

Стратегические соображения при принятии ответных мер в области предоставления убежища

30 января 2025

Основные идеи

- Предоставление убежища нельзя рассматривать изолированно; любые ответные меры должны учитывать особенности поселения или контекст, в котором находятся домохозяйства, размещенные в убежище. Всегда следует рассматривать различные варианты убежища.
- Меры в области предоставления убежища в чрезвычайных ситуациях должны удовлетворять потребности в спасении жизни, принимая во внимание потенциальную эволюцию ситуации и потребность в более долгосрочных решениях с течением времени.
- Критерии проектирования убежища должны учитывать риски и безопасность, своевременность и скорость строительства, срок службы, конфиденциальность, гарантии владения жильем и культурную приемлемость, температурный комфорт; экологические соображения, стоимость, стандарты и строительные нормы.
- Максимально способствуйте применению местных методов проектирования и строительства.
- Вовлекайте вынужденно перемещенных лиц и принимающие сообщества с ранней стадии разработки ответных мер, чтобы использовать их возможности и навыки и убедиться, что меры в области предоставления убежища удовлетворят их наиболее насущные потребности.
- Активно координируйте свои действия с персоналом в области защиты для проведения мониторинга и снижения рисков защиты, связанных с ситуациями потенциальной эксплуатации (аренда жилья, организация приема гостей), ненадежностью владения жильем, гендерным насилием и т. д.

1. Общая информация

Убежище – это пригодное для жилья крытое жилое пространство, которое обеспечивает безопасную и здоровую среду, где можно уединиться и поддерживается достоинство. Оно обеспечивает защиту от различных погодных условий, пространство для проживания и хранения вещей, а также уединение, комфорт и эмоциональную поддержку.

Меры в области предоставления убежища, в особенности в чрезвычайных ситуациях, как правило, включают в себя комплекс решений по обеспечению убежищем. Убежище часто является одной из самых значительных позиций расходов домохозяйств, особенно в тех случаях, когда людям приходилось покидать свои дома. Местоположение затронутого населения также повлияет на ответные меры; плотно заселенные городские районы обладают специфическими характеристиками, и поэтому решения по строительству убежища могут отличаться от решений для сельской местности или малонаселенных районах.

Адаптация мер в области предоставления убежища к местным условиям должна учитывать климат, культурные практики и привычки, местные навыки и доступность строительных материалов. Использование привычных материалов и типов жилья в соответствии с предпочтениями и практикой вынужденно перемещенных лиц или местного населения способствует более эффективному реагированию с учетом культурных особенностей.

Рекомендации, приведенные в этом разделе, действительны в ряде различных контекстов (городские, сельские и малонаселенные районы; официальные и неформальные поселения; и т. д.). Дополнением к этому разделу служит информация об [оценке потребностей в убежище](#).

В редких случаях одно решение по предоставлению убежища удовлетворяет всем потребностям перемещенного населения. Наилучшей практикой является предоставление, насколько это возможно, широкого спектра вариантов, которые могут включать денежную помощь, поддержку в аренде жилья, строительные материалы, временное убежище, комплекты для временного убежища, полиэтиленовую пленку, палатки и т. д.

2. Актуальность для операций в чрезвычайных ситуациях

В чрезвычайных ситуациях право на надлежащее убежище для вынужденно перемещенных лиц и лиц без гражданства имеет первостепенное значение, поскольку оно напрямую касается их непосредственной защиты и благополучия. Ответные меры в области предоставления убежища играют решающую роль в определении общих условий жизни тех, кто оказался затронут чрезвычайными ситуациями, и важную роль в удовлетворении разнообразных потребностей перемещенного населения.

Убежище служит не только физическим барьером от различных погодных явлений, но и

является безопасной и здоровой средой, обеспечивающей единение, комфорт и эмоциональную защищенность. Предоставление убежища является неотъемлемой частью защиты перемещенных лиц и лиц без гражданства от суровых погодных условий, предоставления места для проживания и хранения вещей, а также укрепления чувства достоинства и стабильности во время кризиса.

Несмотря на то, что ответные меры в области предоставления убежища в чрезвычайных ситуациях могут основываться на стандартных решениях, которые носят скорее временный характер, такие соображения, как необходимый тип жилья, а также выбор материалов и дизайна и соображения о строительстве и сроке эксплуатации, будут существенно отличаться в каждой ситуации.

3. Основное руководство

Цели в области защиты

Право на необходимое жилище было впервые признано в статье 25 (1) Всеобщей декларации прав человека. Принцип, звучащий как «каждый человек имеет право на необходимое жилище», применим ко всем, независимо от статуса перемещенного лица, и, следовательно, действует на всех этапах цикла перемещения — до, во время и после перемещения. Характеристики необходимого жилья включают гарантии владения жильем, наличие услуг, материалов, сооружений и инфраструктуры, приемлемость с точки зрения цены, пригодность для проживания, доступность, местоположение и соответствие культурным нормам. Конкретными целями защиты, достигаемыми с помощью мер в области предоставления убежища, являются:

- Удовлетворение потребностей в спасении жизни и препятствие дальнейшему перемещению путем организации безопасной и здоровой среды, обеспечивающей неприкосновенность личной жизни и достоинство. Убежище должны обеспечивать достаточное крытое жилое пространство для ведения основного домашнего хозяйства и получения средств к существованию, включая приготовление пищи, сон, обучение, общение, хранение вещей и т. д.
- Защита пострадавшего населения от целого ряда рисков, включая выселение, эксплуатацию и жестокое обращение, перенаселенность и ограниченный доступ к услугам. Угроза выселения возрастает, когда подмандатные лица поселяются на земле и в собственности без разрешения.
- Признание и призыв к другим субъектам признавать, что каждый человек, включая вынужденно перемещенных лиц и лиц без гражданства, имеет право на свободное передвижение в соответствии с правами человека.
- Оказание помощи вынужденно перемещенным лицам и лицам без гражданства в удовлетворении их основных потребностей и достойном осуществлении их экономических и социальных прав, а также вклад в их самообеспечение и поиск долгосрочных решений в собственных интересах.
- Обеспечение того, чтобы вынужденно перемещенные лица и лица без гражданства пользовались своими правами на равной основе и могли участвовать в принятии

решений, которые влияют на их жизнь (принцип ААР).

- Помощь в предоставлении убежища должна оказываться в первую очередь наиболее уязвимым слоям населения, включая женщин (в частности, домохозяйствам, возглавляемым женщинами), детей, пожилых людей, людей с инвалидностью, маргинализированные группы и т. д. (подход AGD).

Основополагающие принципы и стандарты

При любых обстоятельствах (в городских или сельских / малонаселенных районах, во временных или более постоянных жилых помещениях) при принятии мер в области предоставления убежища следует учитывать следующие критерии:

- Планировка, размер и расположение убежищ должны обеспечивать надлежащие условия жизни, достаточные для того, чтобы дать людям чувство владения жильем и помочь им восстановить свои средства к существованию, сводя при этом к минимуму риск дальнейшего перемещения.
- Меры в области предоставления убежища, включая проекты и методы строительства, должны дать перемещенному населению возможность выбирать, строить и/или поддерживать свои собственные жилища при необходимой организационной и материальной поддержке.
- Меры должны быть экономически эффективными, по возможности с использованием местных материалов и адекватно отражать культурные предпочтения и традиционный образ жизни затронутого населения.
- Проекты должны учитывать: климат, топографию, опасности и экологические риски, национальные и международные минимальные стандарты, средства к существованию и местную доступность ресурсов, включая материалы, навыки и инфраструктуру. В районах, подверженных риску землетрясений, обращайтесь за квалифицированной технической поддержкой.
- Строительство должно оказывать как можно меньшее воздействие на окружающую среду. Следует внимательно относиться к выбору местных материалов, чтобы свести к минимуму ущерб окружающей среде.
- Меры в области предоставления убежища должны быть адаптированы к ограничениям пространства, особенно в средне- и долгосрочной перспективе (например, расширение жилья за счет подходов с использованием модулей или двухэтажных убежищ). Конструкция убежища должна, насколько это возможно, предусматривать возможность внесения изменений его обитателями в соответствии с их индивидуальными потребностями с учетом местных норм и предписаний.

Для ознакомления с более подробными стандартами (крытая жилая площадь, высота и т. д.) см. раздел [«Решения и стандарты для убежищ в чрезвычайных ситуациях»](#).

Риски в области защиты

- Люди могут подвергаться большему риску домогательств, нападений или эксплуатации, если они живут в убежищах без надлежащих стен, перегородок или возможности запираеть двери.

- Уязвимые группы, такие как домохозяйства, возглавляемые женщинами, и люди с инвалидностью, могут испытывать трудности с поиском или строительством собственных убежищ или, возможно, им придется делить кров с другими. Если они не получают адресной поддержки, они могут оказаться в опасном и нарушающем их достоинство положении иждивенца. Конструкция убежища и меры реагирования должны быть скорректированы с учетом конкретных потребностей.
- Во время конфликта группы этнических или религиозных меньшинств могут быть не приняты принимающим населением или самим перемещенным населением и, следовательно, испытывать трудности с поиском убежища.
- Перемещенным лицам также может быть трудно доказать свою личность и права НЛР, что осложняет их жизнь как во время перемещения, так и во время возвращения в районы происхождения.
- Может возникнуть конфликт с принимающим сообществом, если присутствие перемещенного населения увеличивает напряженность на рынках аренды жилья и местных услуг, затрудняя доступ к таким ресурсам, как доступное жилье и водоснабжение.
- Если варианты убежища недоступны для вынужденно перемещенных лиц, эти люди могут использовать **негативные механизмы преодоления**, такие как:
 - подверженность риску выселения, если у них нет достаточных гарантий владения жильем;
 - проживание в перенаселенных помещениях;
 - проживание в общественных местах, таких как парки, школы и публичные пространства, что подрывает мирное сосуществование с местными сообществами;
 - выбор дешевого жилья, проживание в зонах повышенного риска (например, подверженных наводнениям/циклонам) и на нежелательных землях (например, вблизи свалок, берегов оврагов, каналов, автомобильных или железных дорог, неиспользуемых складов, фабрик или земель, окружающих эти объекты), где они подвергаются воздействию окружающей среды и рискам для здоровья, практически без доступа к услугам;
 - разлучение семьи: детей могут принуждать вступать в ранние браки или отправлять жить к другим людям, подвергая их безнадзорности и жестокому обращению;
 - предоставление сексуальных услуг для выживания или участие в незаконной деятельности;
 - подверженность эксплуатации со стороны своих домовладельцев.

Оперативное руководство

В чрезвычайных ситуациях используются различные решения в области предоставления убежища, либо предоставляемые гуманитарными организациями и местными властями, либо найденные самим затронутым населением, либо предоставляемые принимающими сообществами. Вполне вероятно, что любая операция потребует сочетания подходов для удовлетворения потребностей перемещенного населения, в том числе посредством вмешательств, основанных на наличных средствах (СБИ). Решение о том, какие варианты

предоставить, станет ключевым фактором, определяющим качество жизни, которого пострадавшее население сможет достичь во время своего перемещения.

Тем не менее, если оценка потребностей и разработка ответных мер требуют времени, пострадавшее население может поселиться в новых районах, найти альтернативные варианты (например, у принимающих семей), начать занимать здания и земли без гарантий владения или поселиться в опасных для жизни местах. Поэтому немедленное предоставление убежища имеет первостепенное значение для удовлетворения потребностей, по крайней мере, наиболее уязвимых слоев населения.

Транзитные центры, коллективные центры и другие формы многоквартирного жилья могут быстро удовлетворить потребность в крытом пространстве, если удастся найти пустые здания или другие решения. Тем не менее, предпочтение отдается индивидуальным семейным убежищам, поскольку они обеспечивают большую приватность, психологический комфорт и эмоциональную безопасность. Они также обеспечивают лучшую сохранность людей и имущества, а также помогают сохранить или восстановить единство семьи.

Семейные палатки УВКБ ООН часто используются для спасения жизней во время возникновения чрезвычайных ситуаций с массовым перемещением населения и когда местное строительство не может удовлетворить насущные потребности в жилье. Срок службы установленной брезентовой палатки зависит от продолжительности хранения перед разворачиванием, а также от климата и ухода за ней. Следует предусмотреть наличие материалов для ремонта. Как правило, палатки трудно отапливать, поскольку стены и крыша обеспечивают ограниченную изоляцию. Однако УВКБ ООН разработало комплект, позволяющий утеплить палатку в условиях холодного климата. Если этих товаров нет на складе, они могут оказаться дорогим приобретением (стоимость доставки по воздуху).

Конструкция убежищ должна, по возможности, предусматривать возможность модификации их обитателями в соответствии с их индивидуальными потребностями. Например, в холодном климате люди, вероятно, будут оставаться в своем укрытии в течение всего дня, поэтому потребуется больше места. В более традиционных культурах затронутому населению могут потребоваться средства для обеспечения дополнительной конфиденциальности, например, веранды или ширмы, которые не позволяют посторонним заглянуть внутрь убежища.

При соблюдении определенных критериев вмешательства, основанные на наличных средствах (СВІ), могут значительно помочь удовлетворить потребности затронутых людей быстро, в широких масштабах и с определенной степенью гибкости. СВІ действительно могут покрыть расходы на аренду и/или другие связанные с жильем расходы, будь то расходы на материалы, ремонт или модернизацию. Целесообразность СВІ следует изучить совместно с экспертами сектора, в особенности для определения целесообразности удовлетворения потребностей в жилье с помощью такого гибкого механизма.

В таблице ниже обобщены различные варианты поселения с соответствующими решениями по обеспечению убежищем, которые часто используются во многих чрезвычайных ситуациях:

Типология поселений	Наиболее часто используемые решения в области убежища
Планируемые поселения, транзитные центры, неформальные поселения	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Палатки ◦ Комплект для постройки убежища ◦ Полиэтиленовая пленка ◦ Временные убежища ◦ Местные строительные материалы ◦ Жилые помещения для беженцев ◦ СВИ
Индивидуальное размещение (хостинг или аренда)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Полиэтиленовая пленка ◦ Комплект для постройки убежища ◦ Местное строительство (расширение помещения) / реконструкция / капитальный ремонт в обмен на бесплатную аренду ◦ СВИ
Коллективные центры	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Полиэтиленовая пленка ◦ Комплект для постройки убежища ◦ Реабилитация/ремонт/адаптация

Для получения информации о преимуществах и недостатках каждого из указанных выше решений в области убежища см. раздел [«Решения и стандарты для убежища в чрезвычайной ситуации»](#).

Конкретные соображения в области предоставления убежища в городских районах

Операция в городских условиях требует целостного и пространственного подхода, часто в рамках существующей сложной системы, которая уже сталкивается с постоянными проблемами в предоставлении базовых социальных услуг. Несмотря на то, что все соображения, высказанные до сих пор, по-прежнему относятся к мерам реагирования в городских районах, на выбор подходящих решений для убежища влияют следующие факторы:

- **Доступность.** Городская среда может не гарантировать надлежащего доступа и мобильности для людей с особыми потребностями. Поддержка со стороны соседей, особенно в случае языковых барьеров, может быть затруднена.
- **Адресность.** Перемещенное население может смешаться с городской беднотой, что затрудняет оказание адресной помощи, но еще более важно обеспечить, чтобы ресурсы доходили до предполагаемых получателей.
- **Жилищные, земельные и имущественные вопросы (HLP).** Большинство городов развиваются быстро и неформально. Планы землепользования и постановления, как правило, уже устарели, как и кадастровые записи. Таким образом, риски выселений

повышаются как для вынужденно перемещенных лиц, так и для малоимущих жителей.

- **Гражданское общество.** Общественные организации и гражданское общество могут сыграть важную роль в поддержке ответных мер. Необходимо принимать во внимание их потенциал, экспертные знания и подотчетность.

Для получения более подробного руководства в области мер реагирования в городских районах ознакомьтесь с другими соответствующими разделами: «Обзор поселений» и «Соображения о стратегии аренды жилья».

Основные соображения в области управления

- Привлекайте местные и национальные власти, а также затронутое население, и проводите консультации с ними. Чтобы снизить любой риск, связанный с [HLP](#) или несоблюдением местных стандартов, с самого начала операции тесно сотрудничайте с техническими отделами местных органов власти и ознакомьтесь с местными правилами и предписаниями в области землевладения, общественных работ и жилья.
- Разрешение на заселение в общественные или частные здания должно быть оговорено в юридических соглашениях. Это снижает риск выселения.
- Выявляйте опасности, связанные с климатом (такие как наводнения, оползни, сильные ветры). Если существуют риски сейсмической активности, обратитесь за специализированной технической консультацией даже в случае проектирования простого убежища.
- В начале кризиса разумно рассмотреть сочетание вариантов убежища и расселения, которые необходимо обсудить с затронутыми людьми, принимающими сообществами и властями. Первоначальные стратегии могут включать адаптацию неиспользуемых общественных зданий, организацию групп сообщества, помощь в аренде жилья и принимающим семьям. Также должны быть доступны такие базовые услуги, как водоснабжение, санитария, доступ к энергии.
- Разрабатывайте информационные стратегии для расширения участия сообщества в планировании и обслуживании жилья и повышения ответственности за это.
- Разрабатывайте и применяйте меры по обеспечению качества. Они могут включать в себя надлежащую подготовку персонала и рабочих по вопросам соответствующих методов строительства и обеспечения качества.
- Координируйте и поддерживайте связь с дополнительными секторами, включая защиту, HLP, денежные средства, водоснабжение и санитарную, энергетику, средства к существованию и т. д., для принятия комплексных решений.
- Тщательно отслеживайте риски для защиты, связанные с некачественным или недоступным с точки зрения цены жильем; разрабатывайте межсекторальные ответные меры для снижения таких рисков.
- Тесно сотрудничайте с учреждениями по вопросам развития и государственными органами, которые могут обладать дополнительным опытом и ресурсами, в особенности пригодных для программ в городских районах.
- Тесно сотрудничайте с местными субъектами, массовыми движениями, организациями и государственными органами, которые могут составить карту местонахождения вынужденно перемещенных лиц или оценить уровни уязвимости в

домохозяйствах и районах, где эти лица поселились.

Убедитесь, что меры в области предоставления убежища в чрезвычайных ситуациях осуществляются и управляются надлежащими специалистами (собственными силами или через партнеров). Рассмотрите возможность направления квалифицированных специалистов в области предоставления убежища или по вопросам поселений в соответствующие районы чрезвычайных ситуаций.

Ресурсы и партнерские отношения

- Затронутое население
- Органы местного или центрального управления, муниципалитеты, городские власти
- Общественные и религиозные лидеры
- Принимающее сообщество
- Другие учреждения ООН, международные и местные организации
- Научные учреждения
- Группы инженеров и архитекторов
- Частный сектор

Период после чрезвычайной ситуации

По мере стабилизации мер реагирования на чрезвычайную ситуацию и удовлетворения потребностей в спасении жизней в значительной степени на этапе после чрезвычайной ситуации приоритетное внимание должно уделяться более устойчивым решениям в области жилья и долгосрочным подходам, обеспечивающим долговременную защиту и устойчивость вынужденно перемещенных лиц и лиц без гражданства.

После всесторонней переоценки потребностей в убежище ответные меры должны быть адаптированы в соответствии с меняющейся динамикой численности затронутого населения. Расширение прав и возможностей сообщества, чувство сопричастности, гарантии владения жильем, намерения остаться и получить доступ к средствам существования приобретают ключевое значение, вовлекая пострадавшее население в процесс принятия решений и развивая навыки устойчивого предоставления жилья.

Ключевые действия:

- Непрерывность программ поддержки средств к существованию имеет решающее значение, обеспечивая постоянный собственный доход и экономическую стабильность. Сюда также может относиться изучение приносящей доход деятельности, связанной со строительством жилья.
- В рамках определения приоритетов долгосрочных решений основное внимание уделяется вариантам убежища, которые поддерживают принципы «достойной жизни» и удовлетворяют долгосрочные потребности в жилье.
- Информационно-пропагандистская деятельность для обеспечения доступа к правам НЛР направлена на снижение рисков выселения и расширение доступа к основным услугам.
- Надежная система мониторинга определяет адаптивные стратегии, обеспечивая

- гибкость в реагировании на поступающую обратную связь и возникающие проблемы.
- Сохраняется постоянная координация с правительственными учреждениями, НПО и международными организациями, при этом также предпринимаются усилия по включению вынужденных переселенцев в планы предоставления жилья и жилищного строительства и механизмы финансирования. Следует также изучить возможности сотрудничества с местными предприятиями для расширения экономических возможностей.

Разработка стратегических ответных мер в области предоставления убежища

- Первоначальная оперативная оценка убежищ и поселений должна быть проведена в течение первых трех дней после возникновения чрезвычайной ситуации, чтобы определить потребности и ресурсы. Поручите многосекторальным группам убедиться в том, что все вопросы приняты во внимание. По мере необходимости используйте полученные результаты для разработки и организации более углубленной оценки потребностей. Дополнительную информацию см. в статье [Оценка потребностей в убежище](#).
- Определите и нанесите на карту местонахождение вынужденно перемещенных лиц и лиц без гражданства.
- На основе оценки расставьте приоритеты в деятельности по спасению жизни и спрогнозируйте среднесрочные и долгосрочные потребности в убежище.
- Выявляйте и определяйте приоритеты помощи в предоставлении убежища группам наибольшего риска (домохозяйства, возглавляемые женщинами, многодетные семьи, пожилые люди, люди с инвалидностью и т. д.). Показатели уязвимости домохозяйств и отдельных лиц следует адаптировать к контексту. При этом необходимо учитывать их социально-экономическую уязвимость, поскольку она может стать препятствием для получения убежища.
- Определите диапазон решений в области предоставления убежища, предпочитаемых затронутым населением и доступных ему. Дополнительную информацию см. в статье [Решения и стандарты убежища в чрезвычайных ситуациях](#).

- Проанализируйте доступные варианты размещения, доступность жилья с точки зрения цены и его наличие, а также способность принимающих сообществ к принятию перемещенного населения.
- Обеспечьте участие затронутого населения в процессе планирования.
- Разработайте ответные меры в области предоставления убежища, включающие меры по переходу от оказания помощи в обеспечении убежищем к более прочным и устойчивым долгосрочным решениям.
- Оцените потребности и ограничения в области снабжения и логистики; примите меры для их устранения.
- Проводите мониторинг воздействия и эффективности программ с течением времени.

Приложения

[UNHCR Policy on alternatives to camps, 2014](#)

[UN Habitat, UNHCR, Guidance for Responding to Displacement in Urban Areas, 2022](#)

[UNHCR Policy on Refugee protection and solutions in urban areas, 2009](#)

[UNHCR Shelter Design Catalogue January, 2016](#)

4. Обучение и практика на местах

[Онлайн-библиотека Центра по вопросам убежища](#)

[Руководство УВКБ ООН в области предоставления убежища и устойчивого развития](#)

[Семейная палатка](#)

[Новая модель самораскладывающейся палатки](#)

[Стандартный формат стратегии обеспечения убежищем](#)

[Контрольный перечень мер по обеспечению готовности в предоставлении убежища и п...](#)

[Refugee Housing Unit 1.2 Fact Sheet](#)

[Доступ только для сотрудников УВКБ ООН: Набор инструментов УВКБ ООН по оценке у...](#)

5. Ссылки

[Норвежский совет по делам беженцев /Центр по вопросам предоставления убежища, Р...
Руководство в области защиты внутренне перемещенных лиц Защищенные и безопасные
поселения](#)

6. Основные контактные данные

Секция технической поддержки, Отдел обеспечения устойчивости и решений –
DRSTSS@unhcr.org