



**Международная конференция по вынужденному
перемещению, стандартам защиты и наблюдению за
применением Конвенции 1951 г., Протокола 1967 г. и других
международных документов**

**Йоркский университет, Торонто, Канада
17–20 мая 2010 г.**

**Роль УВКБ ООН в наблюдении за обеспечением стандартов
международной защиты в контексте его мандата**

**Докладчик
Волькер Тюрк**

Роль УВКБ ООН в наблюдении за обеспечением стандартов международной защиты в контексте его мандата

Волькер Тюрк¹

Коллеги и друзья!

Я с большим удовольствием принимаю участие в столь выдающемся собрании ученых и практикующих юристов. Эта конференция весьма своевременна. Как вы знаете, вскоре мы будем отмечать годовщину принятия Конвенции 1951 г. о статусе беженцев и Конвенции 1961 г. о сокращении безгражданства, а также годовщину основания УВКБ ООН. Поэтому представляется уместным еще раз обратиться к краеугольному камню международного режима защиты беженцев – роли УВКБ ООН в наблюдении за обеспечением стандартов международной защиты.

История вопроса

Позвольте мне поделиться с вами рядом примеров, которые проливают практический свет на то, что мы будем обсуждать на более абстрактном уровне следующие несколько дней. Представьте, что вас только что вынудили покинуть свою страну, потому что вы защищали права женщин. Однако некоторые группы, в том числе местные органы власти, рассматривают вашу деятельность как подрывающую их властную базу и хотят найти предлог для того, чтобы арестовать вас, заключить в тюрьму и подвергнуть пыткам. Вам удастся пересечь границу, но вас ловят и берут под стражу. Местным языком вы не владеете, доступа к адвокату у вас нет. Жестиколируя, вы пытаетесь объяснить, что вас нельзя депортировать. От других людей, содержащихся под стражей, вы узнаете, что учреждение, где вас держат, посетит представитель ООН. И действительно, в конце концов, с вами беседует сотрудник УВКБ ООН, который добивается вашего освобождения из-под стражи и обеспечивает вам безопасное убежище в новой стране.

Другой вариант: вы прибываете на границу с тысячами других людей, бегущих от боевых действий, которыми охвачена ваша провинция, но не можете пересечь границу, потому что военные той страны, в которую вы пытаетесь бежать, заблокировали контрольно-пропускной пункт и никого не пускают. Внезапно ситуация меняется, граница открывается, и людям разрешают ее пересечь. Вы видите сотрудников УВКБ ООН, разговаривающих с местными военными; эти сотрудники направляют вас в близлежащий лагерь.

Следующий вариант: вы находитесь в суде, ожидая экстрадиции, но вмешательство УВКБ ООН при вынесении официального решения склоняет суд в вашу пользу.

¹ Директор Отдела международной защиты, штаб-квартира УВКБ ООН, Женева, Швейцария.

Или же вы – ребенок, которого вот-вот рекрутируют в вооруженную группировку, но образовательная программа, которую проводит УВКБ ООН, спасает вас от этой судьбы. Или же вы стали жертвой ксенофобских нападков, и вашим друзьям удастся привезти вас за помощью в ближайшее представительство УВКБ ООН. Или же вы – лицо без гражданства, которому необходим документ, удостоверяющий ваш статус, а единственный орган, в который вы можете обратиться, - это УВКБ ООН. Еще один вариант: вы впервые представляете свою страну как делегат на обсуждении заключения Исполнительного комитета, и вас все больше раздражает активная роль, которую играет Секретариат, пока вы не начинаете понимать, что УВКБ ООН играет формальную роль в этом процессе, в отличие от роли в других органах ООН.

Общее во всех этих примерах – уникальная особенность международного права: международное учреждение, непосредственно ходатайствующее от имени отдельных лиц и групп граждан. Некоторые сказали бы, что это – конкретное проявление того, что должна заключать в себе концепция «обязанности защищать». Эффективное функционирование системы ООН предполагает и опирается на приверженность государств сотрудничеству в обеспечении устойчивого международного порядка на основе мира, безопасности и достоинства человека. Эта приверженность международному сотрудничеству непоколебимо лежит в основе целей ООН.² Поиск соответствующего ответа на вопрос международного характера прямо связан с готовностью государств придерживаться международных обязательств. Коллективный опыт, накопленный в XX веке, показал, что соблюдению международного права лучше всего способствует создание учреждения, независимого от государств, которое наблюдает за государственной практикой, докладывает о ней и вмешивается по мере необходимости.

Поскольку УВКБ ООН – часть системы ООН, то необходимость сотрудничества особым образом распространяется и на УВКБ ООН в его работе для беженцев, лиц без гражданства и других лиц, относящихся к его компетенции. Вопросы вынужденного перемещения и безгражданства, бесспорно, являются предметом озабоченности международного сообщества. Это проявилось в создании всеобщей правовой базы, охватывающей беженцев и лиц без гражданства, и в создании УВКБ ООН, уполномоченного предоставлять международную защиту, в том числе путем наблюдения за применением этой международной правовой базы. Существует четкий международный консенсус по вопросу о том, что государства не могут рассматривать или решать проблемы вынужденного перемещения или безгражданства в одностороннем порядке или в отрыве одна от другой.

Это приводит нас к главной теме данной конференции – обязанности УВКБ осуществлять наблюдение. Понятие «наблюдение» в международном праве имеет долгую историю. Оно фактически затрагивает саму суть международного правопорядка и международных отношений, а также понятие государственного суверенитета, вместе с его границами, не в последнюю очередь из-за признания

² См. *Устав Организации Объединенных Наций*, 24 октября 1945 г., , 1 UNTS XVI, статьи 1(1), 1(3), 55, 56, <http://www.unhcr.org/refworld/topic.459d17822.459d179e2.3ae6b3930.0.html> .

того, что суверенитет в сильно связанном и взаимозависимом мире имеет очевидные пределы. Обязанность осуществлять наблюдение предполагает усилия, направленные на способствование общему пониманию правил и их единообразному применению государствами-сторонами посредством действий субъекта, отличного от государства, - субъекта, который стоит выше национальных взглядов и стремится согласовать конкурирующие интересы. Осуществление наблюдения – саморегулирующий механизм, который государства внедрились именно с целью совместного решения вопроса, имеющего по сути международный характер, обеспечивая, чтобы правила, ими согласованные как обязательные, по настоящему соблюдались.

Я твердо верю, что режим международной защиты не функционировал бы эффективно для отдельных классов неграждан, если бы не было поддерживающего их учреждения, наделенного надлежащими полномочиями, которое имеет право, обязано и должно принимать меры вмешательства от имени вышеупомянутых лиц. Помимо правового обоснования необходимости международной защиты беженцев и лиц без гражданства, существуют и практические, прагматические причины. Они касаются политики. Забота о негражданах часто не занимает ведущие позиции в перечне целей национальной политики или государственного управления, как и, собственно говоря, в повестке дня общегосударственных или местных выборов – совсем наоборот. Это поясняет особый характер такого международного учреждения, как УВКБ ООН, и его функцию международной защиты.

Что касается некоторых основных фактов и цифр, по которым необходимо изучать наблюдательную роль УВКБ ООН, то важно помнить, что к компетенции УВКБ ООН относится свыше 34 млн. человек: 11 млн. беженцев и лиц, ищущих убежище, 6,5 млн. лиц без гражданства (возможно, по оценкам, на 6 млн. больше), почти 2 млн. возвращающихся и 14 млн. лиц, перемещенных внутри страны, для которых Управление играет особую координирующую или оперативную роль.³ УВКБ ООН работает более чем в 267 пунктах приблизительно 120 стран силами персонала, насчитывающего 6880 чел. Исходя из инициативы «Глобальная оценка потребностей», наш бюджет на 2010 год составляет около 3 млрд. дол. США. Вместе с тем, УВКБ ООН продолжает в значительной мере зависеть от добровольных взносов правительств и других доноров.

Какова правовая база наблюдательной роли УВКБ ООН?

Компетенция УВКБ ООН по наблюдению за применением документов и стандартов международной защиты⁴ основывается на его «конституции», т.е. на его Уставе, с учетом последующих изменений, внесенных резолюциями Генеральной

³ *UNHCR Statistical Yearbook 2008*, Раздел: Population Levels and Trends, 31 декабря 2009 г., стр.23, <http://www.unhcr.org/4bcc59559.html>.

⁴ Что касается сферы применения обязанности УВКБ ООН осуществлять наблюдение *ratione materiae*, см. Volker Türk, *UNHCR's Supervisory Responsibility*, *Revue Québécoise de Droit International*, vol. 14.1 (2001 г.), стр.143 - 145, http://www.sqdi.org/images/volumes/14.1_-_turk.pdf.

Ассамблеи ООН и ЭКОСОС в соответствии с упомянутым Уставом⁵. Эта компетенция, с учетом ее развития, также отражена в практике государств.

Обязанность УВКБ ООН осуществлять наблюдение включена в общую компетенцию Верховного комиссара по предоставлению международной защиты и четко изложена в п. 8 Устава УВКБ ООН: «*Верховный комиссар обеспечивает защиту беженцев, забота о которых входит в компетенцию его Управления, путем: (а) содействия заключению и ратификации международных конвенций о защите беженцев, наблюдения за выполнением постановлений этих конвенций и предложения необходимых поправок к ним;...*» (подчеркивание добавлено).⁶

В Уставе не конкретизируется обязанность УВКБ ООН осуществлять наблюдение и не предусматривается предоставление Управлению каких-либо полномочий по правоприменению. Это можно объяснить тем, что создание УВКБ ООН предшествовало развитию органов контроля за соблюдением договоров в области прав человека, которое имело место десятилетие спустя. Вместе с тем, УВКБ ООН обладает изначальной (подразумеваемой) компетенцией по определению и принятию таких мер, которые разумно необходимы для достижения цели, поставленной в международной правовой базе, которая регулирует защиту лиц, относящихся к компетенции Управления.

Отражая эти обязанности,⁷ государства признали и неоднократно подтверждали необходимость сотрудничества в международном сообществе для достижения целей международной защиты. Говоря словами преамбулы Конвенции 1951 г., они, к примеру, признали, что:

«предоставление права убежища может возложить на некоторые страны непомерное бремя и что удовлетворительное разрешение проблемы, международный масштаб и характер которой признаны Организацией Объединенных Наций, не может поэтому быть достигнуто без международного сотрудничества».⁸

Конвенция предусматривает, что государствам необходимо сотрудничать для выполнения своих обязательств, но форма, которую это сотрудничество должно

⁵ См. Резолюцию 428 (V) Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1950 г. «Устав Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев», <http://www.unhcr.org/3b66c39e1.html> (далее - «Устав УВКБ ООН»). Справочную информацию о последующих резолюциях Генеральной Ассамблеи относительно мандата УВКБ ООН см. в Mike McBride, *Anatomy of a Resolution: the General Assembly in UNHCR history*, PDES Working Papers, Research Paper No. 182, December 2009, <http://www.unhcr.org/4b192a069.html>

⁶ Устав УВКБ ООН, см. выше, п. 8.

⁷ В случаях, где УВКБ ООН не упомянуто прямо в международном документе или где государства не являются стороной документа, статьи 1(3), 2(2), 2(5), 22, 55 и 56 Устава ООН, в совокупности с п. 8(а) Устава УВКБ ООН, образуют правовую базу обязательства государства сотрудничать с УВКБ ООН. Статья 2(7) Устава ООН не является легитимным аргументом против вмешательства УВКБ ООН во исполнение его мандата.

⁸ Резолюция 2198 (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН, Конвенция о статусе беженцев, 28 июля 1951 г., преамбула, абзац четвертый, <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html> (далее - Конвенция 1951 г.).

принимать, не сформулирована четко в основной части Конвенции, не считая обязательства государств сотрудничать с УВКБ ООН. Это установлено п. 1 ст. 35 Конвенции 1951 г., который гласит:

«Договаривающиеся государства обязуются сотрудничать с Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев или любым другим органом Объединенных Наций, на который может перейти выполнение его функций, и, в частности, будут содействовать выполнению им обязанностей по наблюдению за применением положений настоящей Конвенции».⁹

Одним словом, статьи 35 и 36 Конвенции 1951 г.,¹⁰ статья II Протокола к ней 1967 г. и статья VIII Конвенции ОАЕ о беженцах 1969 г.¹¹ содержат соответствующие договорные обязательства государств в этой области. По сути, государства-стороны этих международных документов о беженцах обязуются сотрудничать с УВКБ ООН в исполнении его функций и, в частности, содействовать выполнению им обязанностей по наблюдению за применением положений этих документов.

Это дополнительно уточняется в п. 2 ст. 35 и в ст. 36 Конвенции 1951 г. Согласно п. 2 ст. 35, государства обязуются снабжать УВКБ ООН в надлежащей форме требуемыми ими сведениями и статистическими данными относительно положения беженцев и проведения в жизнь Конвенции 1951 г., включая законы, распоряжения и директивы касательно беженцев. Статья 36 требует от договаривающихся государств сообщать Генеральному секретарю ООН текст законов и распоряжений, изданных ими в целях проведения в жизнь настоящей Конвенции. Хотя в ст. 36 номинально упомянут Генеральный секретарь ООН, на практике эти сообщения направляются УВКБ ООН как главному органу в системе ООН, отвечающему за вопросы беженцев, и как вспомогательному органу Генеральной Ассамблеи ООН.¹²

Более того, обязанность УВКБ ООН осуществлять наблюдение отражена, в частности, в рекомендации (е) *Картахенской декларации 1984 г.*¹³ и в *преамбуле к Соглашению 1957 г., касающегося моряков-беженцев.*¹⁴ Более того, в законодательстве Европейского Союза тоже демонстрируется приверженность государств-членов ЕС сотрудничеству с УВКБ ООН в проведении в жизнь

⁹ Конвенция 1951 г., п. 1 ст. 35.

¹⁰ См. также преамбулу Конвенции 1951 г.

¹¹ Африканский Союз, Ассамблея глав государств, *Конвенция по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке*, 6-я сессия, 10 сентября 1969 г., ст. VIII (1), <http://www.unhcr.org/45dc1a682.pdf> («Участники настоящей Конвенции должны сотрудничать с Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев»).

¹² См. ст. 22 Устава ООН.

¹³ *Картахенская декларация о беженцах, принятая на Коллоквиуме по теме «Международная защита беженцев в Центральной Америке, Мексике и Панаме»*, 22 ноября 1984 г. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36ec.html> («Поддержать работу, проводимую в Центральной Америке Управлением Верховного комиссара ООН (УВКБ ООН), и создать механизмы прямого сотрудничества для содействия выполнению его мандата»).

¹⁴ Верховный комиссар ООН по делам беженцев, *Соглашение, касающееся моряков-беженцев*, 23 ноября 1957 г., <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3614.html> («Желая... поддерживать сотрудничество с Верховным комиссаром ООН по делам беженцев в выполнении им своих функций»).

международных документов о беженцах, которая распространяется на наблюдательную роль УВКБ ООН, как, например, в ст. 28 *Конвенции 1990 г. о применении Шенгенского соглашения*.¹⁵ Статья 78(1) Договора о функционировании Европейского Союза¹⁶ предусматривает, что общая политика в области убежища, дополнительной защиты и временной защиты должна соответствовать Конвенции 1951 г. Далее, Декларация 17 к Заключительному акту *Амстердамского договора 1997 г.*, которая предусматривает консультации с УВКБ ООН в области гармонизации законодательства и политики по вопросам беженцев, может рассматриваться как конкретное выполнение государствами-членами Европейского Союза их обязанности сотрудничать с УВКБ ООН в выполнении последним своей обязанности осуществлять наблюдение. Кроме того, ст. 18 Хартии основных прав Европейского Союза гласит, что право на убежище гарантируется согласно положениям Конвенции 1951 г. и Протокола к ней 1967 г.¹⁷ В процессе гармонизации законодательства ЕС УВКБ ООН давало подробные политические и юридические заключения по различным проектам текстов, а также предоставляло обширную справочную документацию как по практике государств, так и по соответствующим нормам международного беженского права.¹⁸ УВКБ ООН также конкретно упомянуто в Директиве ЕС о квалификации¹⁹ и Директиве ЕС о процедурах²⁰, которые образуют ядро Общей европейской системы убежища (ОЕСУ). Регламент ЕС о создании Европейского бюро поддержки в сфере убежища предусматривает для УВКБ ООН важную роль, включая соблюдение его рекомендаций и возможность выдвижения своего представителя в Правление Бюро.²¹ Кроме того, заключительные замечания органов контроля за соблюдением договоров в области прав человека демонстрируют тенденцию, которая подчеркивает необходимость сотрудничества и координации деятельности государств-участников с УВКБ ООН.²²

Если говорить о международных документах о безгражданстве, то УВКБ ООН не упомянуто прямо ни в Конвенции 1954 г. о статусе апатридов, ни в Конвенции 1961 г. о сокращении безгражданства. Вместе с тем, Генеральная Ассамблея ООН

¹⁵ Европейский Союз, *Конвенция о применении Шенгенского соглашения от 14 июня 1985 г. между Правительствами государств Экономического союза Бенелюкс, Федеративной Республики Германии и Французской Республики о постепенной отмене проверок на общих границах («Шенгенского соглашения»)*, 19 июня 1990 г., <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b38a20.html>

¹⁶ Европейский Союз, *Сводная версия Договора о функционировании Европейского Союза*, 13 декабря 2007 г., 2008/C115/01, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b17a07e2.html>

¹⁷ Европейский Союз, *Хартия основных прав Европейского Союза*, 7 декабря 2000 г., Official Journal of the European Communities, 18 December 2000 (2000/C 364/01), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3b70.html>

¹⁸ См. документ ООН A/АС.96/930, п. 42.

¹⁹ См. *Директиву Совета 2004/82/ЕС* от 29 апреля 2004 г., преамбула, п. 15, Official Journal L 304, 30/09/2004 P. 0012 - 0023.

²⁰ См. *Директиву Совета 2005/85/ЕС* от 1 декабря 2005 г., ст. 21, Official Journal L 326, 13/12/2005.

²¹ См. Commission of the European Communities, 2009/0027 (COD), *Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council establishing a European Asylum Support Office*, of 18 February 2009 {SEC(2009) 153} {SEC(2009) 154}.

²² См., например, Комитет по правам ребенка, *Заключительные замечания Комитета по правам ребенка: Узбекистан*, CRC/C/15/Add.167, п. 60, 7 ноября 2001 г. («Комитет рекомендует, чтобы государство-участник... продолжило и усилило свое сотрудничество с УВКБ ООН»).

впоследствии назвала УВКБ ООН соответствующим «органом» согласно статье 11 Конвенции 1961 г. о сокращении безгражданства и в более общем смысле признала УВКБ ООН как учреждение ООН, имеющее мандат на международную защиту лиц без гражданства.²³

Что касается лиц, перемещенных внутри страны, то единственный обязательный для исполнения международный документ – это Кампальская конвенция о защите лиц, перемещенных внутри страны, в Африке и оказании им помощи, принятая Африканским Союзом в октябре 2009 г. В преамбуле Конвенции конкретно упоминается роль и компетентность УВКБ ООН.²⁴ В своей работе в интересах лиц, перемещенных внутри страны, и в отсутствие глобальной конвенции УВКБ ООН следует Руководящим принципам ООН по вопросу о перемещении лиц внутри страны как основной правовой базе для их защиты.

Из этого краткого правового анализа очевидно, что обязанность осуществлять наблюдение невозможно отделить от функции международной защиты УВКБ ООН и более широких обязательств по сотрудничеству.

На кого распространяется мандат защиты УВКБ ООН и, как следствие, его обязанность осуществлять наблюдение?

Функции и обязанности УВКБ ООН изложены в его Уставе и последующих резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН.²⁵ В более широком аспекте они интегрированы также в международное право. В этой связи, несомненно, следует указать на два глобальных документа, касающиеся беженцев и безгражданства, и на ряд региональных документов. Наши функции, однако, выходят за пределы этого. Они в равной мере закреплены в более широких понятиях публичного международного права, таких как заместительная функция дипломатической и консульской защиты, и в понятиях международной защиты прав человека.

С годами круг отдельных лиц и групп лиц, которым УВКБ ООН обязано (на правовой основе) предоставлять защиту и помощь, а также содействовать в долговременных решениях, эволюционировал и расширился. При разбивке на

²³ См. ст. 33 *Конвенции 1954 г. о статусе апатридов* (номинально упомянут Генеральный секретарь, но на практике это означает УВКБ ООН); ст. 11 *Конвенции 1961 г. о сокращении безгражданства* и оба документа в связи с резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН 3274 (XXIX) и 31/36 (где УВКБ ООН было означено как соответствующий «орган» согласно ст. 11 Конвенции 1961 г. о сокращении безгражданства); см. также *резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 49/169* (п. 20); *50/152* (п. 14, где было уточнено, что деятельность УВКБ ООН от имени лиц без гражданства является частью уставной функции Управления по предоставлению международной защиты, и п. 15); *61/137* (п. 4) и последующих резолюций, а также заключения Исполнительного комитета (в частности, №№ 107, 106, 96, 90, 78, 68).

²⁴ Африканский Союз, *Конвенция Африканского Союза о защите лиц, перемещенных внутри страны, в Африке и оказании им помощи («Кампальская конвенция»)*, 22 октября 2009 г., преамбула, п. 12, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ae572d82.html>

²⁵ См. пп. 3 и 9 Устава УВКБ ООН, которые предусматривают динамичное развитие мандата Управления.

различные категории обязанности Управления, предусмотренные его мандатом, распространяются на следующие группы лиц:²⁶

1. Беженцы в силу п. 6 Устава УВКБ ООН и последующих резолюций Генеральной Ассамблеи ООН:

i. либо как лица, нуждающиеся в международной защите в результате преследований, повсеместного насилия или общественных беспорядков;

ii. либо на основе определения соответствия группы по принципу достаточности при отсутствии опровержения на основе объективной оценки Управлением условий в стране происхождения в отношении преследований и (или) общего риска получения серьезного вреда из-за повсеместного насилия или иных обстоятельств, которые серьезно нарушили общественный порядок;

2. Беженцы по Конвенции, а также лица, пользующиеся дополнительными или субсидиарными формами защиты, определенными применением Конвенции 1951 года и (или) других региональных документов в отношении беженцев, таких как Конвенция ОАЕ о беженцах, Картахенская декларация или Директива ЕС о квалификации;²⁷

3. Лица, ищущие убежище, на том основании, что они могут нуждаться в международной защите, ожидая принятия решения по своим ходатайствам;

4. Возвращающиеся лица, т.е. беженцы, лица, перемещенные внутри страны, и лица без гражданства, относящиеся к компетенции УВКБ ООН и желающие добровольно возвратиться в страны и места происхождения;

5. Лица без гражданства, не являющиеся беженцами;

²⁶ Правомочия в отношении ответственности УВКБ ООН за этих лиц и группы отражены в его Уставе и в ряде последующих резолюций Генеральной Ассамблеи ООН. См., в частности, UNHCR's Thematic Compilation of General Assembly and Economic and Social Council Resolutions, DIP, 1 February 2003 <http://www.unhcr.org/3e958fcf4.html>; Volker Türk, *Freedom from Fear: Refugees, the Broader Displacement Context and the Underlying International Protection Regime*, in Vincent Chetail (ed.), *Globalization, Migration and Human Rights Law under Review, Volume II*, (Brussels: Collection of the Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, 2009), pp. 475 - 522.

²⁷ См. UNHCR, *Providing International Protection Including Through Complementary Forms of Protection*, 2 June 2005, EC/55/SC/CRP.16, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47fd49.html>; см. в целом Ruma Mandal, *Protection Mechanisms Outside of the 1951 Convention ("Complementary Protection")*, Department of International Protection, June 2005, <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/435e198d4.pdf>; European Council on Refugees and Exiles, *Complementary Protection in Europe*, 29 July 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a72c9a72.html>.

6. Лица, перемещенные внутри страны, в определенных обстоятельствах и в рамках более широких кластерных обязанностей, вытекающих из Гуманитарной реформы ООН;²⁸

7. Лица, которым угрожает перемещение или которые подвергаются иному риску в определенных обстоятельствах (в том числе на основе добрых услуг).

Все лица, входящие в вышеупомянутые категории, считаются «относящимися к компетенции УВКБ ООН», и Управление осуществляет международную защиту в отношении их всех. Вместе с тем, его *наблюдательная роль* отличается в зависимости правового контекста и группы задействованных лиц.

УВКБ ООН уполномочено и фактически обязано объявлять, какие лица или группы могут относиться к его компетенции по его мандату. Это может касаться конкретного лица (лиц) или более широкой группы в рамках вышеперечисленных категорий. В результате осуществления Управлением своего мандата таким образом другие внешние субъекты попадают в сферу интереса Управления к лицам, охваченным этим определением, и юридических обязанностей Управления по отношению к ним (хотя и в разной степени в зависимости от контекста). В частности, другие субъекты должны:

- (i) не действовать таким образом, чтобы помешать осуществлению функции международной защиты, выполняемой Управлением по отношению к таким лицам;
- (ii) полностью сотрудничать с УВКБ ООН в исполнении его мандата международной защиты, включая обязанности по мониторингу и надзору, касающиеся его наблюдательной роли.

Как видно, концепция международной защиты развилась как в плане того, кто именно относится к компетенции УВКБ ООН, так и в плане того, как и в каком аспекте Управление обязуется выполнять этот мандат.

Какова нынешняя практика УВКБ ООН в осуществлении его наблюдательной функции, и как она отражается в государственной практике?²⁹

УВКБ ООН – как международная организация, формально подотчетная Генеральной Ассамблее ООН – является многогранным субъектом. Важно поэтому учитывать оперативный контекст, в котором мы работаем, и собственные

²⁸ Касательно политических рамок и стратегии деятельности УВКБ ООН в отношении лиц, перемещенных внутри страны, см. документ Постоянного комитета UN doc. EC/58/SC/CRP.18 of 4 June 2007, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4693775c2.html>. Компетенция УВКБ ООН проистекает из пунктов 3 и 9 его Устава и ряда последующих резолюций Генеральной Ассамблеи ООН.

²⁹ Детальный анализ обязанности УВКБ ООН осуществлять наблюдение проведен в работе Volker Türk, *UNHCR's Supervisory Responsibility*, Revue Québécoise de Droit International, vol. 14.1 (2001), pp 135-158, http://www.sqdi.org/volumes/pdf/14.1_-_turk.pdf.

обязанности УВКБ ООН, как и обязанности других.³⁰ В конце концов именно государства в первую очередь отвечают за соблюдение прав человека каждого, кто подпадает под их юрисдикцию, в том числе и лиц, не являющихся их гражданами. Ввиду особого характера лиц, относящихся к компетенции УВКБ ООН, Управление часто включалось в дело, де-факто заменяя государство.³¹

Если бы кому-нибудь нужно было составить типологию различных оперативных контекстов работы УВКБ ООН, то следующая классификация наилучшим образом могла бы охватить все ее различные измерения: i) полностью устоявшаяся и функционирующая система защиты, встречающаяся в основном в промышленно развитом мире; ii) развивающаяся система защиты; iii) сильная оперативная роль в принимающей стране (с делением на городскую, лагерную или смешанную, и степень необходимости фактической роли замещения государства); iv) сильная оперативная роль в стране происхождения (ориентированная на лиц, перемещенных внутри страны, возвращающихся, лиц без гражданства или на смешанные группы).

В оперативных контекстах, где УВКБ ООН является одним из главных поставщиков защиты и помощи, особенно в лагерях или в государствах, не являющихся сторонами Конвенции, и где мы принимаем на себя роль замещения государства, основные меры по защите включали бы, например, меры по спасению жизни, как то оказание базовой помощи; регистрацию, определение статуса и оформление документов (например, как мера по предупреждению принудительной высылки); механизмы защиты, такие как предупреждение сексуального и гендерно-обусловленного насилия и реагирование на него; базовые меры по защите детей.

В то же время, для УВКБ ООН всегда важно работать над системными изменениями, т.е. значительная часть наших усилий посвящена генерированию социальных изменений с тем, чтобы правительства, организации гражданского общества и другие субъекты брали на себя ответственность, которая должна непосредственно лежать на них. В устоявшихся системах промышленно развитых стран, где наша деятельность основана, главным образом, на адвокации, выполнение нашей обязанности осуществлять наблюдение помогает поддерживать функционирование устоявшихся систем и вращается вокруг вопроса о том, как усилить выполнение международных и региональных инструментов, как развить их согласованное толкование и применение. Если последнюю из этих задач не решить, то мы в конечном итоге столкнемся с ухудшением ситуации с убежищем в конкретной стране.

³⁰ См. Michael Kagan, *The Beleaguered Gatekeeper: Protection Challenges Posed by UNHCR Refugee Status Determination*, International Journal of Refugee Law 1, 14 (2006) («ООН, в том числе и УВКБ ООН, подчеркивали, что защита беженцев является в конечном счете обязанностью государства... УВКБ ООН, в своих «Замечаниях по международной защите», четко указало, что оно может помогать правительствам, но не может брать на себя их роль»).

³¹ Там же, п. 28 («Деятельность УВКБ ООН по ОСБ, как представляется, поясняется склонностью к заполнению пробелов, оставленных правительствами»).

Чтобы достичь целей режима международной защиты, Управление за последние 60 лет выработало определенную практику – по сути, конструктивное и широкое сотрудничество с исполнительной, судебной и законодательной ветвями власти государства (с тем, чтобы они могли выполнять свои международные обязательства), с гражданским обществом во всех его проявлениях и с различными группами, относящимися к его компетенции. Работа Управления также интегрирована в более широкую партнерскую и межведомственную структуру как межправительственного, так и неправительственного характера. Это, например, сотрудничество с правозащитными органами. Эта организационная практика – коллективные и построенные на сотрудничестве усилия – непосредственно связана с государственной практикой, отраженной в региональных инструментах и механизмах, национальных законах и административных мерах, заключениях Исполкома, а также в других показателях государственной практики. Компетенция УВКБ ООН по выработке такой практики является «подразумеваемым полномочием» и определяется самой целью и задачами Устава, соответствующих документов в отношении беженцев и безгражданства, а также, прежде всего, подоплекой создания Управления.

Хотя здесь не приводится исчерпывающий перечень, современная практика, которая существенно расширилась по молчаливому согласию государств и была концептуализирована Исполнительным комитетом³², может быть описана следующим образом.³³

- УВКБ ООН имеет право осуществлять мониторинг государственной практики, составлять доклады по его результатам³⁴ и контролировать свои вмешательства вместе с правительствами и другими субъектами касательно положения лиц, относящихся к компетенции УВКБ ООН. Заявление протестов правительствам и другим соответствующим субъектам по вопросам защиты является неотъемлемой частью наблюдательной функции УВКБ ООН.³⁵
- В целом УВКБ ООН наделено, как минимум, консультативно-совещательной ролью в национальных процедурах предоставления убежища, определения статуса беженца или безгражданства. Например, УВКБ ООН уведомляют о

³² См. УВКБ ООН, «Тематический сборник заключений Исполнительного комитета», август 2009 г., где можно найти мнения Исполкома в отношении различных составляющих практики УВКБ ООН.

³³ См. также пп. 3-5 сводных заключений об обязанности осуществлять наблюдение в контексте второго раунда Глобальных консультаций по международной защите, которые подтверждают эту точку зрения, в работе Erika Feller, Volker Türk, Frances Nicholson (eds.), *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection* (Cambridge, 2003), pp 668 - 669, <http://www.unhcr.org/4a1ba1aa6.html> .

³⁴ См., например, UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice*, март 2010 г. Этот доклад является результатом исследовательского проекта по применению ключевых положений Директивы ЕС о процедурах убежища в избранных государствах-членах ЕС.

³⁵ Хороший практический пример – проект «Дальнейшее развитие качества», начатый в 2006 г. в шести центральноевропейских и четырех южноевропейских государствах-членах ЕС при участии трех северо-западных европейских стран, который предусматривает обмен передовой практикой и опытом. Проектом руководит УВКБ ООН, а в совместном финансировании принимает участие Европейский фонд беженцев (ЕФБ).

ходатайствах о предоставлении убежища, информируют о ходе выполнения процедур, а также, по обстоятельствам, УВКБ ООН имеет гарантированный доступ к делам и решениям, которые могут быть обсуждены с властями.³⁶ УВКБ ООН имеет право вмешиваться и предоставлять свои замечания по любому делу на любом этапе процедуры.³⁷

- УВКБ ООН также имеет право вмешиваться и обращаться в квазисудебные органы или суды в форме заключений³⁸, заявлений или писем *amicus curiae*.³⁹ Работа УВКБ ООН с судебным и юридическим сообществом более широко

³⁶ См., например, *Закон Венгрии II 2007 г. о допуске и праве на проживание граждан третьих стран*, 1 июля 2007 г., гл. VIII, разд. 81, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4979cae12.html>.

«Представитель Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев может принимать участие на любом этапе процесса признания статуса безгражданства и:

- a) он может присутствовать при собеседовании с ходатайствующим лицом;
- b) он может оказывать административную помощь ходатайствующему лицу;
- c) он может получать доступ к документам процесса и снимать с них копии;

d) иммиграционный орган направляет ему административное решение или постановление суда.»;

Закон Ирландии о беженцах 1996 г. (последнее изменение внесено в 2003 г.), 15 июля 2003 г. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b60e0.html> («(3)(a) Комиссар уведомляет в письменном виде Верховного комиссара о подаче ходатайства, причем в уведомлении должна быть указана фамилия заявителя, его (ее) страна происхождения и вся прочая информация, которую Министр может указать путем направления письменного уведомления Комиссару.»);

Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers [Belgium], 29 May 2009, Article 57/23 bis, para 1,

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a41dc4c2.html> (“Le représentant en Belgique du Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés, ou son délégué, à condition que le demandeur d’asile soit d’accord peut consulter toutes les pièces, y compris les pièces confidentielles, figurant dans les dossiers de demande de reconnaissance de la qualité de réfugié pendant tout le déroulement de la procédure, à l’exception de la procédure devant le Conseil d’Etat.”)

³⁷ См., например, дело *Jabari v. Turkey*, Appl. No. 40035/98, Совет Европы: Европейский суд по правам человека, 8, 11 июля 2000 г., <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b6dac.html>. По этому делу Суд постановил: «Суд со своей стороны обязан должным образом учесть вывод УВКБ ООН по ходатайству заявительницы в собственной оценке риска, которому заявительница подверглась бы, если бы встал вопрос о ее депортации».

³⁸ Например, в своем заключении по делу Болболь (Opinion Advocate General Sharpston, 4 March 2010, C - 31/09, para 16) в отношении статьи Article 1D, которое рассматривал Суд Европейского Союза, генеральный адвокат заявила: «Верховный комиссар ООН по делам беженцев иногда делает заявления, которые обладают убедительной, но не обязательной силой. (19) Управление опубликовало различные заявления, которые касаются толкования статьи 1D Конвенции 1951 года: комментарий в своем Справочнике процедур и критериев определения статуса беженца по Конвенции 1951 г. и Протоколу 1967 г., замечание, опубликованное в 2002 г. (и пересмотренное в 2009 г.), заявление, опубликованное в 2009 г. (и впоследствии также пересмотренное), которое непосредственно касается дела г-жи Болболь. Я намереваюсь рассматривать последнее заявление как неофициальное заключение *amicus curiae*».

³⁹ Углубленное рассмотрение заключений *amicus curiae* УВКБ ООН приведено в деле *I. v. The Minister for Justice, Equality and Law Reform, On the Application of the United Nations High Commissioner for Refugees*, [2004] 1 ILRM 27, Ireland: Supreme Court, 14 July 2003, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42cb9ac34.html>

(суд постановил: «В настоящем деле возникает вопрос публичного права, и решение суда может повлиять не только на те стороны, которые в данный момент присутствуют в суде. Суд был удовлетворен тем, что УВКБ ООН может быть в состоянии помочь суду, предоставив письменные и устные заявления по вопросу законодательства, удостоверенные Высоким судом, соответственно назначил УВКБ ООН выступать в роли *amicus curiae* и с этой целью делать устные и письменные заявления»); см., например, дела *Secretary of State for the Home Department (Respondent) v. K (FC) (Appellant); Fornah (FC) (Appellant) v. Secretary of State for the Home Department (Respondent)*, [2006] UKHL 46, United Kingdom: House of Lords, 18 October 2006, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4550a9502.html>.

отражена в различных стратегиях судебных процессов, возросшем числе приглашений со стороны судов на предмет предоставления информации и изложения наших взглядов, в частности, со стороны Европейского суда по правам человека, и в нашем сотрудничестве с Международной ассоциацией судей беженского права.

- Лицам, относящимся к компетенции УВКБ ООН, законом⁴⁰ или административной практикой предоставляется доступ к УВКБ ООН, и наоборот.
- С целью обеспечения соблюдения международного права и соответствующих норм касательно лиц, относящихся к компетенции УВКБ ООН, Управление уполномочено консультировать правительства и парламенты по вопросам законодательства и административных указов, распространяющихся на вышеупомянутых лиц, на всех этапах этого процесса. Таким образом, в большинстве случаев от УВКБ ООН ждут комментариев и технического содействия при разработке проектов законодательства и соответствующих административных указов.
- Адвокатская роль УВКБ ООН, включая его публичные заявления, нашла широкое признание как необходимый инструмент международной защиты и, в частности, его обязанности осуществлять наблюдение.
- УВКБ ООН имеет право получать данные и сведения о лицах, ищущих убежище, беженцах, лицах без гражданства и других лица, относящихся к компетенции Управления.
- УВКБ ООН имеет право давать юридические заключения по вопросам международного права, которые касаются лиц, относящихся к компетенции Управления,⁴¹ а также рекомендации по вопросу о том, как ситуация в странах происхождения соотносится с критериями защиты беженцев и другими критериями международной защиты. Важный метод устранения различий в толковании по спорным понятиям – усиление уважения к правомочности позиций УВКБ ООН по вопросам международной защиты. Показательный пример – *Справочник по процедурам и критериям определения статуса беженца* УВКБ ООН (1979 г., новое издание – 1992 г.).⁴² Он цитируется в многочисленных судебных решениях как важный первоисточник.⁴³ Таким же

⁴⁰ См., например, Закон Австралии о миграции 1958 г. (с изменениями, внесенными Законом № 91 2009 г.) – том 1; Act No. 62, Part 3, Division 3, Sec. 91N para 3, of 1958 as amended, 8 October 1958, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4afad9682.html>

⁴¹ См. Volker Türk, *Introductory Note to UNHCR Guidelines on International Protection*, International Journal of Refugee Law, 2003; vol. 15, pp 303 – 306. Руководящие принципы международной защиты УВКБ ООН имеются на веб-сайте <http://www.unhcr.org>.

⁴² См. *Заключение Исполнительного комитета* № 8, п. (g).

⁴³ См., например, дело *R v. Asfaw*, Opinion of the Lords of Appeal for Judgment in the Case [2008 UKHL 31], <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4835401f2.html> (где цитируется *Справочник по процедурам и критериям определения статуса беженца* УВКБ ООН в контексте наблюдательной роли Управления);

образом, заимствуя опыт органов контроля за соблюдением договоров в сфере прав человека и выпускаемые ими «замечания общего порядка», УВКБ ООН публикует «Руководящие принципы международной защиты», дополняющие вышеупомянутый справочник. В «Руководящих принципах» даются рекомендации по толкованию положений международных документов, касающихся беженцев и других вопросов международной защиты. Их выпуску часто предшествуют консультации, аналогичные «круглым столам» второго раунда Глобальных консультаций по международной защите.

- Функции УВКБ ООН включают прогрессивное развитие международного права и норм, касающихся групп, относящихся к компетенции Управления.⁴⁴ Широко признано, что международная правовая база в целом достаточна для охвата различных форм вынужденного перемещения, однако существует постоянная потребность в дополнении и обосновании некоторых аспектов, выявлении нормативных пробелов и их устранении путем прогрессивного развития международного права и норм.

Как видно из этого перечня, существует богатая практика, которая во многих отношениях выходит за пределы сферы деятельности традиционных органов и механизмов контроля за соблюдением договоров в области прав человека, а также других наблюдательных моделей, существующих в разных контекстах международного права. Отсутствие точности в отношении того, как УВКБ ООН следовало бы выполнять свою наблюдательную роль, превратилось в преимущество, поскольку оно не ограничивало строго полномочия данного учреждения, а позволяло ему органично развивать их. Управление является интересным конкретным примером для международных юристов и специалистов по международным институтам, учитывая в высшей степени оперативный характер работы УВКБ ООН, беспрецедентное участие органа ООН в национальных процедурах, механизмах и схемах, а также в законотворческой деятельности и установлении норм. УВКБ ООН – не только оперативное правозащитное агентство, но и орган контроля за соблюдением различных международных и региональных документов, охватывающих разные группы лиц, относящихся к компетенции Управления. Как результат, УВКБ ООН является самостоятельным субъектом в международной плоскости. Наш ближайший «родственник» - МККК, но мы связаны и с МОТ, и после рождения УВКБ ООН сложилась традиция, которую можно обнаружить в органах контроля за соблюдением договоров в области прав человека.

Было бы неверным отрицать, что в некоторых случаях не возникает практических сложностей, связанных с выполнением наблюдательной роли УВКБ ООН. Сильная оперативная составляющая и метод нашей работы, например, посредством тихой

см. также документ Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *Consideration of Reports Submitted By States Parties under Article 9 of the Convention: Australia*, CERD/C/304/Add.101, para 17, of 19 April 2000.

⁴⁴ См. Volker Türk, *The Role of UNHCR in the Development of International Refugee Law*, in Frances Nicholson & Patrick Twomey (eds.), *Refugee Rights and Realities: Evolving Concepts and Regimes* (Cambridge 1999), pp. 153 - 173. См. также UN doc. A/AC.96/830 of 7 September 1994, para 68.

дипломатии, могут вовлечь наше учреждение в ситуацию, которая воспринималась бы как утрата необходимой дистанции от государственной политики. В некоторых кругах имеет место извечный вопрос о якобы отсутствии самостоятельности, поскольку бюджет УВКБ ООН в значительной мере зависит от добровольных взносов стран-доноров.⁴⁵ В ряде операций мы сталкивались и с препятствиями, мешающими нам выполнять некоторые из вышеупомянутых функций, например, когда ограничивается доступ УВКБ ООН в места содержания под стражей или когда мы не задействованы надлежащим образом в законодательном процессе, касающемся лиц, относящихся к нашей компетенции.

Как развивалась дискуссия в последние десять лет?

Интересно, что дебаты о наблюдательной роли УВКБ ООН возобновляются каждые пару лет. В преддверии 50-й годовщины Конвенции 1951 г., которая отмечалась в 2001 г., ряд НПО и ученых особенно красноречиво выступали за расширенное наблюдение за выполнением международных документов, касающихся беженцев. Одно из конкретных предложений, выдвинутое рядом НПО⁴⁶, состояло в том, что у Верховного комиссара должна быть группа «выдающихся советников», которые бы докладывали ему. Это предложение остается интересным. Очевидно, мандат и точную роль такой группы необходимо было бы тщательно изучить, чтобы эта работа не дублировала, например, работу Отдела международной защиты или не подрывала в более общем смысле авторитетное мнение Верховного комиссара.

Тема обязанности УВКБ ООН осуществлять наблюдение также была предметом обсуждения в контексте второго раунда Глобальных консультаций по международной защите. Вальтер Келин подготовил справочный документ о наблюдательной роли УВКБ ООН, который был построен на динамичной интерпретации статьи 35 Конвенции 1951 г.⁴⁷ Акцент в этом исследовании был сделан на сравнительный анализ, включая различные наблюдательные модели в существующей системе международного права, их эффективность и уместность для международной системы защиты беженцев. Автор сформулировал различные интересные предложения о повышении эффективности выполнения Конвенции и Протокола.⁴⁸

⁴⁵ Сравните дело *K.R.S. v. United Kingdom*, Application no. 32733/08, Совет Европы, Европейский суд по правам человека, 16, 2 декабря 2008 г., <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49476fd72.html> («Суд отмечает обеспокоенность, выраженную УВКБ ООН, чья независимость, надежность и объективность, на взгляд суда, бесспорны»).

⁴⁶ Предложение было озаглавлено следующим образом: *Защита беженцев: усиление наблюдательной роли УВКБ ООН*.

⁴⁷ См. Walter Kälin, *Supervising the 1951 Convention relating to the Status of Refugees: Article 35 and Beyond*, in Erika Feller, Volker Türk, Frances Nicholson (eds.), *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection* (Cambridge, 2003), pp. 613 - 666, <http://www.unhcr.org/4a1ba1aa6.html>.

⁴⁸ Его доклад обсуждался на «круглом столе» экспертов в Кембридже в июле 2001 г. Интересные краткие выводы этого мероприятия изложены в работе Erika Feller, Volker Türk, Frances Nicholson (eds.), *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge, 2003, pp 667 - 671, <http://www.unhcr.org/4a1ba1aa6.html>.

Дебаты в рамках Глобальных консультаций, в том числе на Совещании на уровне министров в декабре 2001 г., вращались, среди других предложений, вокруг вопроса о межгосударственных механизмах проверки. Такие механизмы, однако, по ряду причин были расценены как проблематичные. Межгосударственные механизмы такого характера могли бы политизировать вопрос, который более эффективно решается неполитическим образом, не приводящим к вызывающим разногласия дебатам. Было также выражено мнение, что такие механизмы необходимо создавать в форме Протокола к Конвенции, что не считалось осуществимым. Кроме того, такие проверки на равноправной основе не обязательно усилили бы наблюдение за выполнением Конвенции и могли бы подорвать наблюдательную роль УВКБ ООН.

Другие предложения носили более традиционный характер и воспроизводили модели, взятые из механизма контроля за соблюдением договоров в области прав человека, как то отчетность государств и процедуры подачи и рассмотрения индивидуальных жалоб. Эти предложения, однако, необходимо рассматривать под углом эффективности существующей системы мониторинга прав человека, которая подверглась значительным изменениям после 2005 г., с созданием Совета по правам человека и внедрением всеобщих периодических проверок деятельности государств в области прав человека. Важное соображение заключается в том, что отчетность государств считается обременительным, ресурсоемким и не обязательно самым эффективным средством обеспечения соблюдения норм. Предоставление отдельным лицам или группам права подавать жалобу потребовало бы подготовки факультативного протокола к Конвенции. Это могло бы привести к фрагментации режима Конвенции в том плане, что каждое государство само выбирало бы и внедряло бы такой правоприменительный механизм.⁴⁹ С точки зрения конкретных результатов этого процесса размышлений *Декларация государств-участников*, принятая по случаю первого Совещания на уровне министров в декабре 2001 г., подтвердила необходимость тесного сотрудничества с УВКБ ООН, в том числе в отношении его наблюдательной роли.⁵⁰ Аналогичным образом, Программа защиты содержала ряд согласованных действий, касающихся наблюдательной роли УВКБ ООН.⁵¹ Инициатива «Конвенция плюс», Диалог Верховного комиссара по проблемам защиты, а также Заключение Исполнительного комитета № 105⁵² и 107⁵³ можно считать непосредственными мерами во исполнение данной части Программы защиты.

В последние десять лет усиливалось также внимание к вопросам подотчетности самого УВКБ ООН. Стратегия комплексного учета возраста, гендера и многообразия (КУВГМ) стала краеугольным камнем организационного сдвига в

⁴⁹ См. Kälin, *supra*, pp 655-656.

⁵⁰ См. пп. 8 и 9 Декларации (UN doc. A/AC.96/965/Add.1 of 26 June 2002, <http://www.unhcr.org/3e637b194.html>).

⁵¹ См. цель 1, задачу 5 Программы защиты (UN doc. A/AC.96/965/Add.1 of 26 June 2002, <http://www.unhcr.org/3e637b194.html>).

⁵² См. Заключение Исполнительного комитета № 105 по вопросу о женщинах и девочках в условиях риска.

⁵³ См. Заключение Исполнительного комитета № 107 по вопросу о детях в зоне риска.

сторону обеспечения объективных результатов для женщин и мужчин, мальчиков и девочек, пожилых людей, людей с инвалидностью, людей разного происхождения, представителей сексуальных или этнических меньшинств. Эта стратегия изменила метод проведения Управлением своих операций, который теперь включает оценку потребностей и планирование с широким участием лиц, относящихся к компетенции Управления, а центральным моментом нашей работы являются потребности, их оценка и права различных групп населения, подпадающих под мандат Управления. Координация между подразделениями защиты, общественных услуг и программ улучшилась благодаря созданию многофункциональных групп в рамках стратегии комплексного учета возраста, гендера и многообразия. Кроме того, УВКБ ООН движется в сторону системы управления по результатам, обязательной подготовки кадров по вопросам кодекса поведения, официально оформленных механизмов подачи и рассмотрения жалоб и надзора, а также создания Глобальной системы подотчетности руководства. Как результат, посредством участия в Экспертной проверке подотчетности перед населением, пострадавшим от бедствий (проведенной Руководящим комитетом по гуманитарным действиям в январе 2010 г.), УВКБ ООН смогло подтвердить наличие у него процедур, обеспечивающих, чтобы Управление действовало с ответственностью перед теми, кому оно служит.

Каков дальнейший путь?

Как мы видим, спектр участия за последние шестьдесят лет расширился как в плане круга лиц, относящихся к компетенции УВКБ ООН, субъектов, правовых инструментов и международных норм, так и с точки зрения проблем и сложностей. Ключ к усилению соблюдения режима международной защиты, и особенно лежащих в его основе международных инструментов, - неукоснительное выполнение обязанностей УВКБ ООН по мониторингу и наблюдению. Нынешняя конференция является ценным форумом для возвращения к этому вопросу, особенно в преддверии годовщин, которые мы будем отмечать в следующем году.⁵⁴ Разумно будет вновь рассмотреть различные идеи и предложения, которые были сделаны за прошедшее время, и изучить их в свете сегодняшних вызовов. При этом крайне необходимо основываться на опыте прошлых лет, на достигнутом до настоящего времени прогрессе и помнить об общей цели дальнейших усовершенствований в данной области. Я хотел бы инициировать дебаты на основе семи направлений вопросов, вокруг которых я выдвигаю ряд идей для дальнейшего обсуждения.

Во-первых, чего мы достигли? Нужно ли нам извлекать уроки? Да, нужно – именно так мы добиваемся прогресса. Можем ли мы поделиться своим опытом? Да, мы можем. А могут ли другие учиться на нашем опыте? Да, они могут, например, в активизации деятельности в сфере прав человека или защиты прав мигрантов.

⁵⁴ В 2011 г. отмечается 60-я годовщина принятия Конвенции 1951 г. и 50-я годовщина принятия Конвенции 1961 г. о сокращении безгражданства.

Во-вторых, что остается сделать, и какие существуют проблемы? Например, хотя нам нужно усиленно (в том числе публично) говорить о нарушениях договорных обязательств, мы не должны впадать в логику по принципу «назвать и пристыдить», которая не обязательно эффективна и может даже быть контрпродуктивной. Нам нужно оставаться голосом разума, работать конструктивно и сотрудничать, руководствоваться действенностью, влиянием и результатами, а также глубокой приверженностью принципам подотчетности перед населением, относящимся к нашей компетенции.

В-третьих, какие еще методы и модели доступны для международных организаций, в том числе со сравнительной точки зрения? Можно ли использовать их в сфере вынужденного перемещения и безгражданства?

В-четвертых, чего следует избегать? Каковы «подводные камни»? Например, распространение различных наблюдательных механизмов может привести к дублированию, ненужной конкуренции и проблемам координации, что снизит эффективность и, возможно, даже сведет на нет достигнутый прогресс. Новые предложения не должны ослаблять мандат УВКБ ООН по международной защите и его правомочия, вытекающие из наблюдательной роли.

В-пятых, нужно ли нам еще раз рассматривать вопрос отчетности? Имела бы смысл подготовка экспертом или группой экспертов, назначенных Верховным комиссаром, регулярных отчетов о выполнении международных инструментов на национальной, региональной или тематической основе? Цель этих оценок могла бы состоять в выявлении правовых и практических препятствий для полного и действенного выполнения, извлечении уроков и формулировании рекомендаций, в том числе, при необходимости, механизмы разделения ответственности или всеобъемлющие подходы.

В-шестых, полезно ли было бы создать Консультативный комитет по выполнению международных инструментов, состав которого определил бы Верховный комиссар? Такой комитет мог бы состоять из экспертов, привлеченных из правительств, неправительственных организаций, научных учреждений и других субъектов гражданского общества. Он обсуждал бы вопросы выполнения, в отношении которых УВКБ ООН хотело бы получить советы, и давал бы рекомендации по этим вопросам.

В-седьмых, полезно ли было бы воссоздать специальный комитет Исполнительного комитета, занимающийся исключительно вопросами международной защиты, руководствуясь ценным опытом, полученным посредством Диалогов Верховного комиссара по проблемам защиты? Такой комитет мог бы следовать формату заседаний в рамках Глобальных консультаций с представительством на уровне столиц и более широким участием НПО, ученых и экспертов. Комитет мог бы обеспечить целенаправленную глобальную дискуссию по вопросам международной защиты; помогать УВКБ ООН в выполнении его наблюдательной роли; решать вопросы, связанные с несоблюдением, и оперативные проблемы

защиты на местах; выступать в роли форума для выработки механизмов разделения ответственности и региональных подходов, а также обсуждения и формирования заключений по существу вопросов международной защиты. Мог бы такой комитет создать механизм контроля для обеспечения реального выполнения государствами заключений Исполнительного комитета? Каким он мог бы быть?

Я ожидаю содержательной и интересной дискуссии, которая поможет нам достигать прогресса в этой важной сфере в последующие годы.