

Взаимодействие с правительством принимающей страны

17 апреля 2025

Основные идеи

- Ознакомьтесь с политической динамикой, возможностями и институциональными механизмами правительства принимающей страны, имеющими отношение к реагированию на чрезвычайные ситуации.
- Определите взаимодействие других учреждений ООН с правительством и выявите синергетические связи и взаимодополняемость.
- Всегда сотрудничайте с местными органами власти (губернаторами, муниципалитетами) в областях своей деятельности и поддерживайте в актуальном состоянии список контактов ключевых государственных партнеров.
- В ситуациях, связанных с беженцами, представитель УВКБ ООН или самое высокопоставленное должностное лицо УВКБ ООН в стране поддерживает прямую связь с государственными органами высокого уровня, чтобы выступать за защиту беженцев и поиск решений в соответствии с мандатом УВКБ ООН.

1. Общая информация

Государства несут ответственность за охрану и защиту вынужденно перемещенных лиц и лиц без гражданства на своей территории. Эта ответственность включает в себя обеспечение защиты и помощи и обращение с ними в соответствии с международно признанными стандартами. Предусмотренная мандатом роль УВКБ ООН заключается в оказании поддержки правительствам принимающих стран в их мерах реагирования, в том числе посредством усилий по международному сотрудничеству. В этом разделе изложены основные принципы и практические советы по взаимодействию с правительствами принимающих стран при реагировании на ситуации как с беженцами, так и с ВПЛ.

2. Основное руководство

Ответственность государства

Несмотря на то, что ответственность за защиту беженцев лежит на центральном правительстве, важную роль играют региональные и местные органы власти, международное сотрудничество в поддержку государств, принимающих беженцев, находится в центре внимания Конвенции о статусе беженцев 1951 года, тогда как УВКБ ООН призвано играть вспомогательную роль. Это закреплено в [Глобальном договоре о беженцах](#) от 2018 года. Эта роль включает в себя привлечение участников в области развития к оказанию поддержки правительствам принимающих стран с самого начала реагирования на чрезвычайные ситуации для обеспечения социально-экономической интеграции вынужденных переселенцев и увязку мер реагирования с государственными координационными механизмами во избежание создания параллельных систем. УВКБ ООН и партнеры должны сотрудничать с национальными и местными органами власти в целях укрепления их оперативного потенциала.

Взаимоотношения УВКБ ООН с правительством принимающей страны

Беженцы

Учитывая особый характер беженцев как лиц, ищущих защиты за пределами своей страны происхождения, Статут 1950 года наделяет Верховного комиссара юридическими полномочиями выступать от имени беженцев, о чем свидетельствуют обязанности по надзору.

Мандат Верховного комиссара по делам беженцев распространяется на лиц, ищущих убежища, и беженцев как в чрезвычайных ситуациях, так и в отсутствии чрезвычайных ситуаций, в том числе в ситуациях смешанного перемещения населения, лагерях и городских поселениях.

Верховный комиссар и его Управление (УВКБ ООН) уполномочены объявлять, какие лица или группы могут считаться подмандатными Управлению в соответствии с его основным мандатом. Мандат может распространяться на конкретного человека или более широкую группу. Осуществление мандата таким образом информирует другие стороны о заинтересованности Верховного комиссара в международной защите вынужденно перемещенных лиц и лиц без гражданства и его ответственности за это.

Лица без гражданства

В соответствии с Конвенцией 1951 года Верховный комиссар по делам беженцев несет ответственность за беженцев без гражданства. Более того, в соответствии с резолюциями Генеральной Ассамблеи 3274 XXIX и 31/36, а также в соответствии со статьями 11 и 20 Конвенции о сокращении безгражданства 1961 года, именно в УВКБ ООН обращаются лица, претендующие на льготы, предусмотренные Конвенцией 1961 года, как для рассмотрения

их заявлений, так и для оказания им помощи в подаче заявлений в соответствующие органы.

Внутренне перемещенные лица (ВПЛ)

Верховный комиссар не обладает общим или исключительным мандатом выступать от имени внутренне перемещенных лиц, однако Генеральная Ассамблея ООН уполномочила его принимать оперативное участие при определенных обстоятельствах с целью усиления защиты и оказания гуманитарной помощи внутренне перемещенным лицам посредством специальных операций.

Прежде чем Верховный комиссар сможет действовать в интересах внутренне перемещенных лиц, необходимо выполнить определенные требования. Генеральный секретарь или компетентный главный орган ООН должен направить конкретный запрос или разрешение; государство или другие заинтересованные субъекты должны дать свое согласие; должны быть предоставлены гарантии того, что УВКБ ООН получит доступ к соответствующим внутренне перемещенным лицам; должны быть доступны достаточные ресурсы и специальные знания и опыт Управления; действия должны дополнять мероприятия других учреждений, и должна быть обеспечена надлежащая безопасность персонала.

Охват [оперативного участия УВКБ ООН в ситуациях внутреннего перемещения](#), как правило, согласуется с нашими глобальными [общими](#) обязанностями по руководству и координации, связанными с защитой, а также координацией предоставления убежища и лагерей и управлением лагерями. См. разделы Руководства по вопросам кластерного подхода [МПК](#) для получения дополнительной информации, а также [Политику участия УВКБ ООН в ситуациях внутреннего перемещения от 2019 г.](#)

При возникновении нового серьезного кризиса сотрудники УВКБ ООН должны понимать, что правительственные меры по удовлетворению потребностей беженцев или ВПЛ могут измениться. Операции по реагированию на чрезвычайные ситуации осуществляются рядом правительственных ведомств, таких как ведомства, отвечающие за общественные работы (водоснабжение, санитария), образование, здравоохранение и внутренние дела (охрана и безопасность), которые часто также осуществляют надзор за местными правительственными учреждениями. Многие правительства могут использовать специальные учреждения для чрезвычайных ситуаций, такие как органы гражданской обороны и DRM.

В области практического управления отношениями с государственными органами руководителям УВКБ ООН по чрезвычайным ситуациям следует постоянно обновлять список контактов и регулярно взаимодействовать со своими ключевыми коллегами из правительства. Такой подход может иметь большое значение при необходимости принятия быстрых или срочных оперативных решений или проведения мероприятий в области защиты.

Чрезвычайные ситуации, связанные с беженцами

Обеспечение готовности к чрезвычайным ситуациям

Отделения УВКБ ООН или выездные миссии, если УВКБ ООН не присутствует в районе, оказывают поддержку правительствам принимающих стран в подготовке к чрезвычайным ситуациям. Помощь охватывает все аспекты обеспечения готовности: от выявления и мониторинга рисков и сценариев чрезвычайных ситуаций до действий по обеспечению повышенной готовности, связанных с планированием действий в чрезвычайных ситуациях. Отделения УВКБ ООН должны быть осведомлены о правительственных планах действий в чрезвычайных ситуациях и национальных возможностях реагирования. Дополнительная информация об обеспечении готовности представлена в главе [Готовность к чрезвычайным ситуациям](#).

Во время чрезвычайных ситуаций, связанных с беженцами

Когда возникает чрезвычайная ситуация с беженцами или она неизбежна, УВКБ ООН должно инициировать консультации высокого уровня с правительством принимающей страны по перечисленным ниже вопросам. В области механизмов межучрежденческой координации применяется [модель координации в ситуациях, связанных с беженцами](#) (RCM), в соответствии с которой УВКБ ООН (совместно) руководит реагированием на чрезвычайные ситуации с беженцами при содействии правительства принимающей страны и при его поддержке.

Основные соображения, которые следует учитывать при обсуждении с правительством:

- Выделите группы лиц, которые, по мнению УВКБ ООН, нуждаются или могут нуждаться в международной защите и помощи со стороны УВКБ ООН.
- Стремитесь обеспечить вновь прибывающих просителей убежища и беженцев доступом на территорию, к убежищу и процедурам предоставления убежища.
- Стремитесь обеспечить предоставление вновь прибывшим соответствующего статуса и возможности пользоваться соответствующими правами.
- Учитывая, что правительство несет ответственность за обеспечение гражданского характера убежища, разъясните меры безопасности, а также соответствующие процедуры отделения гражданских лиц от комбатантов и бывшие комбатантов, по мере необходимости.
- Запросите информацию о существующих правительственных оперативных мероприятиях и механизмах координации, если таковые имеются.
- Определите, кто будет самым высокопоставленным представителем правительства, ответственным за чрезвычайную ситуацию, а также основными партнерами на рабочем уровне.
- Проведите консультации по стратегии реагирования и тому, как (при необходимости) УВКБ ООН может укрепить потенциал правительства принимающей страны в области реагирования на чрезвычайные ситуации.
- Предложите совместную разработку плана действий в чрезвычайных ситуациях или возглавьте разработку плана реагирования на ситуацию, связанную с беженцами (RRP), в зависимости от обстоятельств.
- Предлагайте помощь в координации мер реагирования на чрезвычайные ситуации,

учитывая возможное участие партнеров из ООН и НПО.

УВКБ ООН оказывает помощь правительству в координации, принятии ответных мер и решении вопросов в области защиты. Как правило, это включает в себя механизмы координации, партнерство с различными правительственными ведомствами в области предоставления услуг и регулярный диалог на всех уровнях по вопросам защиты беженцев.

По просьбе правительства УВКБ ООН может дополнить национальный потенциал по предоставлению основных услуг вновь прибывающим беженцам в чрезвычайной ситуации. Крайне важно, чтобы операция в области реагирования на чрезвычайные ситуации, проводимая при поддержке ООН и НПО, не вытесняла государственные службы и не действовала параллельно с ними: существующий национальный потенциал всегда должен быть отправной точкой при планировании деятельности в области реагирования на чрезвычайные ситуации.

Чрезвычайные ситуации с вынужденно перемещенными лицами

Когда возникает или становится неизбежной чрезвычайная ситуация с ВПЛ, координатор-резидент ООН (КР) или координатор по гуманитарным вопросам (КГ) инициирует консультации с правительством принимающей страны по вопросам взаимодействия с ООН. В рамках межучрежденческой координации к чрезвычайным ситуациям с ВПЛ применяется [кластерный подход](#), а общее реагирование осуществляется (совместно) под руководством КР или КГ. Ознакомьтесь с разделом, посвященным кластерному [подходу МПК](#), для получения важной информации о роли УВКБ ООН в реагировании на ситуации с ВПЛ.

Роль УВКБ ООН и его взаимодействие с правительствами принимающих стран сосредоточены на трех глобальных областях, за которые оно несет основную или совместную ответственность. УВКБ ООН возглавляет [Глобальный кластер в области защиты](#) (GPC) и совместно руководит [Глобальным кластером в области обеспечения убежищем](#) и [Глобальным кластером по координации и управлению деятельностью лагерей](#) (СССМ). УВКБ ООН, как правило, не поддерживает весь комплекс мер реагирования. Его роль и мероприятия отражают план и подход, принятые Страновой группой ООН (СГООН) или Гуманитарной страновой группой (НСТ).

Присутствие/отделения УВКБ ООН

Все сотрудники должны быть ознакомлены с соглашением с принимающим государством (часто называемым соглашением о штаб-квартире), в котором определяются основные условия, при которых УВКБ ООН в соответствии со своим мандатом сотрудничает с правительством, открывает или содержит отделение или отделения, а также выполняет свои функции по международной защите и оказанию помощи от лица беженцев и других подмандатных лиц в принимающей стране. В странах, которые не достигли соглашения о штаб-квартире, страновому отделению УВКБ ООН или группе по оказанию помощи в чрезвычайной ситуации следует стремиться к официальному заключению контактов с правительством и определению первоначальных масштабов и условий сотрудничества. Это должно осуществляться в консультации с соответствующими региональными бюро и

отделами в штаб-квартире УВКБ ООН.

Страновые партнеры

Национальные государственные органы

Национальные органы власти возглавляют ответные меры и управляют общим реагированием на чрезвычайные ситуации в стране. Крайне важно, чтобы УВКБ ООН планировало и координировало свои действия с национальными властями и привлекало их к решению вопросов защиты и оперативных вопросов.

К национальным органам власти относятся главы правительств; основные координаторы или целевые группы по вопросам беженцев и ВПЛ; соответствующие отраслевые министерства, такие как министерства иностранных дел, юстиции, иммиграции, социального обеспечения, регистрации актов гражданского состояния и т. д.; а также соответствующие силы безопасности, правоохранительные органы и вооруженные силы. Регламентирующие документы и руководящие указания, издаваемые национальными органами власти, включая исполнительную власть и отраслевые министерства, могут оказать существенное влияние на подход, применяемый местными органами власти в конкретных областях деятельности.

Местные органы власти

Местные органы власти могут включать губернаторов, мэров, муниципалитеты, местные советы, полицию, силы безопасности и подразделения отраслевых министерств. Не следует недооценивать влияние и роль местных органов власти. Как правило, они отвечают за все местные государственные службы, земельные вопросы и вопросы расселения, а также за безопасность и правопорядок. Муниципальные власти часто находятся на переднем крае реагирования на **чрезвычайные ситуации** и зачастую являются прагматичными, практичными субъектами.

Как при проведении операций за пределами лагеря, так и при проведении операций в лагерях успех ответных мер будет в значительной степени зависеть от того, в какой степени подмандатные лица имеют доступ к государственным услугам. УВКБ ООН может осуществлять инициативы по наращиванию потенциала или проекты поддержки сообществ, чтобы облегчить предоставление услуг и заручиться поддержкой местного населения.

Судебные органы

Судебные органы являются государственными институтами, но, как правило, независимы от правительства в том, что касается их функций. Они могут действовать на национальном, региональном или местном уровнях и включать апелляционные суды, а также суды первой инстанции. Взаимодействие УВКБ ООН с судебной системой может принимать несколько форм. Оно может официально выступать в качестве стороны в судебном разбирательстве, может предлагать неофициальную поддержку или вклад в работу судов или других судебных органов, а также оказывать поддержку адвокатам или заявителям, связанным с

каким-либо иском или добивающимся возмещения ущерба, например, после выдворения из страны или для предотвращения принудительного возвращения.

Независимые органы

Независимые органы могут включать комиссии (например, национальные комиссии по правам человека), канцелярии омбудсмена и другие независимые учреждения, которые могут быть созданы или назначены правительством или парламентом для расследования и рассмотрения жалоб на ненадлежащее управление или нарушения прав. Они могут быть полезными союзниками в информационно-пропагандистской деятельности, в том числе в тех случаях, когда УВКБ ООН необходимо сочетать информационно-пропагандистскую деятельность с поддержкой совместного руководства со стороны правительства, например, в рамках Кластеров в области защиты. При необходимости УВКБ ООН обращается к таким органам за поддержкой или осуществлением мероприятий, например, для предотвращения принудительного возвращения.

Роль и подотчетность УВКБ ООН

- УВКБ ООН взаимодействует с правительством принимающей страны на всех уровнях по вопросам обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям и реагирования на них.
- В вопросах оперативной доставки и направления международной гуманитарной помощи УВКБ ООН оказывает поддержку государственным органам в соответствии с принципами защиты и гуманитарным императивом.
- Когда это уместно, осуществимо и согласовано с властями, УВКБ ООН может участвовать в оказании услуг беженцам и внутренне перемещенным лицам в чрезвычайных ситуациях, а также в инициативах по наращиванию потенциала, которые укрепляют способность систем и служб правительства принимающей страны справляться с чрезвычайной ситуацией.

Период после чрезвычайной ситуации

Подход, основанный на взаимосвязи между гуманитарной помощью, содействием развитию и поддержанием мира (HDP), поощряет совместные взаимодополняющие усилия всех заинтересованных сторон по удовлетворению гуманитарных потребностей, снижению рисков и уязвимости. Это не означает, что субъекты гуманитарной деятельности, развития, мира и других областей должны объединить свою деятельность или интегрировать роли, но требуется, чтобы во всех контекстах программы или мероприятия носили многоуровневый характер в соответствии со сферой ответственности каждого субъекта.

Реагирование на ситуации с ВПЛ и с беженцами должно способствовать практической реализации взаимосвязи HDP путем координации и объединения взаимодополняющих гуманитарных усилий, усилий в области развития и мира, и быть направлено на поиск решений для нуждающихся людей и принимающих сообществ, в соответствии с [рекомендацией КСР ОЭСР по обеспечению взаимосвязи HDP](#). Это означает, что после этапа оказания помощи в чрезвычайной ситуации, направленной на спасение жизней, партнеры в

области реагирования должны включить долгосрочные цели в национальные или местные планы развития, РПООНСУР или другие соответствующие структуры в рамках обязательства «никого не останется без внимания» Повестки дня на период до 2030 года и в рамках ответственности УВКБ ООН по поиску долгосрочных решений для беженцев. В чрезвычайных ситуациях полезно как можно быстрее подготовить план политики и программ соответствующих отраслевых министерств, чтобы определить наилучшие подходы к включению вынужденно перемещенных лиц и лиц без гражданства в национальные планы и услуги.

3. Ссылки

[УВКБ ООН, Глобальный договор о беженцах. 2018 г. Кластерный подход МПК Рекомендация КСР ОЭСР по обеспечению взаимосвязи НДР](#)

4. Основные контактные данные

Свяжитесь с Отделом УВКБ ООН по чрезвычайным ситуациям, безопасности и снабжению (ОЧСБС): hqemhand@unhcr.org.

Служба партнерства и координации УВКБ ООН: hqng00@unhcr.org