара принимать меры к тому, чтобы беженцам, добровольно возвращающимся в страны происхождения (возвращенцам), оказывалась помощь в целях содействия их планомерной реинтеграции, и следить за их безопасностью и благополучием по возвращении (см. резолюцию 40/118). УВКБ было также поручено заниматься проблемами лиц без гражданства в соответствии с Конвенцией о статусе апатридов (1954 год) и Конвенцией о сокращении безгражданства (1961 год) (см. резолюцию 50/152). Кроме того, в соответствии с конкретными поручениями Генерального секретаря или компетентных главных органов Организации Объединенных Наций и с согласия соответствующих государств УВКБ во взаимодействии с Координатором чрезвычайной помощи Организации Объединенных Наций (см. резолюцию 58/153) оказывает гуманитарную помощь и предоставляет защиту лицам, перемещенным внутри своих собственных стран (см. резолюцию 48/116). В контексте деятельности УВКБ по защите интересов внутренне перемещенных лиц и в рамках совместных ответных мер системы Организации Объединенных Наций в связи с проблемой внутреннего перемещения людей на Управление была возложена особая обязанность возглавлять — самостоятельно или во взаимодействии с другими — работу по следующим трем комплексным направлениям: защита, обеспечение жильем в чрезвычайных ситуациях и организация/координация работы лагерей. Обеспечение защиты этих различных категорий людей, проблемами которых занимается УВКБ, даже если часть из них не относится или уже не относится к категории беженцев, также является составной частью данной программы.
- 20.3 Что касается деятельности УВКБ по оказанию помощи, то основные положения его устава на этот счет были дополнены Ассамблеей в ее резолюции 832 (IX). С принятием Ассамблеей резолюции 58/153 об осуществлении мер, предложенных Верховным комиссаром Организации Объединенных Наций по делам беженцев в целях повышения возможностей его Управления выполнять его мандат, УВКБ был предоставлен обновленный мандат на решение проблемы принудительного перемещения людей — в духе солидарности, ответственности и разделения бремени — с твердой установкой на преобразование Управления в подлинно многостороннее учреждение.
- 20.4 Основу международно-правовой базы деятельности по защите беженцев составляют Конвенция 1951 года о статусе беженцев и Протокол к ней 1967 года. Этой проблематике посвящен ряд региональных документов, таких как Конвенция Организации африканского единства (ныне Африканский союз), регулирующая специфические аспекты проблемы беженцев в Африке, Картахенская декларация по беженцам, принятая на Коллоквиуме по вопросу о международной защите беженцев в Центральной Америке, Мексике и Панаме, и принятая в Сан-Хосе Декларация по беженцам и перемещенным лицам. В Конвенции Африканского союза о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи 2009 года определен региональный правовой режим в отношении внутренне перемещенных лиц. Международно-правовой основой для деятельности по решению проблем лиц без гражданства

являются конвенции 1954 и 1961 годов. Кроме того, к вопросу международной защиты беженцев, апатридов, внутренне перемещенных лиц, репатриантов и других категорий лиц имеют отношение ряд других международных договоров по правам человека, например Конвенция о правах ребенка 1989 года.

- 20.5 Общая стратегия предстоящей деятельности предусматривает комплекс мероприятий, которые будут осуществляться в сотрудничестве с государствами и различными организациями. Она включает согласованное решение проблем, возникших перед Управлением в течение предыдущего двухгодичного периода, таких как увеличение доли городских жителей среди нуждающихся в помощи, растущая сложность взаимосвязанных проблем поиска убежища и миграции и увеличение масштабов деятельности Управления в интересах внутренне перемещенных лиц.
- 20.6 Кроме того, Управление проанализирует и обобщит результаты реформ, проведенных с целью повышения эффективности, транспарентности и подотчетности его деятельности после завершившегося в 2009 году процесса реорганизации Управления и изменения его управленческих процедур. Этот процесс будет включать планомерную работу по внедрению системы управления, ориентированной на конкретные результаты, посредством дальнейшей взаимосвязки циклов управления деятельностью и совершенствования функций анализа и оценки программы. Ожидаемые достижения и показатели достижения результатов в рамках программы отражают результаты преобразований, осуществленных в 2009 году для усиления ориентации на конечные результаты, включая новую структуру бюджета и матрицу результатов, для оценки, планирования и отчетности. В течение двухгодичного периода 2010–2011 годов будут введены усовершенствования в систему управления оперативной деятельностью, в том числе в части использования показателей. Инициативы по повышению эффективности деятельности Управления по удовлетворению потребностей лиц, нуждающихся в помощи, будут также включать совершенствование и интеграцию механизма управления снабжением, материально-технического обеспечения и потенциала в плане оказания чрезвычайной помощи и дальнейший пересмотр кадровых процедур, информационных и телекоммуникационных систем.
- 20.7 Среди основных мероприятий, которые будут осуществляться в течение двухгодичного периода 2012–2013 годов, следует отметить следующие:
- a) реализация, в сотрудничестве с государствами и различными организациями, комплексных стратегий, направленных на поиск долговременных решений проблем беженцев и других лиц, нуждающихся в помощи, главным образом посредством добровольного возвращения, и, где это целесообразно, посредством их интеграции и расселения на местах при обеспечении эффективной защиты в условиях перемещения;
 - b) укрепление правового режима международной защиты, в частности путем поощрения присоединения к международным и региональным документам, касающимся статуса беженцев или направленным на защиту их интересов, эффективного осуществления прав беженцев и пропаганды беженского права и принципов защиты беженцев и распространения соответствующей информации;
 - c) укрепление потенциала принимающих стран в области предоставления убежища и обеспечения защиты;

- d) обеспечение полноценного участия УВКБ в реализации в рамках системы Организации Объединенных Наций совместных мер в связи с внутренним перемещением людей и его поддержки этих мер посредством организации и координации деятельности в областях, за которые Управление несет особую ответственность в соответствии с «комплексным подходом»: защита, обеспечение жильем в чрезвычайных ситуациях и организация и координация работы лагерей;
- e) дальнейшее совершенствование планов чрезвычайных мероприятий, обеспечение готовности к чрезвычайным ситуациям и создание, во взаимодействии с другими организациями, резервного потенциала для принятия эффективных и действенных мер в случаях принудительного перемещения людей;
- f) обеспечение учета УВКБ и его партнерами во всех аспектах гуманитарной помощи особых потребностей и возможностей женщин, детей, пожилых людей из числа беженцев, беженцев-инвалидов и других лиц с особыми потребностями, выявленных при их участии; и принятие мер к тому, чтобы УВКБ и его партнеры в своей деятельности по обеспечению защиты и оказанию гуманитарной помощи максимально способствовали реализации инициатив в области развития и дополняли их;
- g) дальнейшая проработка, во взаимодействии с заинтересованными сторонами, вариантов действий по обеспечению безопасности и соблюдению гражданского и гуманитарного режима в лагерях и поселениях беженцев и в районах возвращения беженцев и дальнейшее изучение конкретных путей улучшения охраны и повышения безопасности персонала УВКБ и другого гуманитарного персонала, работающего с беженцами и возвращенцами. В этой связи необходимо уделять соответствующее внимание обязанности должностных лиц Организации Объединенных Наций в полной мере соблюдать законы и правила государств-членов и их обязанностям перед Организацией;
- h) систематический контроль за выполнением соответствующих рекомендаций, содержащихся в планах действий, принятых на недавних международных конференциях, особенно в плане действий по достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и вовлечение других гуманитарных организаций и организаций по вопросам развития, как национальных, так и международных, в деятельность по оказанию помощи беженцам, возвращенцам, лицам без гражданства, внутренне перемещенным лицам и принимающим общинам и поиск долговременных решений.

20.8 На межправительственном уровне руководство программой осуществляет Исполнительный комитет Программы Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, действующий в соответствии с кругом ведения, утвержденным Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 1166 (XII). Во исполнение просьбы Генеральной Ассамблеи, содержащейся в этой резолюции, Экономический и Социальный Совет в своей резолюции 672 (XXV) учредил Исполнительный комитет Программы Верховного комиссара, который приступил к работе 1 января 1959 года. Подтвердив установленный Генеральной Ассамблеей круг ведения Исполнительного комитета, Совет постановил, что Комитет, на который возлагаются задачи, изложенные в резолюции 1166 (XII), должен: а) определять общие руководящие принципы, которых должен придерживаться Верховный комиссар при планировании, разработке и осуществлении программ и проектов, необходимых для того, чтобы облегчить разрешение проблем, о которых говорится в резолюции 1166 (XII); б) рассматривать не реже одного раза в год вопрос об использовании денежных средств, предоставленных Верховному комиссару, а также программы и проекты, предлагаемые или осуществляемые Управлением Верховного комиссара; и с) иметь полномочия изменять и окончательно утверждать порядок использования денежных средств, а также программы и проекты, упомянутые в подпунктах (а) и (б) выше. В своих последующих резолюциях Генеральная Ассамблея, Экономиче-

ский и Социальный Совет и Исполнительный комитет Программы Верховного комиссара призывали Управление к тому, чтобы в контексте своего основного мандата оно оказывало помощь и другим группам лиц, относимым к сфере ведения Верховного комиссара. Хотя Исполнительный комитет был учрежден Экономическим и Социальным Советом, который избирает его членов, он функционирует как вспомогательный орган Генеральной Ассамблеи и является ключевым руководящим органом УВКБ. Он консультирует Верховного комиссара при выполнении его или ее обязанностей и принимает решения об использовании внебюджетных средств, предоставленных в распоряжение Верховного комиссара. Ежегодный цикл совещаний Исполнительного комитета состоит из одной ежегодной пленарной сессии и ряда межсессионных совещаний Постоянного комитета. Доклады о работе сессий Исполнительного комитета представляются Ассамблее в виде добавлений к докладам Верховного комиссара. В соответствии с резолюцией 64/128 Генеральной Ассамблеи об увеличении членского состава Исполнительного комитета он может быть расширен с 78 до 79 государств.

- 20.9 Верховный комиссар, избираемый Генеральной Ассамблеей по рекомендации Генерального секретаря, осуществляет общее руководство и текущее управление деятельностью по линии настоящей программы и надзор за ней. Функции Верховного комиссара изложены в приложении к уставу УВКБ. Верховному комиссару помогают заместитель Верховного комиссара и два помощника — по вопросам защиты и оперативным вопросам.

Цель Организации: обеспечение международной защиты беженцев и других лиц, проблемами которых занимается Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, и окончательное решение их проблем во взаимодействии с государствами и другими организациями, в том числе посредством оказания гуманитарной помощи.

Ожидаемые достижения Секретариата	Показатели достижения результатов
-----------------------------------	-----------------------------------

a) Улучшение общей ситуации с защитой беженцев и других лиц, нуждающихся в помощи

a) i) Увеличение числа стран, ратифицировавших конвенции о безгражданстве 1954 и 1961 годов и Конвенцию 2009 года о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи

ii) Увеличение числа национальных и региональных миграционных стратегий, содержащих стандарты защиты, в целом соответствующие международным стандартам

iii) Увеличение числа стран, нормативная база которых в целом соответствует международным стандартам

b) Справедливое и оперативное рассмотрение заявок беженцев и других лиц, нуждающихся в помощи, и оформление соответствующих документов

b) i) Увеличение доли беженцев и лиц, ищущих убежища, которые регистрируются в индивидуальном порядке

ii) Увеличение доли беженцев и других лиц, нуждающихся в помощи, которым выдаются индивидуальные удостоверения личности и документы о гражданском состоянии

Ожидаемые достижения Секретариата	Показатели достижения результатов
c) Улучшение ситуации с защитой беженцев и других лиц, нуждающихся в помощи, особенно женщин и детей, от насилия и эксплуатации	<ul style="list-style-type: none"> c) i) Увеличение доли жертв сексуального насилия и насилия по признаку пола, которым была оказана психосоциальная, медицинская, правовая или иная соответствующая помощь ii) Увеличение доли безнадзорных или разлученных с родителями детей, для которых были найдены наилучшие варианты дальнейшего устройства
d) Удовлетворение базовых потребностей беженцев и других лиц, нуждающихся в помощи, и оказание им необходимых услуг без дискриминации и со строгим учетом возраста, пола и физического состояния	<ul style="list-style-type: none"> d) i) Увеличение числа лагерей с показателями недоедания в пределах допустимых норм ii) Увеличение доли семей беженцев и других лиц, нуждающихся в помощи, живущих в нормальных жилищах iii) Увеличение числа стран с показателями смертности среди детей в возрасте до пяти лет, нуждающихся в помощи в пределах допустимых норм iv) Увеличение доли детей беженцев в возрасте 6–11 лет, зачисленных в школы
e) Равное участие беженцев и других лиц, нуждающихся в помощи — как мужчин, так и женщин — в жизни общин и содействие переходу их на самообеспечение	<ul style="list-style-type: none"> e) i) Увеличение числа мероприятий с достаточным представительством беженцев и других лиц, нуждающихся в помощи, в местных директивных и руководящих структурах ii) Увеличение числа мест, в которых 50 процентов активного состава руководящих структур составляют женщины iii) Увеличение числа стран, в которых беженцы и другие лица, нуждающиеся в помощи, имеют возможность заработать на жизнь и перейти на самообеспечение
f) Прогресс в поиске долговременных решений проблем беженцев при постоянном международном сотрудничестве	<ul style="list-style-type: none"> f) i) Увеличение числа стран, в которые беженцы и другие нуждающиеся в помощи лица могут вернуться со своими средствами к существованию или производительным капиталом ii) Увеличение числа стран, в которые беженцы и другие нуждающиеся в помощи лица могут вернуться и восстановить в достаточном объеме свои национальные права

Ожидаемые достижения Секретариата	Показатели достижения результатов
-----------------------------------	-----------------------------------

g) Укрепление партнерского взаимодействия и потенциала в плане оперативного реагирования в интересах максимально полного удовлетворения потребностей нуждающихся в помощи	iii) Увеличение числа мест, предназначенных для расселения беженцев, защита которых может быть затруднена и/или у которых мало шансов найти другие способы долгосрочного решения их проблем g) i) Увеличение доли средств бюджета УВКБ, осваиваемых с привлечением партнеров ii) Увеличение доли ситуаций, в которых УВКБ в состоянии в течение 72 часов удовлетворить чрезвычайные потребности 500 000 человек
---	---

Стратегия

- 20.10 Общую ответственность за осуществление настоящей программы несут региональные бюро УВКБ, Отдел международной защиты и Отдел вспомогательного обслуживания программ и управления. Общие цели, связанные с обеспечением международной защиты и поиском долговременных решений, носят многоаспектный характер, и их достижение зависит от нормативно-правовой базы и имеющихся условий для защиты. Будет поощряться присоединение к Конвенции о статусе беженцев 1951 года и Протоколу к ней 1967 года, а также к Конвенции о статусе апатридов 1954 года и Конвенции о сокращении безгражданства 1961 года. Контроль за соблюдением государствами международных правовых стандартов обращения с беженцами, и особенно основополагающих принципов предоставления убежища и невыдворения, будет способствовать подлинной реализации прав беженцев в соответствующих государствах. Для этого необходимо будет принять меры к тому, чтобы государства ввели справедливые и эффективные процедуры определения статуса беженца и обеспечили всем лицам, ищущим международной защиты, доступ к этим процедурам и механизмам. УВКБ и его партнеры активизировали работу по обеспечению защиты и организации оперативных услуг в государствах, в которых механизмы защиты еще не созданы.
- 20.11 Управление будет продолжать поощрять государства к обеспечению защиты беженцев и других лиц, нуждающихся в помощи, в контексте более широких миграционных перемещений. Отправной точкой для деятельности УВКБ в этой области будет план действий из десяти пунктов по защите беженцев и решению проблемы смешанной миграции, предусматривающий базовый набор инструментов защиты, которые можно интегрировать в общие стратегии в области миграции, учитывающие потребности в международной защите и обеспечивающие выработку решений для разных категорий лиц в контексте смешанных миграционных перемещений. Аналогичным образом, поскольку значительная часть миграционных маршрутов пролегает по морю, УВКБ будет продолжать заниматься проблемами высадки смешанных групп мигрантов на берег и поиском решений для лиц, спасенных на море или обнаруженных на борту без проездных документов и нуждающихся в международной защите.
- 20.12 Для более эффективного удовлетворения потребностей женщин, детей и подростков из числа беженцев в защите будут предприниматься более целенаправленные усилия по повышению приоритетности политики и руководящих принципов, касающихся этих групп беженцев, чему должна способствовать работа специально подготовленных междисциплинарных страновых групп УВКБ. Кроме того, будет налаживаться партнерское взаимодействие с самими

разными субъектами, например в рамках инициативы по поощрению ведущей роли женщин в обеспечении средств к существованию, в которой женщины из разных стран мира, известные своими профессиональными достижениями, выступают за расширение экономических возможностей беженцев и внутренне перемещенных лиц женского пола.

- 20.13 Еще одним средством достижения заявленной цели будет пропаганда, совместно с неправительственными организациями, научными учреждениями и другими соответствующими структурами, объединяющими должностных лиц из государственного и негосударственного секторов, норм беженского права и принципов защиты, в частности посредством обучения. Кроме того, при обеспечении защиты внутренне перемещенных лиц УВКБ будет действовать исходя из критериев, установленных в соответствующих резолюциях Генеральной Ассамблеи, и в тесном сотрудничестве с другими соответствующими организациями и учреждениями. Для активизации деятельности в рамках существующих партнерств и налаживания отношений с новыми партнерами для поддержки системы международной защиты беженцев будет продолжаться работа по укреплению сотрудничества в области защиты беженцев с широким кругом заинтересованных субъектов, включая Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека. В целях содействия выработке долговременных решений, особенно в случаях трудноразрешимых ситуаций с беженцами, будут предприниматься усилия в направлении содействия внедрению более комплексных и региональных подходов.
- 20.14 УВКБ будет осуществлять ряд стратегий, призванных обеспечить оптимальную увязку его оперативных задач и ресурсов с потребностями беженцев и других лиц, нуждающихся в помощи. Опираясь на положительные результаты, которые дало комплексное и всеохватывающее планирование, Управление будет следить за тем, чтобы потребности и возможности мужчин, женщин и детей, нуждающихся в помощи, были главным ориентиром при разработке программ. Это будет предполагать применение на всех участках работы Управления различных стандартов и показателей для выявления пробелов в деле обеспечения защиты и оказания помощи и направления ресурсов на соблюдение приемлемых стандартов в критических ситуациях. Для улучшения общего анализа и оценки результатов будут систематизированы механизмы учета оперативных данных, включая демографическую информацию, сведения о регистрации и профилировании, ситуационного анализа и планирования. Для повышения качества услуг, включая регистрацию населения в чрезвычайных ситуациях, предоставление помощи, оценку качества защиты и расселение, и облегчения работы партнеров будут также обновлены системы управления демографическими данными.
- 20.15 УВКБ будет активно участвовать в реализации комплексных стратегий, направленных на решение проблемы перемещения городского населения, в том числе своими усилиями по улучшению положения со средствами к существованию и поощрению участия в жизни общин, обеспечению доступа к базовым услугам и удовлетворению материальных потребностей там, где это целесообразно. Управление будет продолжать осуществлять конкретные стратегические планы действий в таких областях, как борьба с ВИЧ/СПИДом и малярией, питание и продовольственная безопасность, репродуктивное здоровье и водоснабжение и санитария, с тем чтобы стратегии и программы в области профилактики, ухода и лечения соответствовали международным стандартам на всех этапах цикла работы с перемещенным населением. Оно усовершенствует механизмы контроля и повышения стандартов в других ключевых направлениях помощи и обслуживания, таких как реинтеграция, обеспечение жильем и основным домашним инвентарем и средствами гигиены. Структура программ помощи будет подчинена задаче содействия разрешению затяжных ситуаций с перемещением людей

путем усиления акцента на самообеспечении и образовании. УВКБ будет продолжать осуществлять стратегии, направленные на смягчение экологических последствий перемещения людей посредством правильной организации защиты и рационального использования природных ресурсов.

- 20.16 Одной из приоритетных задач Управления будет налаживание оперативных и стратегических партнерских взаимоотношений в качестве средства улучшения защиты, повышения эффективности и укрепления потенциала местных структур в плане принятия ответных мер. Управление будет поощрять более широкое участие национальных партнеров в осуществлении его программ и активнее участвовать в межучрежденческих мероприятиях.
- 20.17 Под руководством Отдела чрезвычайной помощи, безопасности и снабжения и в поддержку полевых операций Управление будет принимать меры к тому, чтобы повысить качество и степень его готовности к чрезвычайным ситуациям и укрепить потенциал в плане принятия ответных мер. Общая стратегия будет охватывать в комплексе обеспечение готовности и ответные меры и систему снабжения; это будет подкреплено необходимыми мерами по обеспечению безопасности персонала, с тем чтобы лица, нуждающиеся в помощи в сложных чрезвычайных ситуациях и в более стабильных ситуациях, получали надежную, своевременную и эффективную с точки зрения затрат помощь. Это будет также включать разработку, поддержание в состоянии готовности и внедрение механизмов и ресурсов для действий в чрезвычайных ситуациях, включая персонал для оперативных мер; подготовку персонала; содействие разработке планов действий в чрезвычайных ситуациях и межучрежденческое взаимодействие. Система комплексного управления материальными запасами и улучшение поддержки в прогнозировании ситуаций и организации работы будут способствовать повышению оперативности и плановости программ УВКБ с самых ранних этапов чрезвычайных ситуаций до выработки решений.

Директивные мандаты

Конвенции и декларации, принятые на конференциях

Конвенция о статусе беженцев (1951 год) и Протокол к ней (1967 год)

Конвенция о статусе апатридов (1954 год)

Конвенция о сокращении безгражданства (1961 год)

Конвенция Организации африканского единства, регулирующая специфические аспекты проблемы беженцев в Африке (1969 год)

Картагенская декларация по беженцам (1984 год)

Конвенция о правах ребенка (резолюция 44/25 Генеральной Ассамблеи) (1989 год)

Принятая в Сан-Хосе Декларация о беженцах и перемещенных лицах (1994 год)

Резолюции Генеральной Ассамблеи

58/153 Осуществление мер, предложенных Верховным комиссаром Организации Объединенных Наций по делам беженцев в целях повышения возможностей его Управления выполнять его мандат

64/127 Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев

64/128 Расширение членского состава Исполнительного комитета Программы
Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам
беженцев

64/129 Помощь беженцам, возвращенцам и перемещенным лицам в Африке

Исполнительный комитет

A/AC.96/965/Add.1 Программа по вопросу о защите
