

Мандат УВКБ ООН в отношении беженцев и лиц без гражданства и его роль в ситуациях с ВПЛ

02 февраля 2024

Основные идеи

- Правильно понимайте положение тех людей, с которыми и для которых работает УВКБ ООН. Являются ли они беженцами, просителями убежища, лицами без гражданства, репатриантами, внутренне перемещенными лицами (ВПЛ) или не относятся ни к одной из этих категорий? Это особенно важно в смешанных ситуациях с беженцами и ВПЛ.
- Правильно понимайте мандатные обязанности УВКБ ООН и сообщайте об этом всем значимым заинтересованным сторонам.
- Понимайте сферу полномочий других гуманитарных организаций, а также обязательства и ответственность государственных органов.
- В соответствии с Моделью координации помощи беженцам (RCM) и другими применимыми регламентирующими документами определите наиболее подходящие и целесообразные механизмы координации.

1. Общая информация

Мандат УВКБ ООН является (правовой) основой деятельности УВКБ ООН и обоснованием его существования. В нем изложено, **что** УВКБ ООН должно делать и для **кого**.

Основным источником мандата УВКБ ООН является Устав, принятый Генеральной Ассамблеей (ГА) Организации Объединенных Наций в 1950 году (Резолюция 428 (V) от 14 декабря). В пункте 1 Устава говорится, что «... Верховный комиссар..., действуя от имени Генеральной Ассамблеи, берет на себя функцию **обеспечения международной защиты** под эгидой Организации Объединенных Наций **беженцев**, подпадающих под действие настоящего Устава, и **поиска постоянных решений** проблемы беженцев (...)» (выделение

наше).

Далее в пункте 8 Устава раскрывается его область практического применения. Кроме того, мандат УВКБ ООН в отношении беженцев закреплен, например, в договорах, обязывающих государства-участники соблюдать положения о статусе беженцев Конвенции 1951 года

и Протокола к ней 1967 года о сотрудничестве с УВКБ ООН в соответствии со статьей 35 Конвенции о статусе беженцев 1951 года и статьей II Протокола к ней 1967 года (см. ниже).

Круг лиц, к которым применяется мандат УВКБ ООН, впоследствии был расширен ГА (как это предусмотрено в пункте 9 Устава) включением **лиц без гражданства** (признанных ГА в 1974 и 1976 годах с дальнейшим расширением мандата УВКБ ООН в отношении лиц без гражданства в 1995 и 2006 годах), **просителей убежища** (разъяснения ГА в 1981 году) и **репатриантов** (признанных ГА в 1985 году).

Что касается **внутренне перемещенных лиц**, то история УВКБ ООН по предоставлению защиты и помощи ВПЛ насчитывает более пятидесяти лет. Различные резолюции ГА уполномочили УВКБ ООН участвовать в работе с ВПЛ в знак признания опыта Управления в ситуациях с вынужденным перемещением населения, способности адаптироваться и реагировать на развивающиеся чрезвычайные ситуации, а также необходимости решения проблем людей, перемещенных также внутри их собственных стран, что важно для разрешения ситуаций с беженцами.

В отношении репатриантов УВКБ ООН следует предоставить, по мере необходимости, свободный и беспрепятственный доступ к возвращающимся домой беженцам, в частности, для отслеживания обращения с ними на соответствие международным стандартам. В этом контексте УВКБ ООН призвана усилить свою деятельность по мониторингу репатриантов там, где есть такая необходимость, в целях закрепления устойчивого возвращения (пункт (r), Заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН № 102 (LVI) — 2005 г.).

2. Актуальность для операций в чрезвычайных ситуациях

Мандат УВКБ ООН в отношении беженцев применяется как в чрезвычайных ситуациях, так и в отсутствие чрезвычайных ситуаций, в том числе в ситуациях смешанного перемещения населения с участием просителей убежища и беженцев, а также мигрантов. Мандат в отношении беженцев также применяется как в лагерях беженцев, так и за их пределами. Короче говоря, Верховный комиссар обладает мандатом в отношении беженцев по всему миру, где бы и в каких условиях они ни находились.

Все гуманитарные организации, а также государства должны знать о роли УВКБ ООН, определенной его мандатом. Это обеспечивает общее понимание круга организационных обязанностей и подотчетности. Это помогает также прояснить роль УВКБ ООН, каким образом оно работает в гуманитарной системе, и какие отношения ему необходимо

поддерживать напрямую с государственными органами по вопросам беженцев. В соответствии с мандатом УВКБ ООН его авторитет зависит также от качества, эффективности и достоверности его действий на местах, а также от дипломатических и пропагандистских навыков его сотрудников.

Межведомственный постоянный комитет (МПК) под руководством Координатора чрезвычайной помощи разработал согласованные механизмы глобального и странового лидерства, информационно-пропагандистской и координационной ответственности при реагировании на гуманитарные кризисы. Участие УВКБ ООН в этих вопросах, и в частности в работе с ВПЛ, является естественным дополнением его мандата в отношении беженцев и лиц без гражданства, и наоборот. Там, где в сложных гуманитарных чрезвычайных ситуациях или в ходе стихийных бедствий под руководством УВКБ ООН осуществляются также меры реагирования в отношении беженцев, будет особенно важно обеспечить упорядоченное, взаимодополняющее и укрепляющее руководство и координацию между деятельностью МПК и УВКБ ООН по делам беженцев.

3. Основное руководство

Описание и рекомендации

1. Характер полномочий согласно мандату

Генеральной Ассамблеи

Важно помнить, что мандат Верховного комиссара был установлен ГА ООН («Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев, действующий от имени Генеральной Ассамблеи...»), и что ГА намеревалась обеспечить Верховному комиссару и его Управлению особый статус в ООН. Для этого Верховный комиссар должен обладать той степенью независимости и престижа, которая необходима для эффективного выполнения его функций и формирования морального авторитета.

Неполитический, гуманитарный и социальный характер

Общей чертой мандата УВКБ ООН является его совершенно неполитический (то есть беспристрастный), гуманитарный и социальный характер (пункт 2 Устава). По этим причинам Верховный комиссар и его сотрудники должны воздерживаться от заявлений или любой другой деятельности, которая активно выражает политические позиции или может быть воспринята в качестве таковой. (См. также **Кодекс поведения УВКБ ООН**, обязательство 3: избегать конфликта интересов, сохранять и укреплять доверие общественности к УВКБ ООН.)

Двойная правовая основа

УВКБ ООН и мандат УВКБ ООН в отношении беженцев имеют двойную правовую основу. Хотя Устав является основным источником мандата УВКБ ООН, его дополняют

последующие резолюции Генеральной Ассамблеи, Конвенция о статусе беженцев 1951 года и Протокол к ней 1967 года, а также региональные документы по вопросам беженцев. Эта двойная правовая основа дает независимость Верховному комиссару и его Управлению.

Эксклюзивность

Мандат УВКБ ООН относится к юридически определенной группе людей и охватывает все аспекты их благополучия. Он распространяется на обеспечение беженцев и лиц без гражданства как можно более широким спектром основных прав и свобод (см. Преамбулы Конвенции о статусе беженцев 1951 года и Конвенции о статусе апатридов 1954 года), а также на обеспечение долгосрочных решений для беженцев и сокращение безгражданства. С 2003 года мандат УВКБ ООН является постоянным (резолюция ГА ООН 58/153).

Мандат УВКБ ООН, обусловленный правовыми инструментами и резолюциями ООН, «не подлежит передаче». Это означает, что в ситуациях перемещения только беженцев или смешанного перемещения ответственность за беженцев, просителей убежища и лиц без гражданства не может быть передана или делегирована другому органу или субъекту ООН.

Помимо УВКБ ООН, единственным агентством ООН по делам беженцев является Ближневосточное агентство ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), которое обладает конкретным мандатом на оказание помощи и защиты палестинским беженцам 1948 года и перемещенным лицам 1967 года, а также их потомкам в пяти географических регионах деятельности (сектор Газа, Западный берег реки Иордан, включая Восточный Иерусалим, Ливан, Иордания и Сирийская Арабская Республика). За пределами этих географических зон ответственность за палестинских беженцев несет УВКБ ООН.

Координация

Неотъемлемой частью мандата УВКБ ООН по делам беженцев является координация международной защиты, помощи и решений; она вытекает из ответственности Верховного комиссара за обеспечение лицам международной защиты с того момента, когда они становятся беженцами, и до тех пор, пока их ситуация не найдет разрешения.

Устав УВКБ ООН ставит Верховного комиссара и его Управление в центр международной системы реагирования на беженцев, в том числе по координации деятельности. Верховный комиссар имеет также право «приглашать к сотрудничеству различные специализированные учреждения» для оказания помощи своему Управлению в реализации его мандата.

Верховный комиссар обладает глобальным мандатом в отношении беженцев, независимо от их местонахождения (лагеря, рассредоточенные сельские или городские районы), в чрезвычайных ситуациях, в отсутствие чрезвычайных ситуаций и во время смешанных перемещений населения. Эффективное осуществление мандата УВКБ ООН предполагает и подкрепляется обязательством государств сотрудничать с Верховным комиссаром или с его Управлением, а также признает роль Верховного комиссара в «эффективной координации мер, принимаемых для решения этой проблемы» [проблемы беженцев].

Модель координации помощи беженцам УВКБ ООН

Модель координации помощи беженцам УВКБ ООН (RCM), принятая УВКБ ООН в декабре 2013 года, обеспечивает основу для руководства, координации и проведения операций с беженцами и объединяет практику координации с целью достижения наилучшей возможной защиты и помощи беженцам. Модель RCM:

- описывает роль и обязанности УВКБ ООН в операциях с беженцами и в ситуациях смешанного перемещения населения;
- предоставляет инклюзивную платформу для планирования и координации операций с беженцами;
- уточняет способы взаимодействия применительно к более широким структурам, координирующим гуманитарную деятельность, включая кластерную систему Межучрежденческого постоянного комитета (МПК).

Предварительным условием эффективной операции по реагированию на чрезвычайные ситуации с беженцами является основанная на партнерстве и инклюзивности координация под общим руководством принимающего правительства. Эффективная координация и руководство оказывают непосредственное влияние на предоставление защиты и помощи беженцам. Обозначая координирующую роль УВКБ ООН, RCM подтверждает нерушимость мандата и традицию лидерства УВКБ ООН в сфере защиты беженцев.

2. Область практического применения

Действия, которые Верховный комиссар обязан осуществлять в отношении беженцев и лиц без гражданства, изложены в Уставе и последующих резолюциях ГА и ЭКОСОС. УВКБ ООН уполномочено в первую очередь предоставлять международную защиту и гуманитарную помощь, обеспечивать включение в национальные системы и искать вместе с правительствами долгосрочные решения.

Для беженцев стандартные функции включают регистрацию, определение статуса, выдачу документов лицам, подпадающим под мандат УВКБ ООН, информационно-пропагандистскую деятельность, программы защиты, распределение помощи, обеспечение готовности к чрезвычайным ситуациям, специальную гуманитарную деятельность и более широкую работу в области развития. Что касается своего мандата в отношении лиц без гражданства, то УВКБ ООН поддерживает правительства в выявлении и защите лиц без гражданства, а также в предотвращении и сокращении отсутствия гражданства как явления. Выявление лиц без гражданства включает в себя понимание причин отсутствия гражданства, сбор статистических данных о группах лиц без гражданства и оказание помощи правительствам в разработке и внедрении процедур определения лиц без гражданства, помимо прочего. Типичная деятельность по усилению защиты лиц без гражданства включает в себя пропаганду их доступа к правам в соответствии с Конвенцией 1954 года о статусе апатридов. УВКБ ООН работает над предотвращением и сокращением отсутствия гражданства посредством информационно-пропагандистской и технической поддержки для обеспечения наличия правовых рамок и процедур по предотвращению отсутствия гражданства при рождении и в более позднем возрасте, а также для облегчения

натурализации или подтверждения гражданства таких лиц.

УВКБ ООН предоставляет также дипломатическую и консульскую защиту беженцам и лицам без гражданства в случае отсутствия такой защиты со стороны государств. Верховный комиссар имеет право и обязан выступать напрямую от имени беженцев и лиц без гражданства, которые в противном случае не были бы юридически представлены на международном уровне.

Неотъемлемым элементом основного мандата является обязанность Верховного комиссара контролировать применение инструментов защиты беженцев. Кроме того, государства-участники Конвенции о статусе беженцев 1951 года, Протокола 1967 года и Конвенции ОАЕ 1969 года обязаны сотрудничать с УВКБ ООН, особенно в отношении его надзорных функций, и, помимо прочего, предоставлять УВКБ ООН информацию и статистические данные об обращении с беженцами. УВКБ ООН выполняет эту обязанность, например, посредством информационно-пропагандистской деятельности, участия в законодательных и судебных процессах, информирования общественности, наращивания потенциала и технической помощи либо самостоятельно, либо через партнеров.

Ключевыми функциями являются регистрация и определение статуса, поскольку УВКБ ООН уполномочено объявлять, какие лица или группы лиц подпадают под его основной мандат в качестве беженцев. Такое осуществление мандата ясно дает понять другим внешним субъектам, включая правительства принимающих стран, заинтересованность Верховного комиссара в международной защите и ответственность по отношению к таким лицам.

УВКБ ООН признает беженцев множеством способов, в том числе посредством индивидуальных процедур и, в определенных обстоятельствах, объявления беженцами групп лиц на основании принципа **prima facie**.

УВКБ ООН уделяет особое внимание информационно-пропагандистской деятельности, координации, лидерству и операциям в отношении ВПЛ. Операции с ВПЛ соответствуют нашим обязанностям по руководству и координации в сфере защиты, координации работы лагерей, а также управления лагерями и убежищами. Особое внимание мы уделяем ситуациям с конфликтами и насилием. УВКБ ООН вносит также вклад в любое межведомственное реагирование на внутреннее перемещение, вызванное стихийными бедствиями, принимая на себя ведущую роль в обеспечении защиты при соблюдении следующих критериев:

- присутствие на местах;
- запрос со стороны правительства;
- межведомственное соглашение.

При сотрудничестве с государствами и другими партнерами УВКБ ООН играет ведущую роль в поощрении, содействии и координации добровольной репатриации в безопасных и достойных условиях и уполномочено контролировать условия возвращения в рамках своей предусмотренной законом ответственности и общего мандата по поиску и поддержке добровольной репатриации в качестве долгосрочного решения. Возвращение может

происходить также в условиях самоорганизации, когда УВКБ ООН и широкое внутреннее сообщество не верят, что условия безопасности и достоинства могут быть соблюдены, а также стать следствием неблагоприятных обстоятельств, когда защита беженцев в принимающем государстве должным образом не гарантируется, и возвращение представляется беженцам единственным – реальным или предполагаемым – жизнеспособным вариантом. Неблагоприятные обстоятельства могут быть результатом принуждения, запугивания или другого давления со стороны государственных или негосударственных субъектов или нестабильного, небезопасного или незащищенного окружения. Возвращение при неблагоприятных обстоятельствах не отвечает требованиям добровольной репатриации. Хотя решение о возвращении в таких условиях может быть осознанным и происходить с согласия беженцев, оно не является полностью свободным. В тех случаях, когда возвращение происходит при неблагоприятных обстоятельствах, УВКБ ООН сохраняет свою обязанность продолжать обеспечивать беженцам международную защиту и гуманитарную помощь и вместе с правительствами искать долгосрочные решения.

Ключевым видом деятельности является мониторинг защиты в районах возвращения, поскольку он предоставляет УВКБ ООН актуальные и надежные данные и информацию о ситуации с защитой в стране происхождения для всех возвращающихся. УВКБ ООН будет использовать это для информирования о программах, для информационно-разъяснительной работы и при общении с беженцами.

3. Круг лиц, подпадающих под действие мандата

Беженцы и просители убежища

Беженцы составляют часть основного мандата УВКБ ООН. Беженцами являются все лица, которые, в соответствии с мандатом УВКБ ООН или с национальным законодательством, удовлетворяют критериям определения беженца, предусмотренным в международных или региональных документах о беженцах. См. статью [Определение понятия «беженец»](#).

Просители убежища также подпадают под юрисдикцию Верховного комиссара «**по кругу лиц**» (*ratione personae*). Просители убежища – это лица, которые добиваются положения беженца или дополнительной международной защиты и чей статус еще не определен УВКБ ООН или властями принимающего правительства.

В конечном итоге не каждый проситель убежища будет признан беженцем. Тем не менее, проситель убежища до определения его статуса имеет право на защиту от принудительного возвращения ([Доступ на территорию и запрет депортации](#)), а также на определенные минимальные права и стандарты обращения.

Репатрианты

Возвращающиеся лица также подпадают под основной мандат УВКБ ООН. Это бывшие беженцы, которые спонтанно или организованно вернулись в страну происхождения, но еще не полностью (ре)интегрировались. В этой области мандат УВКБ ООН был уточнен и расширен Исполнительным комитетом и ГА. Мандат УВКБ ООН, который первоначально

считался прекращенным, когда беженец пересекал границу страны своего происхождения, теперь распространяется на оказание помощи в реинтеграции и мониторинг обращения с беженцами после возвращения. (См. Сессии Исполнительного комитета УВКБ ООН, № 18 (1980 г.), № 40 (1985 г.), № 74

(1994 г.) и № 101 (2004 г.); Резолюция ГА 40/118 от 13 декабря 1985 г.; и Резолюция ГА 49/169 от 24 февраля 1995 г.). Взаимодействие УВКБ ООН с репатриантами обычно ограничено по времени, его цель заключается в передаче ответственности другим субъектам, в частности государственным органам и партнерам по развитию.

Лица без гражданства

Что касается беженцев, не имеющих гражданства, то первоначальный мандат УВКБ ООН (изложенный в п. 6(A)(II) Устава и ст. 1(A)(2) Конвенции о статусе беженцев 1951 года) со временем был расширен ГА и теперь включает также всех лиц без гражданства, не являющихся беженцами. Примечательно, что деятельность в интересах лиц без гражданства является частью уставной функции УВКБ ООН и включает в себя выявление, предотвращение и сокращение отсутствия гражданства, а также защиту лиц без гражданства. (См. Решения Исполнительного комитета, № 78 (1995 г.), одобренные Резолюцией ГА 50/152 от 21 декабря 1995 г.; и Решения Исполнительного комитета, № 106 (2006 г.), одобренные Резолюцией ГА 61/137 от 19 декабря 2006 г.; см. также Конвенцию 1954 года о статусе апатридов и Конвенцию 1961 года о сокращении безгражданства.)

Внутренне перемещенные лица

В качестве юридического лица, уполномоченного выступать от имени беженцев, УВКБ ООН исторически было первым учреждением, к которому Генеральная Ассамблея обратилась с призывом защищать и оказывать помощь ВПЛ (резолюция ГА 2790 (XXVI) от 6 декабря 1971 г., резолюция ЭКОСОС 1705[[LIII] от 27 июля 1972 г.). С тех пор работа УВКБ ООН по вопросам, связанным с внутренним перемещением, была признана ГА в своей ежегодной резолюции частью его деятельности (резолюция ГА 105 (XLVII) от 16 декабря 1992 г.), дополняя в этом отношении межведомственные усилия (резолюция ГА 48/135 от 18 февраля 1994 г.).

Добрые услуги

Если ГА или Генеральный секретарь предлагают УВКБ ООН оказать различным группам свои «добрые услуги», выходящие за рамки его мандата, УВКБ ООН может также оказывать и оказывает таким группам помощь.

Приложения

[United Nations, Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Annex to General Assembly Resolution 428 \(V\) of 14 December 1950](#)

[UNHCR, Note on the Mandate of the High Commissioner for Refugees and his Office, 2013](#)

4. Ссылки

[Политика участия УВКБ ООН в ситуациях внутреннего перемещения от 2019 года](#)

5. Основные контактные данные

В качестве первого контактного лица: УВКБ ООН, зам. представителя (по вопросам защиты), УВКБ ООН, помощник представителя (по вопросам защиты) и/или старший сотрудник по вопросам защиты в стране; или региональный помощник / заместитель представителя УВКБ ООН (по вопросам защиты); и/или старший региональный сотрудник по вопросам защиты в региональном отделении (если применимо); или старший региональный юрисконсульт в соответствующем региональном бюро УВКБ ООН, работающий в соответствующем регионе страны, который, в свою очередь, при необходимости будет поддерживать связь с вышестоящим подразделением в ОМОЗ УВКБ ООН.