



**Организация Объединенных Наций**

**Доклад Верховного  
комиссара Организации  
Объединенных Наций  
по делам беженцев**

**Часть II**

**Стратегический обзор в соответствии  
с резолюцией 58/153 Генеральной Ассамблеи**

**Генеральная Ассамблея  
Официальные отчеты  
Семьдесят восьмая сессия  
Дополнение № 12**





**Генеральная Ассамблея**  
Официальные отчеты  
Семьдесят восьмая сессия  
Дополнение № 12

# **Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев**

**Часть II**  
**Стратегический обзор в соответствии**  
**с резолюцией 58/153 Генеральной Ассамблеи**



Организация Объединенных Наций • Нью-Йорк, 2023 год

*Примечание*

Условные обозначения документов Организации Объединенных Наций состоят из прописных букв и цифр. Когда такое обозначение встречается в тексте, оно служит указанием на соответствующий документ Организации Объединенных Наций.

[22 августа 2023 года]

## Содержание

<i>Глава</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	1
II. Еще одно беспокойное десятилетие .....	2
A. Размещение вынужденно перемещенных лиц и лиц без гражданства со всего мира ..	5
B. Положение в области защиты.....	7
C. Решения в течение прошедшего десятилетия .....	9
III. Усиление защиты и решений посредством международной солидарности .....	10
A. Осуществление Глобального договора о беженцах.....	11
B. Действия в связи с изменением климата .....	14
C. Партнерства.....	15
IV. Трансформация Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев .....	17
V. Заключение и дальнейшая работа.....	20



## I. Введение

1. В момент создания в 1950 году Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), призванного обеспечивать международную защиту беженцев и находить решения по урегулированию их бедственного положения, соответствующие полномочия были предоставлены ему на три года, с возможностью продления<sup>1</sup>. В соответствии с Конвенцией о статусе беженцев 1951 года (Конвенция 1951 года), Управление было создано с целью содействия разрешению вызванного Второй мировой войной кризиса беженцев в Европе. В последующие десятилетия в разных частях мира возникали новые кризисы, связанные с перемещением населения, что потребовало продолжения выполняемой УВКБ работы, а мандату Верховного комиссара был придан глобальный характер<sup>2</sup>. С 1 января 1975 года Генеральная Ассамблея наделила УВКБ отдельным мандатом по выявлению и защите лиц без гражданства, а также поиску путей предотвращения и сокращения безгражданства<sup>3</sup>. С течением времени Генеральная Ассамблея разрешила участие Управления в определенных ситуациях внутреннего перемещения; дополнительные уточнения в этом отношении были внесены в 1993 году<sup>4</sup> и в последующих резолюциях.

2. В 2003 году был проведен обзор в контексте продолжения деятельности Управления, с тем чтобы обеспечить УВКБ соответствующими средствами «для выполнения [его] мандата и для принятия мер по решению проблем современности». На основе содержащихся в обзоре рекомендаций Генеральная Ассамблея более не делала многоразовых продлений полномочий Управления на краткий срок, а продлила его деятельности «до разрешения проблемы беженцев»<sup>5</sup>.

3. Верховный комиссар отчитывается напрямую перед Генеральной Ассамблеей, которой он представляет ежегодный доклад. Однако в 2003 году в связи с осознанием всей пользы, которую могут иметь периодические обзоры глобальных тенденций перемещения, охватывающие более длительный период времени, Генеральная Ассамблея постановила, что «каждые десять лет... доклад [Верховного комиссара] будет включать в себя стратегический обзор положения беженцев в мире и роли Управления, подготовленный в консультации с Генеральным секретарем и Исполнительным комитетом»<sup>6</sup>. Первый стратегический обзор был подготовлен в 2013 году и опубликован в качестве части II ежегодного доклада Верховного комиссара Генеральной Ассамблее<sup>7</sup>.

4. Настоящий второй обзор за десять лет охватывает период с 1 января 2013 года по 31 декабря 2022 года; в него также включены несколько актуальных примеров, относящихся к первой половине 2023 года. Второй десятилетний обзор дополняет ежегодные доклады Верховного комиссара за соответствующие годы, в которых более подробно описываются тенденции в области защиты и операционной деятельности, а также меры реагирования в различных регионах<sup>8</sup>. В этих докладах приводится также более подробная информация о трансформации УВКБ и связанных с ней инициативах, в том числе по обеспечению подотчетности. На фоне беспрецедентных уровней

<sup>1</sup> Резолюция 319 (IV) Генеральной Ассамблеи и резолюция 428 (V) Генеральной Ассамблеи.

<sup>2</sup> Это признается в Протоколе, касающемся статуса беженцев, 1967 года (Res/2198 (XXI)) и в более поздних региональных правовых документах, включая Конвенцию Организации африканского единства, регулирующую специфические аспекты проблемы беженцев в Африке 1969 года (статья VIII) и Картахенскую декларацию 1984 года.

<sup>3</sup> Резолюция 3274 (XXIX) Генеральной Ассамблеи.

<sup>4</sup> Резолюция 48/116 Генеральной Ассамблеи.

<sup>5</sup> Резолюция 58/153 Генеральной Ассамблеи, п. 9.

<sup>6</sup> Там же, п. 10.

<sup>7</sup> Стратегический обзор в соответствии с резолюцией 58/153 Генеральной Ассамблеи (A/68/12, часть II).

<sup>8</sup> Ежегодные доклады Верховного комиссара размещены в системе официальной документации Организации Объединенных Наций: A/68/12, A/69/12, A/70/12, A/71/12, A/72/12, A/73/12, A/74/12, A/75/12, A/76/12 и A/77/12.

перемещения населения в данном десятилетнем обзоре рассматриваются вызовы и возможности, возникающие в связи с вынужденным перемещением и безгражданством. Растущие объемы перемещений создают нагрузку на системы, инфраструктуру и сообщества в принимающих государствах, которые зачастую сами сталкиваются с проблемами развития. В обзоре также будет рассмотрен вопрос о том, как изменилась реакция международного сообщества за последнее десятилетие, причем больший акцент был сделан на распределении бремени и ответственности, а также на международном сотрудничестве.

## **II. Еще одно беспокойное десятилетие**

5. За последнее десятилетие число вынужденно перемещенных лиц в мире увеличилось более чем в два раза, а новые ситуации перемещения возникают на всех континентах. В то время как преследования, нарушения прав человека и конфликты часто становились непосредственными причинами перемещения, такие глубинные проблемы, как неравенство, дискриминация и изоляция, структурная бедность, отсутствие верховенства права и воздействие меняющегося климата на средства к существованию людей и на сообщества, оставались широко распространенными и практически не решались. Геополитические разногласия углубились, и это затрудняет прекращение конфликтов, нахождение мирных решений и создание условий для добровольного и устойчивого возвращения, о чем свидетельствуют растущие разногласия в Совете Безопасности Организации Объединенных Наций, влияющие на его способность предотвращать или урегулировать конфликты.

6. К концу 2013 года число людей, вынужденных покинуть места своего проживания, в различных странах мира составляло 51,2 млн человек; 10 лет спустя в такой ситуации оказалось около 108,4 млн человек<sup>9</sup>. Из этого общего количества в 2013 году 12,9 млн человек были беженцами и просителями убежища, а 33,3 млн человек — вынужденно перемещенными лицами. Десятилетием позже в международной защите нуждались или искали убежище 40 млн человек, а 62,5 млн человек были перемещены внутри своей страны в результате конфликта<sup>10</sup>. Основной груз ответственности за прием и защиту беженцев по-прежнему лежит на странах с низким и средним уровнем дохода: число беженцев в странах с низким и средним уровнем дохода увеличилось более чем в два раза, с 10,1 млн человек в 2013 году до 26,2 млн человек в 2022 году, что представляет собой еще большее бремя для национальных систем и зачастую и без того скудных ресурсов.

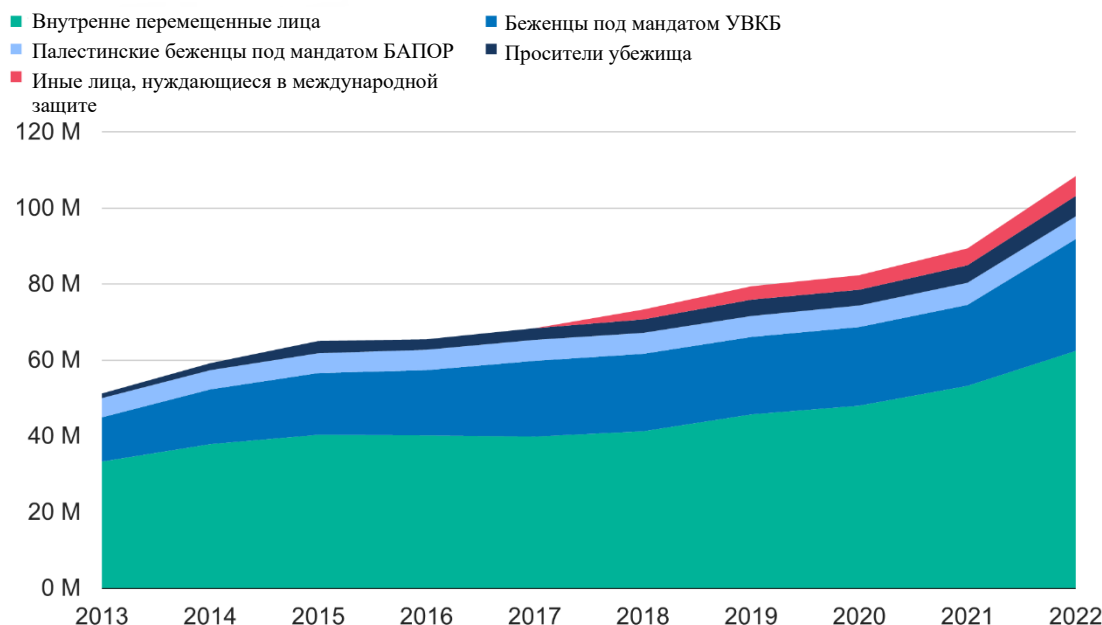
---

<sup>9</sup> В указанные количества включены палестинские беженцы, подпадающие под мандат Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), а именно 5 млн человек на конец 2013 года и 5,9 млн человек на конец 2022 года.

<sup>10</sup> Центр мониторинга внутренних перемещений, 2023 Global Report on Internal Displacement.



Рисунок I

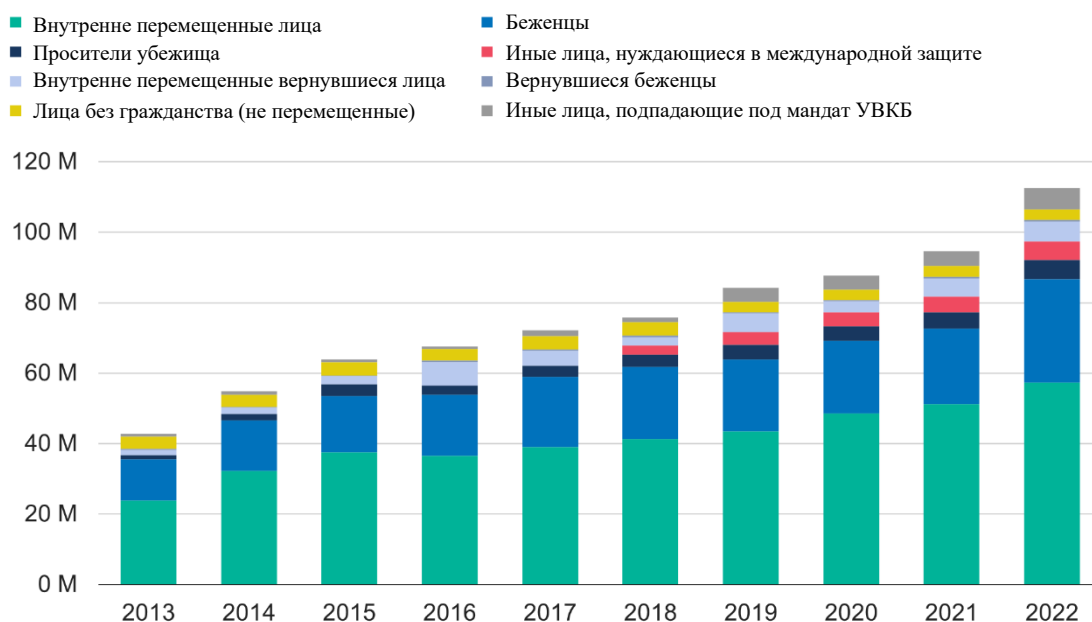
**Число людей, вынужденных покинуть места своего проживания, во всем мире, 2013–2022 годы**

7. В последнее десятилетие ситуации перемещения становились все более затяжными<sup>11</sup>. В 2013 году затяжными были признаны 33 ситуации, в которых оказались почти 6,3 млн из 11,7 млн беженцев и лиц, находящихся в подобном беженском положении (54 процента). В 2022 году насчитывалось 57 затяжных ситуаций, в которых находилось 23,3 млн человек из общего числа 34,6 млн беженцев и лиц, нуждающихся в международной защите (более 67 процентов). Этот рост был обусловлен в основном длительными кризисами в Афганистане, Мьянме, Сирийской Арабской Республике и Южном Судане, а также ситуацией в Боливарианской Республике Венесуэла.

8. Число людей, зарегистрированных как лица без гражданства, выросло с 3,5 млн в 2013 году до 4,4 млн на конец 2022 года, включая 1,1 млн беженцев и просителей убежища рохинджа без гражданства; этот рост по большей части объясняется улучшением сбора данных и отчетности. В 2022 году статистические сведения по лицам без гражданства представили 95 стран (по сравнению с 75 в 2013 году). Хотя это и является улучшением, передаваемые УВКБ сведения не всегда полны или сопоставимы, а это означает, что учет такого явления, как безгражданство, по-прежнему крайне недостаточен.

<sup>11</sup> УВКБ определяет как затяжные ситуации, в которых более 25 000 беженцев из одной и той же страны происхождения находятся в изгнании более пяти лет подряд.

Рисунок II

**Число вынужденно перемещенных лиц и лиц без гражданства, 2013–2022 годы**

9. За последнее десятилетие процессы передвижения населения во многих случаях усложнились. В случае смешанных перемещений группы людей передвигаются вместе по одним и тем же маршрутам и зачастую используя для этого нелегальные средства, но делают они это по разным причинам, в том числе чтобы спастись от конфликтов, преследований или нарушений прав человека. В контексте практик и политик, определяющих глобальную мобильность, УВКБ работало над тем, чтобы обеспечить учет в политиках управления миграцией прав и потребностей людей, нуждающихся в международной защите, на основе существующих международных и региональных правовых баз. Риски в ходе таких процессов нелегального передвижения, многочисленны и зачастую смертельно опасны. Множество людей утонуло в центральной части Средиземного моря; другие погибли, пересекая пустыню Сахара, регион Дарьенского разрыва, Карибское море, Андаманское море, Бенгальский и Аденский заливы. УВКБ сотрудничает с государствами в поиске обоснованных с правовой точки зрения путей и альтернатив с целью решения проблем, связанных со смешанными перемещениями, содействуя принятию мер реагирования, которые направлены на создание легальных путей к безопасности и надежных и эффективных систем, основанных на международном праве и обеспечивающих защиту прав беженцев, при полном учете законных опасений, которые могут возникать у государств.

10. Одной из определяющих черт последнего десятилетия является чрезвычайная климатическая ситуация. Для региона Сахеля она была признана одним из четырех ключевых взаимосвязанных факторов уязвимости, а тремя другими являются отсутствие продовольственной безопасности, конфликты и перемещение населения. Негативные последствия изменения климата пересекаются с другими причинами конфликтов, такими как борьба за ресурсы, плохое управление и отсутствие экономических перспектив, и зачастую усиливают их. Кроме того, все большее число людей вынуждено покидать места своего проживания в результате опасных природных явлений. В 2022 году более половины всех новых перемещений внутри стран было вызвано опасными природными явлениями, в подавляющем большинстве случаев связанными с погодными условиями<sup>12</sup>, например масштабным наводнением в Пакистане, в результате которого было перемещено 8,2 млн человек.

<sup>12</sup> Центр мониторинга внутренних перемещений, 2023 Global Report on Internal Displacement.

11. Вспышка коронавирусной инфекции (COVID-19) в конце 2019 года заставила мир замереть; по данным Организации Объединенных Наций, она привела к глобальной потере валового внутреннего продукта (ВВП) в размере 5 трлн долл. США за первый год пандемии. Последовавший за этим экономический спад сильнее всего ударил по беднейшим слоям населения. Как результат введения мер изоляции в связи с COVID-19 резко сократились доходы беженцев и других перемещенных лиц и лиц без гражданства, многие из которых работали в неформальном секторе, а также затруднилось обеспечение продовольственной безопасности. Особенно разрушительными последствия оказались для женщин и девочек, от усиления насилия в семье до увеличения числа детских браков.

12. В течение последнего десятилетия УВКБ удовлетворяло потребности вынужденно перемещенных лиц в защите и помощи при новых чрезвычайных и при затяжных ситуациях, в ходе которых нередко возникали периодические пики потребностей. Гуманитарные кризисы становились усложнялись, сопровождаясь усилением ограничений в части доступа и безопасности, а также появлением проблем, связанных с COVID-19 и последствиями изменения климата. Высокие риски для безопасности гуманитарных работников, особенно в условиях активных конфликтов, потребовали от УВКБ постоянного пересмотра процессов управления рисками безопасности для обеспечения непрерывности деятельности. Ресурсы правительств принимающих стран, а также УВКБ и его партнеров находились на пределе возможностей, и для обеспечения скоординированного реагирования на чрезвычайные ситуации приходилось мобилизовать дополнительный операционный потенциал.

13. Стремясь более эффективно направлять работу организации в этой сложной обстановке, УВКБ определило пять стратегических направлений, а именно: а) охрана и защита прав вынужденно перемещенных лиц и лиц без гражданства; б) быстрое и надежное реагирование на чрезвычайные ситуации; в) содействие интеграции и самообеспечению вынужденно перемещенных лиц и лиц без гражданства; г) расширение возможностей людей, попадающих под мандат УВКБ; е) поиск решений для вынужденно перемещенных лиц<sup>13</sup>. В соответствии с этими стратегическими направлениями деятельности вовлеченность УВКБ в ситуации внутреннего перемещения за последние 10 лет также стала более решительной и прогнозируемой. В рамках межведомственного взаимодействия организация предприняла согласованные усилия по усилению защиты внутренне перемещенных лиц и поиску решений для них.

#### **А. Размещение вынужденно перемещенных лиц и лиц без гражданства со всего мира**

14. За последнее десятилетие в связи с многочисленными кризисами в Афганистане, которые не удается разрешить, число афганских беженцев удвоилось: с 2,6 млн человек в 2013 году на конец 2022 года оно увеличилось до почти 5,7 млн человек<sup>14</sup>. Большинство афганских беженцев продолжили принимать Исламская Республика Иран и Пакистан, а Турция к 2014 году стала крупнейшей в мире страной приема беженцев. Основными странами происхождения были Сирийская Арабская Республика (6,5 млн человек), Афганистан (5,7 млн человек) и Украина (5,7 млн человек). Ситуация с перемещением сирийцев носит характер затяжной, а большинство беженцев проживает в соседних странах, что увеличивает нагрузку на национальные системы предоставления услуг. В Иордании и Ливане каждый четвертый является беженцем.

15. В Азии Исламская Республика Иран и Пакистан уже более 40 лет принимают миллионы афганских беженцев. Хотя за последнее десятилетие было проведено несколько операций по добровольной репатриации, война, преследования и

<sup>13</sup> Стратегические направления деятельности УВКБ 2017–2021 годы и стратегические направления деятельности УВКБ на 2022–2026 годы размещены на глобальном сайте УВКБ.

<sup>14</sup> Рост произошел в основном за счет включения в это число ранее не зарегистрированных афганцев Исламской Республикой Иран.

нарушения прав человека продолжали приводить к перемещению людей внутри Афганистана и через его границы. Несмотря на экономические и финансовые ограничения, Исламская Республика Иран и Пакистан распространяют свою инклюзивную национальную политику в области здравоохранения и образования на миллионы афганцев. Еще одна страна в этом регионе, Бангладеш, принимает 1,1 млн беженцев рохинджа, не имеющих гражданства, 740 тыс. которых бежали из своей страны после насильственных событий в августе 2017 года.

16. В Северной и Южной Америке масштабы и сложность вынужденных перемещений в последнее десятилетие продолжали расти. В этом регионе в положении внутренне перемещенных лиц оказались более 7,4 млн человек. Смешанные и дальнейшие перемещения приобрели масштабы региональной проблемы, примером чему является район Дарьенского разрыва, где число пересекающих границу выходцев из Боливарианской Республики Венесуэла, с Гаити, Кубы и из Эквадора, а также людей из Африки и Азии достигло рекордного уровня. В Центральной Америке все большее число людей было вынуждено покинуть свои дома под воздействием целого ряда факторов, включая отсутствие безопасности, нарушения прав человека, бедность и последствия изменения климата.

17. В Европе по состоянию на февраль 2022 года война на Украине привела к самому масштабному и быстрому перемещению населения за всю историю, в ходе которого свои дома пришлось покинуть около 11,6 млн человек. В силу директивы Европейского союза о временной защите около 4,3 млн украинских беженцев получили защиту, разрешение на проживание, право на работу и доступ к национальным системам здравоохранения и образования, и это показывает, что при наличии политической воли прием и предоставление защиты большим потокам беженцев возможны. В 2015 году более миллиона беженцев, в основном из Сирийской Арабской Республики, прибыли в Европу по маршрутам, пролегающим через Средиземное море и Западные Балканы. Их прием, вместе с большим количеством афганских беженцев, пришелся по большей части на Германию.

18. В Африке вспыхивали новые конфликты, в то время как старые ситуации с перемещением населения оставались неурегулированными и приобретали все более затяжной характер. Циклическое насилие на востоке Демократической Республики Конго привело к перемещению миллионов людей внутри страны и продолжает вынуждать беженцев перебираться в соседние государства. Многие из этих стран также принимают беженцев, прибывших в результате других конфликтов на континенте, что создает дополнительную нагрузку на национальные системы предоставления услуг и инфраструктуру, а также на природные ресурсы, включая воду, леса и землю. В результате внезапных боевых действий в Мозамбике сотни тысяч людей были перемещены внутри государственных границ, а их положение усугублялось подверженностью этой страны экстремальным погодным явлениям. Уже несколько поколений сомалийцев живут в изгнании в соседних странах, а число внутренне перемещенных сомалийцев за последнее десятилетие увеличилось в три раза.

19. Через два с половиной года после обретения им в июле 2011 года независимости Южный Судан погрузился в жестокую гражданскую войну, в результате которой миллионы людей были перемещены внутри страны и через ее границы; таким образом сложилась крупнейшая в Африке ситуация с перемещением населения. В то же время Южный Судан принял и продолжает принимать сотни тысяч беженцев из Судана. В конце 2020 года в результате насилия на севере Эфиопии были перемещены внутри страны и через ее границы сотни тысяч эфиопов, а также многие беженцы, проживавшие там в течение долгих лет.

20. В результате насильственного экстремизма и этнического насилия за последнее десятилетие в положении внутренне перемещенных лиц оказались более 3 млн человек в Нигерии, а тысячам пришлось переместиться в соседние страны, что дестабилизировало обстановку во всем регионе Чадского бассейна. Эскалация насилия, включая похищение тысяч детей, в основном девочек, привела к массовому перемещению населения и сломала бесчисленное множество судеб, а также нарушила трансграничную торговлю и уничтожила средства к существованию людей.

В результате в и без того нестабильном регионе сложилась тяжелейшая гуманитарная ситуация. Сохраняющаяся нестабильность в центральной части Сахеля по-прежнему не позволяет миллионам людей вернуться в свои исконные места проживания и все больше затрагивает другие страны Западной Африки. В 2014 году разразился конфликт в Центральноафриканской Республике, который сопровождался нарушениями прав человека в вызывающих тревогу масштабах, включая широко распространенное сексуальное и гендерное насилие, в частности изнасилования женщин и девочек по причине их религиозной или этнической принадлежности. На конец 2022 года почти 1,3 млн человек из этой небольшой страны оставались в положении перемещенных лиц как внутри страны, так и в соседних странах.

21. За восемь лет войны в Йемене более 21,5 млн человек испытали нужду в гуманитарной помощи и защите, включая 4,5 млн внутренне перемещенных лиц. Несмотря на чрезвычайную гуманитарную ситуацию в стране, в нее продолжали прибывать люди, в основном спасающиеся от засухи и конфликтов в Эфиопии и Сомали; часто они делали это в надежде потом отправиться далее. Сирийский кризис перемещения населения в течение последнего десятилетия занимал доминирующее положение на многосторонней арене. Одиннадцать лет спустя более 13 млн сирийцев остаются вынужденно перемещенными лицами, в том числе около 6,7 млн человек — внутри страны. Масштабы и сложность этого кризиса трансформировали международную систему реагирования на ситуации с беженцами и привели к заметным изменениям в части взаимодействия УВКБ с субъектами и партнерами по процессам развития.

## **В. Положение в области защиты**

22. Растущее число перемещенных лиц и усложнившийся характер перемещений населения за последнее десятилетие привели к возникновению ряда проблем, в частности для различных принимающих стран, ресурсы многих из которых ограничены. Наименее развитые страны, на долю которых приходится менее двух процентов мирового ВВП, приняли около 20 процентов всех беженцев из разных стран мира, и, несмотря на это, их границы оставались открыты тогда, когда это было необходимо. Солидарность и защита беженцев и просителей убежища были по-прежнему сильны на протяжении всего последнего десятилетия, даже перед лицом масштабных перемещений.

23. Однако имеются также примеры попыток ограничить применение Конвенции 1951 года. В некоторых странах узкое толкование отдельных оснований для применения Конвенции привело к ограничению предоставляемой в ее силу защиты. Кроме того, несколько промышленно развитых стран предложили более жесткие меры, противоречащие их международно-правовым обязательствам и ставящие под угрозу жизнь и благополучие вынужденных бежать людей. В частности, такие меры включают в себя пограничные ограничения и недопуски на границе, иногда с применением насилия, или отказ в высадке с потерпевших бедствие судов. Среди других мер можно указать на передачу обязательств по предоставлению убежища третьим сторонам, определяемую УВКБ как меры, принимаемые государствами и осуществляемые за пределами их территории, призванные воспрепятствовать просителям убежища и беженцам достичь территории той или иной страны назначения и претендовать на защиту или пользоваться защитой в такой стране. Эти меры противоречат принципам международного сотрудничества и распределения бремени и ответственности, которые лежат в основе международной системы защиты беженцев, а в отсутствие необходимых гарантий несовместимы с международным правом.

24. Такие явления, как ксенофобия, исламофобия, ложное и негативное восприятие перемещающихся людей, ставят под угрозу их доступ к правам и услугам и способствуют усилению языка ненависти и дезинформации. Совместно с партнерами УВКБ выражало глубокую обеспокоенность в связи с актами расизма, нетерпимости и дискриминации в отношении перемещенных лиц и лиц без гражданства, будь то по расовым, этническим, религиозным или иным основаниям, и сохраняет

приверженность борьбе со всеми формами дискриминации. В 2020 году УВКБ выпустило руководство по вопросам совершенствования борьбы с ситуациями расизма и ксенофобии, которые затрагивают охватываемых его мандатом людей, и принятия мер в таких ситуациях. Кроме того, совместно с партнерами, включая затрагиваемые сообщества, УВКБ активно разрабатывает меры реагирования на эти наносящие вред действия, особенно на цифровых платформах, и помогает предотвратить их распространение и последствия.

25. Меры в области общественного здравоохранения, принятые для борьбы с распространением COVID-19, сказались на доступе к территории и праве искать убежище, создав значительный риск принудительного возвращения. В начале пандемии более 140 стран полностью или частично закрыли свои границы. Постепенно, зачастую при содействии УВКБ, были введены меры, в большей степени учитывающие вопросы защиты, с тем чтобы содействовать властям в выявлении людей, нуждающихся в международной защите, и в обеспечении им, в том числе с помощью новых дистанционных механизмов, доступа к процедурам предоставления убежища. Однако в первой половине 2023 года некоторые страны по-прежнему использовали ограничения, связанные с необходимостью охраны здоровья населения, для отказов во въезде или предоставлении убежища. Закрытие школ имело разрушительные последствия для перемещенных детей и молодежи не только из-за потери возможности учиться, но и потому, что школы как безопасные места играют ключевую роль в их защите. С течением пандемии и по мере проявления ее социально-экономических последствий росло число детских браков, увеличивалось число случаев принудительной вербовки, подневольного труда детей и других форм эксплуатации. Вместе с тем был достигнут значительный прогресс благодаря включению беженцев в национальные кампании по вакцинации, в тесном сотрудничестве с Всемирной организацией здравоохранения.

26. В соответствии со своим мандатом по предотвращению и сокращению безгражданства, в 2014 году УВКБ запустило кампанию #Ibelong, цель которой — ликвидировать безгражданство за 10 лет. Вместе с государствами, гражданским обществом и другими организациями оно разработало глобальный план действий, предусматривающий рекомендации и конкретные действия для успешного решения государствами проблемы безгражданства. В 2019 году Кыргызстан стал первой страной в мире, искоренившей безгражданство. После запуска кампании #Ibelong значительно возросло число присоединений к двум конвенциям о безгражданстве: к концу 2022 года участниками Конвенции о статусе апатридов 1954 года стали 96 государств, а Конвенции о сокращении безгражданства 1961 года — 78 (по сравнению с 79 и 55 государствами, которые были участниками соответствующих конвенций в 2013 году). В докладе Генерального секретаря «Наша общая повестка дня» содержится призыв к обеспечению того, чтобы всякий человек был замечен и признан, и к принятию мер к обеспечению наличия у всех людей законных удостоверений личности и к ликвидации безгражданства, в том числе путем устранения юридических лакун. Следуя этому призыву, УВКБ возглавило новый многосторонний Глобальный альянс за ликвидацию безгражданства, который должен мобилизовать усилия для сокращения и предотвращения безгражданства в глобальном масштабе и начнет работать в конце 2024 года, когда завершится кампания #Ibelong.

27. За последнее десятилетие к Конвенции 1951 года и Протоколу 1967 года к этой конвенции присоединилась одна страна, а именно Южный Судан, в результате чего общее число государств-участников этих договорных инструментов достигло 149. Представительство государств — членов Организации Объединенных Наций в Исполнительном комитете, консультирующем Верховного комиссара и утверждающем годовой бюджет Управления, выросло с 87 членов в 2013 году до 108 в апреле 2023 года, когда в состав Комитета вошло пока последнее государство-член, а именно Ангола. Этот постоянный рост отражает многообразие государств, затронутых процессами вынужденного перемещения, которые работают над тем, чтобы облегчить тяжелое положение вынужденно перемещенных лиц.

28. В течение последнего десятилетия УВКБ широко сотрудничало с государствами по вопросам принятия политик и других нормативных документов, направленных на защиту прав внутренне перемещенных лиц. В Африке оно оказывало поддержку государствам в разработке национальной законодательной базы в соответствии с новаторской региональной рамочной программой по защите внутренне перемещенных лиц — Конвенцией Африканского союза о защите внутренне перемещенных лиц и оказании им помощи (Кампальская конвенция), которая вступила в силу в декабре 2012 года.

### **С. Решения в течение прошедшего десятилетия**

29. Новые кризисы, связанные с перемещением населения, возникали на всех континентах, а урегулированных кризисов совсем немного. За последние 10 лет решения были найдены для примерно 43 млн человек по сравнению с почти 25 млн человек за предыдущее десятилетие. Около 41,6 млн человек вернулись в свои страны или районы происхождения, в том числе 38 млн тех, кто был перемещен в пределах своей страны. Добровольно вернулись в страны своего происхождения (в основном в Афганистан, Бурунди и Южный Судан) в течение последнего десятилетия около 3,5 млн беженцев по сравнению с 7,2 млн в предыдущее десятилетие. С начала кампании #Ibelong, направленной на ликвидацию безгражданства в 2014 году, гражданство получили более полумиллиона лиц без гражданства.

30. Статус беженца должен быть временным, а условия для официального прекращения его действия определены в Конвенции 1951 года. Эти положения об обстоятельствах, которые перестали существовать, чему обычно предшествует реализация стратегии комплексных решений, позволяют закрыть беженскую главу в жизни людей, поскольку обстоятельства, в результате действия которых они были признаны беженцами, прекратили свое существование. За последнее десятилетие положение о прекращении статуса беженца применялось дважды. В декабре 2017 года оно вступило в силу в отношении руандийских беженцев, покинувших свою страну до 31 декабря 1998 года. Это позволило закрыть данную главу своей жизни многим из более чем 3 млн руандийцев, бежавших от геноцида 1994 года и сложившейся после этого ситуации, либо посредством добровольного возвращения, либо благодаря местным решениям в странах, предоставивших им убежище.

31. Бенин, Гамбия, Гана, Гвинея, Либерия, Мали и Того задействовали положение о прекращении действия с 30 июня 2022 года статуса беженца в отношении беженцев из Кот-д'Ивуара. С 2011 года более 316 тыс. беженцев были добровольно репатриированы, а для тех, кто по-прежнему нуждался в международной защите, были предусмотрены исключения из процедуры прекращения действия статуса беженца. В Гане и Либерии бывшим ивуарийским беженцам, пожелавшим остаться в принявшей их стране, бесплатно или за небольшую плату выдавались виды на жительство.

32. Другим возможным решением для беженцев является местная интеграция. Это постепенный и сложный процесс, имеющий правовые, социальные и экономические измерения, в результате которого беженец обычно становится гражданином страны убежища. Многие государства разрешили беженцам интегрироваться в своей стране. За последнее десятилетие было натурализовано около 442 тыс. человек по сравнению с более чем 801 тыс. в предыдущее десятилетие.

33. Важным инструментом защиты и средством распределения бремени принимающих стран является переселение. За последние 10 лет было переселено более 992 тыс. беженцев по сравнению с примерно 837 тыс. за предыдущий десятилетний период. В течение этого десятилетия число переселенцев колебалось, достигнув в 2016 году рекордной отметки в почти 173 тыс. человек, в основном сирийских и конголезских беженцев из соседних принимающих стран. Тремя основными странами переселения в течение последних 10 лет стали Соединенные Штаты Америки (439 тыс.), Канада (253 тыс.) и Австралия (115 тыс.), а остальные люди были переселены более чем в 40 других стран мира. В связи с ограничениями на поездки,

введенными в результате вспышки COVID-19, в 2020 году процесс переселения практически остановился, за исключением нескольких стран, которые принимали беженцев в экстренном порядке. Через два года после этого, в 2022 году, было переселено более 114 тыс. человек (почти половина из них — при содействии УВКБ) и показатели вернулись к допандемийному уровню, но все же это капля в море по сравнению с более чем 2 млн человек, которые, согласно оценкам, нуждаются в переселении в 2023 году.

34. На этом фоне большое значение приобрел поиск дополнительных возможностей приема в третьих странах<sup>15</sup>. Дополнительные возможности приема — это законные пути для лиц, нуждающихся в международной защите, выехать в третью страну, во многих случаях для воссоединения семьи или получения образования и работы. Хотя воссоединение семьи является отдельным правом и, следовательно, частью иного процесса во многих странах, беженцы часто сталкиваются с теми же препятствиями, что и те, кто переезжает в рамках программ для иностранных специалистов. Дополнительные возможности не являются решениями как таковыми, хотя многие из них со временем приобретают долгосрочный статус в стране назначения. Новые многосторонние партнерства стали ключом к реализации стратегии по переселению и дополнительным возможностям приема (2019–2021 годы), укреплению потенциала и обмену передовым опытом. Эта стратегия позволила заложить основу для увеличения количества мест для переселения и дополнительных возможностей. Ее следующий этап, «Решения для беженцев в третьих странах: дорожная карта 2030», направлен на увеличение к 2030 году числа выезжающих до 3 млн человек, в том числе 1 млн в рамках переселения и 2 млн благодаря дополнительным возможностям приема.

### III. Усиление защиты и решений посредством международной солидарности

35. В 2015 году Генеральная Ассамблея приняла Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, в которой определила амбициозные цели и задачи на ближайшие 15 лет, чтобы сделать мир лучше. В ней излагается концепция мира, в котором соблюдаются права человека всех людей, с акцентом на экономические, социальные и экологические аспекты устойчивого развития<sup>16</sup>. Содержащееся в ней обещание о том, «что никто не будет забыт», стало призывом для правительств, политиков и субъектов гражданского общества работать над формированием более мирных, процветающих, инклюзивных и справедливых обществ, а также защищать планету от деградации. Хотя в Повестке дня на период до 2030 года вопрос вынужденного перемещения напрямую не затрагивается, в соответствии с заложенным в ней подходом перемещение и безгражданство являются не только гуманитарными проблемами, но и имеют более долгосрочные последствия для развития. В следующем году Генеральная Ассамблея обратила свое внимание на тяжелое положение перемещенных лиц и, будучи преисполнена «решимости в полной мере реализовать потенциал этой Повестки дня для беженцев и мигрантов», приняла Нью-Йоркскую декларацию о беженцах и мигрантах<sup>17</sup>.

36. Генеральная Ассамблея предложила Верховному комиссару провести работу с государствами-членами и другими соответствующими заинтересованными сторонами и представить на ее семьдесят третьей сессии Глобальный договор о беженцах. В Нью-Йоркской декларации был предусмотрен комплекс мер в отношении беженцев, обеспечивающий план действий при реагировании на крупномасштабные перемещения беженцев на основе принципов международного сотрудничества и солидарности. Он призван улучшить защиту и помощь беженцам, а также поддержку

<sup>15</sup> Более подробная информация содержится в совместном докладе Организации экономического сотрудничества и развития и УВКБ под названием «Безопасные возможности для беженцев III» (“Safe pathways for refugees III”).

<sup>16</sup> Резолюция 70/1 Генеральной Ассамблеи.

<sup>17</sup> Резолюция 71/1 Генеральной Ассамблеи.



принимающих государств и сообществ. Многие из его ключевых положений, включая распределение бремени и ответственности, взаимосвязь между гуманитарной помощью, развитием и миром, а также интеграция беженцев, были сформулированы задолго до 2016 года. Благодаря Нью-Йоркской декларации они были объединены в единую систему и приобрели особую силу, поскольку были единодушно одобрены всеми 193 государствами — членами Организации Объединенных Наций.

37. За два года применения комплекс мер в отношении беженцев и последовавших за этим широких консультаций по глобальному договору УВКБ углубило отношения с существующими партнерами и привлекло к работе новые заинтересованные стороны. Памятуя о многостороннем подходе, поощряемом Повесткой дня на период до 2030 года, УВКБ в полной мере задействовало в своих консультациях с государствами-членами организации гражданского общества, религиозные группы, научные круги, беженцев и организации беженцев, местные власти и муниципалитеты, а также партнеров по процессу развития и других субъектов.

38. В подготовленном в ходе этой работы Глобальном договоре о беженцах, подтвержденном Генеральной Ассамблеей в декабре 2018 года<sup>18</sup>, сформулированы четыре взаимозависимые цели, а именно: а) ослабить нагрузку на принимающие страны; б) повысить способность беженцев обеспечивать самих себя; в) расширить использование решений, предусматривающих доступ в третьи страны; г) содействовать созданию в странах происхождения условий для безопасного и достойного возвращения. Большинство беженцев мира проживает в странах с низким и средним уровнем дохода; в Глобальном договоре предлагаются эффективные средства для разделения этой ответственности с помощью конкретных глобальных, региональных и национальных механизмов и инструментов.

39. Прием большого числа беженцев имеет последствия для развития принимающих сообществ, особенно когда ситуация перемещения затягивается. Одна только гуманитарная помощь, хотя она и является жизненно необходимой и спасает жизни людей, не может компенсировать это воздействие. Национальные и международные гуманитарные организации часто первыми приходят на места и оказывают государственным структурам помощь в приеме перемещенных лиц. Их программы носят краткосрочный характер и направлены на удовлетворение базовых и неотложных потребностей. Статус беженца должен присваиваться на время, до тех пор, пока не будет найдено долгосрочное решение, и для большинства людей предпочтительным решением является возвращение домой в безопасных и достойных условиях. Однако мирные соглашения, заключаемые путем переговоров и позволяющие сотням тысяч вынужденно перемещенных лиц вернуться домой, отныне являются редкостью, в результате чего множество ситуаций перемещения превратились в затяжные. Это привело к тому, что в лагерях живут поколения беженцев, зависящих от помощи и пользующихся временными, параллельными структурами и услугами. В то же время беженцы, проживающие не в лагерях, часто оказывались исключены из рынка труда, имели ограниченный доступ к нестабильно работающей национальной системе предоставления услуг или вообще не имели такого доступа. Механизмы и инструменты, предусмотренные в Глобальном договоре о беженцах, призваны изменить эту ситуацию благодаря комплексу мер реагирования, поддержке более широкой интеграции в национальные системы и экономику, а также планирования решений с самого начала чрезвычайной ситуации.

## **А. Осуществление Глобального договора о беженцах**

40. Глобальный договор о беженцах позволил субъектам процесса развития, частному сектору и другим сторонам объединить усилия, чтобы оказать реальное воздействие на жизнь людей. Ослабление нагрузки на принимающие сообщества и повышение способности беженцев обеспечивать самих себя взаимосвязаны. Целесообразнее укреплять национальные службы, а не создавать параллельные структуры. Беженцы могут стать налогоплательщиками и вносить свой вклад в жизнь

<sup>18</sup> Резолюция 73/151 Генеральной Ассамблеи.

общества, а не зависеть от гуманитарной помощи, объем которой со временем уменьшается, в том числе если ресурсы потребуются для реагирования на следующую чрезвычайную ситуацию. Поскольку архитектура мер реагирования в отношении беженцев формируется на начальных этапах перемещения, раннее участие субъектов процесса развития имеет решающее значение для того, чтобы заложить основы более долгосрочного и устойчивого подхода. Кроме того, финансирование развития, особенно в сочетании с деятельностью по миростроительству, может содействовать предотвращению перемещения путем устранения и смягчения его движущих факторов, а также улучшить условия и услуги в районах возвращения.

41. В авангарде этих усилий находится Всемирный банк, который ведет новаторскую работу с данными, аналитикой и новыми финансовыми инструментами. Для стран с низким уровнем дохода, принимающих беженцев, с 2016 года выделено льготное финансирование в размере 3,6 млрд долл. США через два механизма Международной ассоциации развития (МАР): региональное подокно для беженцев и принимающих сообществ (МАР18) и окно для принимающих сообществ и беженцев (МАР19). Из средств, выделенных по линии окна МАР19, 1 млрд долл. США был направлен на борьбу с последствиями пандемии COVID-19 для беженцев и принимающих сообществ. Страны, которым может быть выделено такое финансирование, обязуются осуществлять соответствующий механизм защиты беженцев, а также содействовать социально-экономической интеграции беженцев и продвижению решений для них. Эти средства предоставляются в дополнение к обычному финансированию Всемирного банка и двусторонней помощи в целях развития для этих стран. По данным Организации экономического сотрудничества и развития, в 2018 и 2019 годах странам, принимающим беженцев, было выделено 44,3 млрд долл. США в виде двустороннего финансирования на цели развития.

42. В настоящее время финансирование по линии МАР18 получают 14 стран<sup>19</sup>; оно призвано поддержать их в проведении политики по укреплению институтов и интеграции беженцев в национальные системы образования, здравоохранения, водоснабжения и социальной защиты до тех пор, пока не будут найдены решения. Первой страной, обратившейся за получением помощи в рамках комплекса мер в отношении беженцев, стала Уганда. Беженцы живут в поселениях вместе с населением принимающих их сообществ. Поддержка Всемирного банка играет решающую роль в обеспечении охвата поселений беженцев и принимающих сообществ основными услугами национальной системы.

43. В 2016 году в рамках мер в связи с кризисом сирийских беженцев Всемирный банк, Организация Объединенных Наций и Исламский банк развития создали Глобальный фонд льготного финансирования для оказания поддержки Иордании и Ливану в приеме миллионов сирийских беженцев в форме как субсидий, так и льготных кредитов. К концу 2022 года аналогичная поддержка по линии фонда была оказана Колумбии, Коста-Рике, Республике Молдова и Эквадору. За шесть лет он выделил 755 млн долл. США в виде субсидий<sup>20</sup>, которые позволили привлечь более 6,1 млрд долл. США в виде кредитов от многосторонних банков развития на весьма льготных условиях. Иными словами, каждый доллар, предоставленный в качестве субсидий, принес дополнительно 8 млн долл. США в виде льготных кредитов<sup>21</sup>.

44. Этот вид финансирования сыграл ключевую роль в поддержке правительства Колумбии, которое выдало временные разрешения по защитным соображениям примерно 1,7 млн венесуэльцев. Это способствовало обеспечению им возможности пользоваться правами и их социально-экономической интеграции. Правительство и

<sup>19</sup> Бангладеш, Бурунди, Буркина-Фасо, Демократическая Республика Конго, Джибути, Камерун, Конго (Республика), Мавритания, Нигер, Пакистан, Руанда, Уганда, Чад и Эфиопия.

<sup>20</sup> Глобальный фонд льготного финансирования финансируется Германией, Данией, Канадой, Королевством Нидерландов, Норвегией, Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии, Соединенными Штатами Америки, Швецией и Японией, а также Европейской комиссией.

<sup>21</sup> Более подробная информация содержится в годовом докладе Глобального фонда льготного финансирования за 2021–20223 годы.

частный сектор совместно работали над уменьшением барьеров на рынке труда и обеспечением финансовой интеграции, тем самым способствуя их возможности обеспечивать самих себя.

45. В период с 2013 по 2022 год УВКБ добилось значительных успехов в работе с данными и их преобразовании. Полностью перестроены процессы и системы регистрации данных. УВКБ расширило свою работу в области статистики, что нашло отражение в ежегодном докладе «Глобальные тенденции», а совсем недавно также в первом докладе по показателям Глобального договора о беженцах. В течение того же периода УВКБ вкладывало средства в управление информацией и работу с данными в связи с планами реагирования на ситуации с беженцами в соответствии с моделью координации мероприятий по защите беженцев. В 2019 году УВКБ и Всемирный банк открыли в Копенгагене Совместный центр данных о вынужденных перемещениях, что стало новым этапом в этой деятельности. Совместный центр данных специализируется на социально-экономических данных и призван расширить возможности заинтересованных сторон, включая правительства, международные и неправительственные организации, по принятию своевременных и основанных на фактических данных решений, которые могут улучшить жизнь людей, затронутых процессами вынужденного перемещения, включая беженцев и внутренне перемещенных лиц.

46. С момента подтверждения Глобального договора о беженцах достигнут ощутимый прогресс в достижении его целей. В первом докладе по показателям были представлены данные о постепенном увеличении объемов двусторонней официальной помощи в целях развития странам с развивающейся экономикой, которые принимают беженцев, о расширении партнерских связей в поддержку комплексных мер в отношении беженцев и о расширении законных возможностей получения достойной работы, свободного передвижения и интеграции в национальные системы образования. В докладе также отмечается осуществление политик, направленных на смягчение воздействия бедности и пандемии на беженцев и принимающие сообщества.

47. В соответствии с Глобальным договором о беженцах для анализа результатов его осуществления и прогресса в достижении его целей каждые четыре года на уровне министров проводится Глобальный форум по беженцам, который также является площадкой для принятия обязательств по оказанию финансовой, технической и иной поддержки. Первый такой форум состоялся в декабре 2019 года, всего через год после подтверждения Глобального договора. По его итогам было принято более 1700 обязательств, что представляет собой исторический комплекс мер, которые могут положительно сказаться на жизни десятков миллионов беженцев, членов принимающих сообществ и лиц без гражданства. Обязательства касались повышения жизнестойкости беженцев и предоставления им возможностей социально-экономической интеграции. Также были зафиксированы обязательства по укреплению национальных систем оказания услуг в целях расширения их охвата на перемещенных лиц и содействия поиску решений. Некоторые обязательства носили законодательный характер, другие — финансовый. К середине 2023 года поступили сведения о прогрессе в выполнении более 1100 обязательств, из которых почти 30 процентов были выполнены, 65 процентов выполнялись, а еще 5 процентов находились на стадии планирования.

48. Для активизации усилий по защите и поиску решений в некоторых сложных ситуациях перемещения на форуме были запущены три региональные платформы поддержки: а) стратегия решений для афганских беженцев; б) региональный комплекс мер в отношении беженцев в связи с перемещениями в Центральной Америке и Мексике (МИРПС по первым буквам испанского названия); в) Межправительственная организация по развитию (ИГАД) для осуществления Найробийской декларации о долгосрочных решениях для сомалийских беженцев и поиска решений для перемещенных лиц из Южного Судана. Недавно проведенный обзор показал, что платформы поддержки вносят существенный дополнительный вклад в существующие меры реагирования на перемещения. Благодаря им стало возможно объединить в рамках одной площадки представителей ключевых государственных органов и других

заинтересованных сторон и тем самым создать пространство, в том числе на политическом уровне, для достижения важных успехов. Они также помогли сохранить ситуации, связанные с крупными перемещениями, в международной повестке дня и способствовали оказанию широкого спектра мер помощи странам, затронутым перемещениями, по линии взаимосвязи гуманитарной помощи, развития и мира.

49. Интеграция беженцев в национальные системы до тех пор, пока они не смогут вернуться домой, может стать взаимовыгодным вариантом для беженцев и принимающих сообществ при условии надлежащей поддержки. Например, во всем мире активнее всего равенство достигается благодаря образованию, а по оценкам Всемирного банка, для включения всех учащихся-беженцев в национальные системы образования необходимо 4,85 млрд долл. США в год. Хотя многие принимающие страны добились значительных успехов в создании благоприятной политической среды, способствующей интеграции детей-беженцев, необходимы дальнейшие политические и программные сдвиги по линии международного сообщества. За последнее десятилетие уровень охвата беженцев образованием, особенно начальным, увеличился. Укрепление образования в принимающих сообществах с недостаточными ресурсами, в том числе за счет финансирования на цели развития, может предоставить возможности как детям беженцев, так и детям из принимающих стран повысить качество предлагаемого образования, а также способствовать социальной сплоченности.

50. Первый Глобальный форум по беженцам продемонстрировал расширение базы поддержки комплексных мер в отношении беженцев. Роль частного сектора в мобилизации ресурсов и предоставлении технических и других экспертных знаний для поддержки мер реагирования в отношении беженцев возросла, и УВКБ расширило свои партнерские отношения с предпринимательским сектором, фондами и благотворителями, причем не только в форме финансовой поддержки. В качестве примера можно привести партнерства, позволившие УВКБ расширить доступ к электронному обучению для беженцев и принимающих сообществ в Демократической Республике Конго, Кении, Мозамбике, Объединенной Республике Танзания и Южном Судане, содействовать созданию рабочих мест для беженцев и членов принимающих сообществ в Эфиопии, а также оказывать поддержку в переезде, трудоустройстве и местной интеграции в Бразилии и Мексике. В последнее десятилетие частный сектор стал играть важную роль в этой сфере не только в качестве существенного источника финансирования, но и как движущая сила инноваций.

## **В. Действия в связи с изменением климата**

51. Признавая влияние чрезвычайной климатической ситуации на все аспекты своей работы, УВКБ сыграло ключевую роль в создании в 2012 году Нансеновской инициативы и Программы защиты трансгранично перемещенных лиц в контексте бедствий и изменения климата, а позднее — Платформы по вопросам перемещения, вызванного бедствиями. В 2019 году УВКБ сделало чрезвычайную климатическую ситуацию одним из институциональных приоритетов и назначило Специального советника Верховного комиссара по действиям в области климата для обеспечения надзора и направления работы организации в этой сфере. В 2021 году была опубликована Стратегическая рамочная программа действий в области климата, в которой основное внимание уделяется трем основным направлениям: а) законодательство и политика; б) реагирование в рамках операционной деятельности; в) уменьшение экологического следа организации.

52. В Глобальном договоре о беженцах признается, что, хотя они и не являются «прямыми причинами перемещения беженцев, климат, ухудшение состояния окружающей среды и стихийные бедствия все чаще взаимодействуют с факторами, определяющими такое перемещение»<sup>22</sup>. Опираясь на международные и региональные документы, УВКБ опубликовало правовые соображения, касающиеся ходатайств о предоставлении международной защиты в контексте изменения климата. Оно пришло

<sup>22</sup> A/73/12 (Part II), п. 8.

к выводу, что неблагоприятные последствия изменения климата или стихийных бедствий могут быть одним из воздействующих факторов, и поэтому люди, ищущие международной защиты, могут иметь право на статус беженца. Оно также рекомендовало оценивать такие ходатайства в рамках соответствующих процедур определения статуса беженца. Кроме того, для защиты людей, перемещенных в связи с воздействием изменения климата, деградацией окружающей среды и стихийными бедствиями, могут предоставляться временная защита и использоваться механизмы разрешений на пребывание.

53. Повышение устойчивости перемещенных лиц и принимающих сообществ к климатическим рискам и защита окружающей среды в условиях перемещения являлись основными приоритетами операционной деятельности. Управление уделяло большое внимание учету экологических аспектов и рисков в рамках мероприятий по обеспечению готовности, мер реагирования на операционном уровне и управления поставками. Совместно с партнерами оно инвестирует в программы по восстановлению лесов и обеспечению экологичного топлива для приготовления пищи в принимающих беженцев сообществах посредством инновационного финансового механизма, в котором используются углеродные квоты для финансирования будущих инициатив такого рода. УВКБ стремилось смягчить последствия климатических явлений, таких как наводнения, оползни, нехватка воды и обезлесение, в местах перемещения населения с помощью климатически грамотной планировки населенных пунктов, в том числе в части обеспечения укрытий, водоснабжения, санитарии, гигиены и потребления энергии. Оно также укрепило свою готовность к стихийным бедствиям и меры реагирования на них, включая ситуации, связанные с внутренним перемещением. В этой связи УВКБ активно участвовало в межведомственных мероприятиях по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них, включая укрепление местного и национального потенциала по предотвращению перемещения населения и смягчению рисков.

54. В 2018 году УВКБ установило базовые показатели по сокращению собственного экологического следа и выбросов парниковых газов не менее чем на 45 процентов к 2030 году. Работа Фонда зеленого финансирования была направлена на уменьшение углеродного следа организации и экологизацию УВКБ наиболее эффективным с финансовой точки зрения способом путем перевода офисных помещений, использующих дизельные генераторы, на солнечную энергию. В 2022 году благодаря этим компенсационным мерам УВКБ четвертый год подряд обеспечило климатическую нейтральность.

## **С. Партнерства**

55. За последние 10 лет УВКБ расширило и диверсифицировало свои партнерства. Оно поддерживало стратегические партнерские отношения с почти 1200 партнерами, включая неправительственные организации, государственные структуры, международные финансовые учреждения и учреждения Организации Объединенных Наций, а также работает со многими другими субъектами. Только в 2022 году УВКБ освоило 57 процентов своего годового расходного бюджета через партнеров, в том числе не менее 25 процентов — через местные и национальные организации, занимающиеся мерами реагирования, что соответствует его обязательствам в соответствии с Базовой договоренностью. Кроме того, УВКБ систематически сотрудничало с общественными организациями, в том числе с организациями, возглавляемыми беженцами, женщинами и людьми с инвалидностью, и разработало более гибкие механизмы внутреннего финансирования для поддержки их важной работы на низовом уровне. Например, была создана программа субсидий для организаций, возглавляемых беженцами и лицами без гражданства, позволяющая им участвовать в затрагивающих их процессах и решениях, а специальный инновационный фонд обеспечил эти организации финансированием и технической помощью для реализации инновационных проектов.

56. Партнерские отношения расширились в течение 11 лет действия региональных планов мер в отношении беженцев. Первый план мер в отношении беженцев был подготовлен в 2012 году в связи с кризисом сирийских беженцев и был направлен на оказание помощи беженцам и смягчения последствий для принимающих стран региона. УВКБ стремилось усилить координацию между многочисленными заинтересованными сторонами путем внедрения структурированного межведомственного плана для более эффективного выполнения своего мандата, достижения максимальной эффективности и во избежание дублирования. Эти планы стали основой для сотрудничества более 3400 партнеров, от гуманитарных организаций и организаций, занимающихся вопросами развития, до религиозных и спортивных организаций, а также возглавляемых беженцами организаций и других. За эти 11 лет региональные планы мер в отношении беженцев содействовали сбору 41 млрд долл. США для беженцев и принимающих сообществ в 13 региональных ситуациях, затрагивающих 66 стран.

57. Региональные планы мер в отношении беженцев опираются на модель координации мероприятий по защите беженцев, введенную в 2013 году и обновленную после утверждения Глобального договора о беженцах. Эти планы обеспечили инклюзивную платформу для разработки комплексных и ориентированных на поиск решений мер реагирования на ситуации, связанные с перемещением населения. Ключевую роль играло национальное лидерство, а планы послужили основой для перехода от краткосрочного к среднесрочному и долгосрочному планированию. Они способствовали прогрессу в достижении целей в области устойчивого развития и сотрудничеству с участниками процесса развития и партнерами, занимающимися вопросами разрешения конфликтов и миростроительства. В рамках планов приоритет отдавался решениям на местах и подотчетности перед затрагиваемым населением. В то же время они позволили сохранить за УВКБ ответственность за обеспечение подотчетности и надзора в том, что касается беженцев и международной защиты, а также определить ответственность партнеров в рамках страновых команд. Планы составлялись с учетом конкретных условий, и часто в них приходилось применять смешанный подход, например в случаях с участием Управления по координации гуманитарных вопросов (УКГВ), когда речь шла как о беженцах, так и о внутренне перемещенных лицах, с участием МОМ в ситуациях смешанных перемещений или с участием Программы развития Организации Объединенных Наций для целей повышения жизнестойкости беженцев и поддержки принимающих сообществ. Сотрудничество и координация с партнерами, включая многие неправительственные организации мира, развивались по нарастающей и были незаменимы для работы всей гуманитарной системы.

58. В ситуациях, связанных с внутренними перемещениями, УВКБ продолжало выполнять свои обязанности в рамках кластерной системы Межучрежденческого постоянного комитета в качестве глобального ведущего учреждения в области защиты, а также в качестве соруководителя по обеспечению укрытий (совместно с Международной федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца) и в рамках кластера по координации деятельности лагерей и управлению лагерями (совместно с МОМ). Управление также играло важную роль в поощрении гуманитарных принципов, стандартов и эффективных мер реагирования, являясь членом Межучрежденческого постоянного комитета на его различных площадках, а также возглавляя в разное время рабочую группу по подотчетности затрагиваемому населению и, в настоящее время, целевую группу по центральному месту защиты. УВКБ также вносит свой вклад в реализацию Программы действий Генерального секретаря по вопросу о перемещении лиц внутри страны. Оно играет центральную роль в содействии работе Специального советника по поиску решений проблемы внутреннего перемещения и будет продолжать эту деятельность.

59. Среди других важных партнерских договоренностей — совместное письмо УВКБ и МОМ 2019 года о координации и рамочное соглашение о взаимодействии, в частности в связи с мерами в ситуациях смешанных перемещений. Организации расширили свое операционное партнерство, в том числе в такой важной области, как сбор и обмен данными. Другим заметным партнерством является План совместных действий УВКБ и Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ)

2020 года, который способствует реализации прав детей-беженцев и их интеграции в национальные системы и в котором особое внимание уделяется вопросам образования, водоснабжения, санитарии и гигиены, а также защиты 2,1 млн детей-беженцев в 10 странах. Планом также предусматривалась поддержка принимающих сообществ путем инвестирования в улучшение качества национальных услуг в этих секторах. УВКБ и ЮНИСЕФ обязались к 2030 году обеспечить полное включение детей-беженцев и детей без гражданства в национальные планы, бюджеты, наборы данных и системы предоставления услуг во всех 120 странах, где присутствуют обе организации. Еще одним давним партнером УВКБ является Всемирная продовольственная программа (ВПП). Эти два учреждения не только совместно обеспечивали продовольствием миллионы вынужденно перемещенных лиц в чрезвычайных и затяжных ситуациях по всему миру; ВПП также оказывала материально-техническую поддержку операциям, а кроме того УВКБ и ВПП руководили работой Совместного центра повышения качества и адресности программ, направленной на усиление совместных программ.

60. В последние годы учреждения Организации Объединенных Наций значительно расширили масштабы денежной помощи для удовлетворения гуманитарных потребностей. Только в 2022 году УВКБ выделило денежные средства в размере примерно 970 млн долл. США почти 10 млн человек в более чем 100 странах. По отзывам бенефициаров, для них предпочтительной формой помощи являются нецелевые выплаты денежных средств. Для обеспечения общего, скоординированного и эффективного подхода УКГВ, УВКБ, ЮНИСЕФ и ВПП в 2018 году подписали Общее заявление Организации Объединенных Наций о помощи в виде выплаты денежных средств, в соответствии с которым УВКБ отвечает за оказание денежной помощи в беженских ситуациях. В соответствии с концепцией Базовой договоренности в 2022 году была принята новая модель координации выплат денежных средств, в рамках которой УВКБ стало одним из руководителей Глобальной консультативной группы по денежным средствам. Эта группа оказывает помощь всем учреждениям в обеспечении стандартизированных протоколов, оценке рынка и перечислении денежных средств.

61. Партнерства с религиозными организациями и лидерами конфессий углубились после проведения в декабре 2012 года диалога Верховного комиссара по проблемам защиты, в ходе которого изучалась роль конфессий и религиозных общин в гуманитарном реагировании. Благотворительная деятельность религиозного характера стала одним из важных элементов, позволяющих оказывать поддержку вынужденно перемещенным лицам, особенно в мусульманском мире. В 2017 году УВКБ запустило работу Фонда заката для беженцев, который получил одобрение правоведов и различных учреждений для получения и распределения заката (обязательной милостыни). За пять лет своего существования Фонд заката для беженцев оказал помощь, соответствующую требованиям заката, примерно 6 млн беженцев в 26 странах.

62. В 2016 году на Олимпийских играх в Рио-де-Жанейро под олимпийским флагом впервые выступили 10 спортсменов-беженцев. С тех пор участие беженцев продолжается. В 2021 году, работая в тесном сотрудничестве с Международным олимпийским комитетом, Международным паралимпийским комитетом и Олимпийским фондом для беженцев, УВКБ поддержало участие олимпийской и паралимпийской команд беженцев в Олимпийских играх в Токио. Сейчас спортсмены-беженцы готовятся к участию в Олимпийских играх 2024 года.

#### **IV. Трансформация Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев**

63. Реагируя на быстрые изменения в глобальной обстановке и используя преимущества технологического прогресса, в 2017 году УВКБ начало амбициозный процесс трансформации. В последующие годы были внесены серьезные изменения в структуры, системы и штатное расписание, призванные сделать работу УВКБ более оперативной и ориентированной на результат. Этот процесс позволил преобразовать

УВКБ и приблизить его к людям, которым он служит, благодаря предоставлению страновым отделениям гибкости и полномочий для реализации стратегий защиты и поиска решений с учетом конкретных условий, а также реагирования на местную и региональную динамику. Количество региональных бюро было увеличено с пяти до семи с включением в них существующих региональных структур; эти бюро были созданы в регионах с тем, чтобы передать им больше задач по поддержке операций начиная с января 2020 года.

64. Децентрализованная структура была сразу же испытана на прочность вспышкой пандемии COVID-19: в этот момент полевые операции были усилены, а каждое региональное бюро взяло на себя более активную роль по поддержке операций в своем регионе. Такая структура позволила УВКБ «остаться и вести работу» в разгар пандемии, которая распространялась в разных регионах в разное время. Благодаря тому, что полномочия по принятию решений были приближены к месту оказания услуг, УВКБ получило возможность проявлять гибкость для более эффективного реагирования на возникающие и на ранее не фиксировавшиеся потребности. В то же время УВКБ продолжало ставить вынужденно перемещенных лиц и лиц без гражданства и их потребности в центр внимания в своих программах и в своей деятельности, применяя методологии, обеспечивающие широкое участие, в рамках всего программного цикла и используя подход Управления по учету возраста, гендера и многообразия во всех аспектах своей работы. В рамках своего подхода, ориентированного на интересы людей, УВКБ использовало инновационные способы содействия участию перемещенных лиц и лиц без гражданства и подотчетности перед ними, в том числе с помощью систем и технологий, обеспечивающих эффективную коммуникацию и обратную связь.

65. Частью трансформации стала реорганизация систем и процессов, лежащих в основе деятельности УВКБ. Для скоординированной модернизации и упрощения ключевых бизнес-процессов, а также внедрения современных инновационных облачных решений была создана Программа трансформации деятельности. Она охватывает: а) стратегическое планирование и управление по результатам, включая новый инструмент программной деятельности в рамках управления по результатам COMPASS; b) управление персоналом («Уоркдэй»); c) финансы и цепочка поставок («Облачная система планирования ресурсов организации»); d) реализацию проектов и партнерства; e) внешнее взаимодействие («Синергия»); f) системную интеграцию («Линк»). COMPASS и «Уоркдэй» были запущены в 2021 и соответственно 2022 годах и являются платформами, которые обеспечивают многолетнее программирование и планирование деятельности организации в интересах миллионов вынужденно перемещенных лиц и лиц без гражданства, а также управление персоналом. Запуск новых бизнес-систем по оставшимся четырем направлениям ожидается во второй половине 2023 года.

66. Трансформация — это не только изменение в структурах, распределении ответственности и процессах. Речь также идет об изменениях в организационной культуре. В 2014 году была внедрена комплексная система управления рисками, и в организации сформировалась сильная культура управления рисками. В различных подразделениях на глубинном уровне введены процессы и инструменты для усиления мер по предотвращению и смягчению стратегических и операционных рисков и реагированию на них; риски включают в себя все формы коррупции, мошенничества, неправомерных действий и эксплуатации, включая сексуальные надругательства и эксплуатацию и сексуальные домогательства. Усилены процессы надзора благодаря назначению в 2020 году независимого Генерального инспектора. С тех пор была улучшена координация между различными надзорными службами. Служба расследований УВКБ была переведена на профессиональную основу, также была обеспечена большая согласованность действий различных подразделений по обеспечению добросовестности и надзору.

67. В 2018 году УВКБ приняло новый подход к борьбе с сексуальными проступками, объединив борьбу с сексуальной эксплуатацией перемещенных лиц и лиц без гражданства и сексуальными надругательствами над ними и борьбу с сексуальными домогательствами к коллегам. Поскольку в рамках этого подхода



признаются общие корни обеих форм сексуальных проступков, этот подход позволяет сделать акцент на решении проблем, порождаемых дисбалансом сил и гендерными факторами, которые становятся причинами таких проступков, а также на первоочередном обеспечении интересов жертв при борьбе с нарушениями. Придавая новый импульс общесистемным усилиям по борьбе с сексуальными домогательствами и обеспечивая первоочередную защиту интересов жертв, УВКБ оказало значительную поддержку Целевой группе Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций, в том числе в разработке ежегодного опроса, касающегося сообщений о сексуальных домогательствах.

68. Трансформация УВКБ увязывается с более широким процессом реформирования Организации Объединенных Наций, начатым Генеральным секретарем в 2017 году. Этот процесс отражает новую парадигму управления, направленную на расширение полномочий руководителей на местах, упрощение и обновление процессов, повышение прозрачности и улучшение результатов выполнения мандата. УВКБ активно содействует реформе Организации Объединенных Наций, в том числе финансово, и продолжит это делать «при условии отсутствия ущерба обязанностям, возложенным на него Генеральной Ассамблеей»<sup>23</sup>. На практике это означало, что представители УВКБ оставались полностью подотчетны Верховному комиссару в вопросах выполнения мандата Управления, но при этом отчитывались перед координатором-резидентом о деятельности в стране и ее воздействии в части достижения целей в области устойчивого развития.

69. Десять лет назад размер бюджета Управления, сформированного исходя из потребностей, составлял 5,3 млрд долл. США. В 2022 году УВКБ было представлено в 139 странах, а его годовой бюджет, сформированный исходя из потребностей, составлял более 10,7 млрд долл. США. Этот рост потенциала и потребностей Управления был в общем и целом соизмерим с более чем двукратным увеличением числа лиц, подпадающих под мандат УВКБ. На протяжении всего периода финансирование продолжало предоставляться в основном государствами-членами, однако доля средств частного сектора росла. Инвестиции организации в диверсификацию доходов привели к значительному увеличению поступлений от частного сектора, со 191 млн долл. США в 2013 году до 1,2 млрд долл. США в 2022 году. Процентная доля взносов частного сектора в общих поступлениях выросла с 6,4 процентов в 2013 году до 21 процента в 2022 году, что свидетельствует об усилении поддержки беженцев со стороны населения и солидарности с ними. Частный сектор является одним из ключевых доноров нецелевого финансирования: на него приходится 41 процент от общего объема нецелевого финансирования организации в 2022 году. За последние 10 лет нехватка имеющихся средств в сопоставлении с бюджетом увеличилась с 39 процентов в 2013 году до 42 процентов в 2022 году. В реальном выражении неудовлетворенные потребности бюджета УВКБ выросли с 2,1 млрд долл. США в 2013 году до 4,5 млрд долл. США в конце 2022 года.

70. На период 2022–2026 годов были определены новые стратегические направления деятельности УВКБ. По результатам внутреннего анализа прогресса, достигнутого в реализации первого комплекса стратегических направлений, были определены восемь областей, требующих ускоренных и целенаправленных действий, а именно: а) сохранение системы международной защиты, в том числе в контексте смешанных перемещений; б) усиление подотчетности перед перемещенными лицами и лицами без гражданства, в особенности женщинами и детьми; в) укрепление усилий по предотвращению гендерного насилия и принятию мер в случае его совершения; г) расширение масштабов переселения и дополнительных возможностей приема; д) всестороннее вовлечение партнеров по процессу развития, в том числе с самого начала чрезвычайной ситуации; е) расширение участия в ситуациях внутреннего перемещения и поиск решений в этом контексте; ж) удвоение усилий по ликвидации безгражданства; з) упреждающие действия по смягчению последствий чрезвычайной

<sup>23</sup> См. сноску 31 в документе «Механизм управления и подотчетности системы координаторов-резидентов Организации Объединенных Наций по вопросам развития» (Management and Accountability Framework of the United Nations Development and Resident Coordinator System), сентябрь 2021 года.

климатической ситуации для перемещения населения в соответствии с мандатом организации в области защиты.

71. Стратегические направления отражают приверженность УВКБ достижению целей в области устойчивого развития и реализации приоритетных задач, изложенных в докладе Генерального секретаря «Наша общая повестка дня». Формируя альянсы, УВКБ продолжит способствовать включению беженцев и лиц без гражданства в программы развития и национальные системы развития. Организация обеспечивает согласование своих программ, и сегодня для 70 процентов операций УВКБ разработаны многолетние планы, способствующие достижению целей в области устойчивого развития. Эти стратегические направления будут определять работу организации в ближайшие годы.

## V. Заключение и дальнейшая работа

72. В течение истекшего десятилетия продолжались старые и вспыхивали новые конфликты. Многие из коренных причин этих конфликтов по-прежнему не устранены, а число вынужденно перемещенных лиц во всем мире достигло беспрецедентного уровня. Поиску решений необходимо придать новый импульс и комплексный характер, начиная с приверженности соблюдению международного права, защите гражданского населения и прекращению конфликтов. Гуманитарная помощь и далее будет спасать жизни людей, однако одной этой помощи не будет достаточно для устранения коренных причин. Помимо предотвращения и урегулирования конфликтов, насущно необходимо решать такие коренные проблемы, как нарушение прав человека, неравенство, необеспечение благого управления, а также остановить и обратить вспять чрезвычайную климатическую ситуацию.

73. Тем не менее, несмотря на вызовы, возникающие в современном контексте международных отношений, за последнее десятилетие произошел ряд важных событий, направленных на изменение и совершенствование методов реагирования международного сообщества на вынужденные перемещения. В их числе можно назвать важные элементы сотрудничества между государствами и другими субъектами, которые позволили обеспечить более эффективную защиту и интеграцию беженцев в национальные системы до тех пор, пока они не смогут вернуться домой, а благодаря реформированию собственной работы УВКБ укрепило свою деятельность в соответствии с мандатом по защите и оказанию помощи перемещенным лицам, лицам без гражданства и другим лицам.

74. Главным из этих событий стал Глобальный договор о беженцах, который позволил актуализировать ответственность международного сообщества за беженцев и в котором признается, что хотя большинство перемещенных лиц остаются как можно ближе к дому, включая беженцев, которые в основном находятся в соседних странах, принимающие их страны и сообщества нельзя оставлять наедине с такой ответственностью. Больше усилий должны приложить все субъекты процесса. Глобальный договор о беженцах заложил необходимую основу для того, чтобы задействовать в принятии мер реагирования на вынужденные перемещения все общество. В то время как доноры продолжали финансировать деятельность по гуманитарному реагированию, другие субъекты, включая международные финансовые учреждения, организации, занимающиеся вопросами развития, частный сектор, спортивные организации, научные круги и религиозные группы, также активизировались, чтобы продемонстрировать всю мощь глобальной солидарности с беженцами, перемещенными лицами и принимающими их сообществами, а привнесенный ими опыт позволил дополнить более традиционные меры реагирования.

75. Несмотря на то, что этот важный сдвиг в реагировании позволил значительно улучшить глобальные меры в связи с вынужденными перемещениями во многих аспектах, предстоит проделать еще большой объем работы. На Глобальном форуме по беженцам, который состоится в декабре 2023 года, международному сообществу представится еще одна возможность объединиться для реализации четырех целей Глобального договора о беженцах и дальнейшего укрепления процессов

распределения бремени и ответственности, а также для принятия коллективных мер реагирования до тех пор, пока беженцы не смогут добровольно вернуться домой в безопасных и достойных условиях.

---