

Отчет УВКБ ООН о деятельности в Российской Федерации в 2011 г.



Профессиональная юридическая помощь помогает лицам, подавшим ходатайство и находящимся в процедуре определения статуса беженца в Российской Федерации

Основные вехи деятельности

- В середине июня 2011 года после консультаций с Правительством России УВКБ ООН закрыло свой офис во Владикавказе и прекратило оказание прямой помощи лицам, перемещенным внутри страны (ВПЛ), в том числе по строительству жилья и предоставлению правовой защиты на Северном Кавказе.
- УВКБ ООН тесно работало с Федеральной миграционной службой над всесторонним пересмотром законопроекта о беженцах с целью приведения его в соответствие с международными стандартами.
- Создание еще одного центра приема стало очередным шагом на пути усовершенствования условий приема.
- Лица, имеющие статус временного убежища, получили доступ к системе государственного медицинского страхования.
- Комплексный подход к решению проблем лиц, длительное время находящихся в ситуации поиска убежища, открыл УВКБ ООН новые перспективы для поиска решений.
- В декабре 2011 года на межправительственном совещании в Женеве Российская Федерация дала обязательство принять новые меры для сокращения безгражданства на своей территории.

Лица, находящиеся в ведении УВКБ ООН

Категория населения	Страна происхождения	Всего	Лица, получающие помощь УВКБ ООН	Процент женщин	Процент лиц до 18 лет
Беженцы	Грузия	1900	940	-	-
	Афганистан	1700	1500	-	-
	Другие страны	330	310	-	-
Лица, ищущие убежище	Афганистан	400	370	-	-
	Грузия	260	250	-	-
	Разные страны	300	290	-	-
Внутренне перемещенные лица	Российская Федерация	28 500	28 500	-	-
Лица без гражданства	Ли ¹ ца без гражданства	178 000	2100	-	-
Возвращенцы (ВПЛ)	Разные страны	170	170	-	-
Иные лица	Разные страны	10 200	10 200	-	-
Возвращенцы (беженцы)	Разные страны	40	30	-	-
Всего		221 800	44 660		

Условия работы

Консультации с российскими властями относительно стратегии запланированного свертывания деятельности на Северном Кавказе завершились переподчинением программ правительственным партнерам и юридическим партнерам из числа НПО. Это позволило УВКБ ООН сосредоточиться на реализации деятельности в сфере защиты на национальном уровне в соответствии со своим мандатом.

Сотрудничество с властями и партнерами в сфере укрепления системы предоставления убежища привело в 2011 году к улучшению приема лиц, ищущих убежище, и рассмотрения их ходатайств. Российская Федерация, будучи страной убежища и транзита, принимает беженцев и лиц, ищущих убежище, а также большое количество легальных и нелегальных мигрантов, которые стремятся попасть в другие европейские страны. В настоящее время в России находятся около 2500 беженцев, ежегодно подается почти 2500 ходатайств о международной защите, и приезжает от 2 до 5 млн. мигрантов, в основном из соседних стран Содружества Независимых Государств (СНГ).

Приоритетом Правительства России по-прежнему оставалась разработка политики управления миграцией и укрепления ФМС России. Компетентные власти рассматривали все возрастающее число ходатайств о предоставлении убежища и часто предоставляли временную защиту.

¹ Цифра 178 000 человек, указавших себя в качестве лиц без гражданства по данным Всероссийской переписи населения 2010 г., требует дальнейшего обсуждения с Правительством и подтверждения.

Российская Федерация достигла успехов в сфере сокращения безгражданства, в том числе посредством разработки законодательства, которое позволяет упростить процедуры приобретения гражданства. В период между 2003 и 2011 гг. почти 630 000 человек получили гражданство России. УВКБ ООН продолжало работать с властями с целью установления числа лиц, которые находятся или продолжают оставаться в группе риска утраты гражданства.

Достижения и результаты

Основные цели и задачи

Благоприятная среда для защиты

- Большинство комментариев УВКБ ООН, касающихся изменений к ФЗ «О беженцах» и к законопроекту о бесплатной юридической помощи были приняты во внимание. Недалеко от Москвы при содействии УВКБ ООН был открыт третий Центр приема вместимостью 350 человек. Совместная работа с властями в ЦВР в Пермском крае позволила заметно улучшить условия проживания.
- УВКБ ООН добилось успехов в деле защиты детей, особенно детей без сопровождения взрослых и детей, разлученных с родителями, в том числе посредством создания процедуры учета наилучших интересов ребенка.
- Проведение сравнительного исследования национального законодательства о гражданстве и конвенций ООН о безгражданстве способствовало возобновлению диалога о возможностях присоединения к ним России. Законопроект, упрощающий процедуры легализации и натурализации, все еще ждет утверждения Парламенте. Вместе с тем, обязательства Правительства, обнаруженные на межправительственном совещании в Женеве в декабре 2011 года, способствовали облегчению доступа к гражданству.

Справедливые процедуры защиты

- Предпринятые меры по облегчению доступа к процедурам поиска убежища помогли многим лицам в ведении УВКБ ООН.
- Укрепление сотрудничества между юристами-практиками и УВКБ ООН привело к повышению качества поддержки лиц в ведении УВКБ ООН. Укрепившаяся сеть юридических консультаций включала более 100 юристов, которые предоставляли юридическую помощь в различных формах по почти 20 000 дел.
- УВКБ ООН продолжало напрямую и через партнеров выступать за прекращение произвольного задержания лиц в ведении Агентства. Был достигнут значительный прогресс в соблюдении условий задержания лиц, подавших ходатайство о защите и находящихся в процессе экстрадиции. Не было отмечено никаких нарушений законодательства в части присуждения максимального срока предварительного задержания (18 месяцев).
- Будут продолжены усилия по гармонизации процедур предоставления убежища совместно с Пограничной службой ФСБ России и введении соответствующих процедур в аэропортах с учетом потребностей в защите.

Защита от насилия и эксплуатации

- УВКБ ООН установило полезные рабочие контакты с офисами Уполномоченных по правам человека в разных регионах России, повышая таким образом информированность компетентных органов власти о проблемах беженцев и оказывая воздействие на позицию и практическую деятельность правоохранительных органов.
- В Чечне и Ингушетии при поддержке УВКБ ООН действовали семь центров юридического консультирования (21 квалифицированный юрист), что позволило обеспечить доступ к соответствующим правовым механизмам. Было проведено около 9000 юридических консультаций по различным темам – от вопросов социального обеспечения и обеспечения жильем до трудовых отношений и законодательства о семье.

- В качестве главы Тематической группы по гендерным вопросам (ГТГ) при системе ООН в Российской Федерации УВКБ ООН работало с широким кругом партнеров по предотвращению насилия в отношении женщин. С целью расширения существующих партнерств и установления контактов с правительством были пересмотрены типовые правила реагирования в ситуациях, требующих предотвращения и поиска решения в случаях сексуального и гендерного насилия. Проводился мониторинг положения женщин из группы риска и давались рекомендации для дальнейшего поиска долговременных решений, таких как переселение. УВКБ ООН продолжало поддержку «горячей линии» по борьбе с незаконной торговлей людьми, которую ведет Российский Красный Крест.

Основные потребности и услуги

- УВКБ ООН продолжало предоставлять медицинскую помощь лицам в ведении Агентства. В конце года власти предоставили лицам, получившим временное убежище, доступ к системе государственного медицинского страхования.
- С 2000 года УВКБ ООН реконструировало или построило жилье для 9720 семей ВПЛ в Чечне и 340 семей в Ингушетии, постепенно сокращая свое участие в этой сфере деятельности. Ожидалось, что оставшиеся потребности будут удовлетворены за счет средств федерального бюджета.
- Около 240 слабо защищенных лиц в Ингушетии и Чечне получили одноразовую помощь в виде комплекта одежды, непродовольственных товаров и школьных принадлежностей.

Работа с общинами и самоуправление

- В 2011 году в Москве, С.-Петербурге и других городах были проведены мероприятия по коллективной оценке потребностей. Дискуссии в фокус группах выявили конкретные проблемы в сфере защиты, с которыми сталкиваются беженцы, проживающие в городах. Регулярные встречи с лицами в ведении Агентства сделали возможным обсуждение потребностей и пожеланий в более интерактивной форме.
- Программы УВКБ ООН для беженцев, проживающих в городах, реализовывались при содействии сети общинных организаций. По их информации, основными проблемами беженцев, проживающих в городах, являются отсутствие доступа к образованию и рынку труда, что вынудило УВКБ ООН искать новые возможности в сфере профессионального переобучения и/или реализации микро проектов по созданию источников доходов.

Долговременные решения

- УВКБ ООН разработало и реализовывало всеобъемлющую стратегию поиска решений для лиц, длительное время находящихся в ситуации поиска убежища, включая стратегическое использование инструмента переселения. Консультации с Правительством России открыли новые возможности для урегулирования статуса многих лиц из этой группы, которые будут реализованы в 2012 году.
- УВКБ ООН участвовало в усовершенствовании национального законодательства о беженцах, предусматривающего введение упрощенной процедуры приобретения гражданства. В нескольких случаях своевременное и квалифицированное юридическое содействие со стороны УВКБ ООН помогло урегулировать правовой статус лиц, находящихся в ведении Агентства. УВКБ ООН также способствовало повышению информированности относительно пробелов в законодательстве и административных практиках.
- УВКБ ООН продолжало мониторинг возвращения беженцев в Чечню и условий их приема, и при необходимости предоставляло им защиту и помощь. УВКБ ООН также проводило мониторинг небольшого числа лиц, получивших поддержку при возвращении из СНГ и других стран.

Профессиональная юридическая помощь помогает лицам, подавшим ходатайство и находящимся в процедуре определения статуса беженца в Российской Федерации

Ограничения и трудности

Доступ к процедурам обращения за убежищем на границе/ в транзитных зонах аэропортов, в центрах реадмиссии и временного задержания был ограничен в связи с определенными трудностями. Лицам в ведении УВКБ ООН не позволяли использовать механизмы апелляции, и они подвергались депортации до того, как окончательные решения по их ходатайствам достигали компетентных органов.

Процесс присоединения к международным инструментам в сфере безгражданства не набрал обороты, что мешает УВКБ ООН в полной мере обратиться к проблемам безгражданства.

УВКБ ООН выражало озабоченность отсутствием доступа к государственной системе медицинского обслуживания, социальным льготам и легальной занятости для лиц, ищущих убежище, и беженцев, особенно в случае отсутствия у них регистрации. Проявления ксенофобии, особенно в некоторых городах, также требовали более решительных действий.

Ситуация с безопасностью на Северном Кавказе оставалась неустойчивой.

Финансовая информация

Бюджетные потребности на 2011 год (24,7 млн. долларов США) были ниже, чем в 2010 году, что обосновано оценками вероятного объема финансирования и исполнительского потенциала Правительства и других местных партнеров.

На оказание правовой помощи и деятельность в сфере защиты была потрачена почти половина бюджета 2011 года. Наиболее неотложные и дорогостоящие неудовлетворенные потребности относились к сфере индивидуальной помощи лицам, ищущим убежище, и беженцам, а также обеспечение жильем лиц, продолжающих оставаться перемещенными лицами на Северном Кавказе.

Организация и осуществление деятельности

УВКБ ООН в 2011 году:

Количество офисов	2
Общее число сотрудников	71
Международные	10
Местные	47
Волонтеры ООН	3
Иное	11

Сотрудничество с партнерами

УВКБ ООН удалось создать партнерства в сфере защиты для поддержки программы помощи ВПЛ на Северном Кавказе с Правительством, НПО и донорами. Предпринимались постоянные усилия по привлечению государственного и внешнего финансирования с целью смягчения последствий ухода УВКБ ООН от оказания прямой помощи в данном регионе.

Сотрудничество с Правительством России было ориентировано на усовершенствование системы предоставления убежища и усиление ее воздействия на управление взаимозависимыми процессами поиска убежища и миграции. В числе партнеров УВКБ ООН – ФМС России. Офисы Уполномоченных по правам человека, соответствующий парламентский комитет, судебные органы, законодатели, правоохранительные органы и другие заинтересованные стороны, занимающиеся

проблемами правовой защиты. Также поддерживались связи с правительствами Москвы и С.-Петербурга.

Рабочая группа по социальным вопросам, освещающая, в том числе проблемы, связанные с возрастом, гендером и управлением разнообразием, достигла лучшего понимания взаимодополняющих подходов к социальной защите детей-беженцев и жертв сексуального и гендерного насилия. Лидерство УВКБ ООН в Тематической группе по гендерным вопросам (ГТГ) при системе ООН в Российской Федерации позволило укрепить партнерства между правительством и неправительственными партнерами на благо лиц, находящихся в ведении Агентства.

Укреплялись партнерства в сфере противостояния ксенофобии. В числе других новых партнеров были муниципалитеты, которые приглашали УВКБ ООН к участию в своих инициативах. Сотрудничество с ФМС России и со структурами Уполномоченных по правам человека, а также с национальной сетью НПО позволило повысить уровень информированности о правах лиц в ведении Агентства.

Трансграничные контакты с такими партнерами как Российский Красный Крест/МФОКК/, MOM, Консорциумы Европейских НПО, ОБСЕ и Совет Европы, предоставили хорошие возможности для ведения неополитического диалога о миграции, ориентированного на правовую защиту, и обмена лучшим опытом в сфере убежища и поиска долговременных решений.

Общая оценка

Сворачивание программ помощи ВПЛ в Российской Федерации после 15 с лишним лет ознаменовало серьезное изменение стратегии УВКБ ООН. Правительство, которое инвестировало в регионы, затронутые конфликтом, с целью устранения дисбаланса в развитии, оценило вклад гуманитарных партнеров и выявило оставшиеся проблемы, которыми оно планирует заниматься. Правительство также подтвердило, что УВКБ ООН продолжит работу в соответствии со своим мандатом, в частности, в сфере построения системы убежища и предотвращения и сокращения безгражданства.

Партнерства с Российской Федерацией в сфере убежища и безгражданства укрепились на национальном и региональном уровнях, что внесло вклад в возобновление и обновление национальных законодательных инструментов и процедур.

Партнеры

Исполняющие партнеры

НПО: Альянс руководителей региональных СМИ России (АРС Пресс), Детский фонд Северной Осетии-Алании, Комитет «Гражданское содействие», Датский совет по беженцам, «Вера, Надежда, Любовь», Гильдия кинематографистов России, Институт прав человека, «Научно-исследовательский институт и фонд охраны женского здоровья – Маги», Правозащитный центр «Мемориал», Фонд «Низам», Санкт-Петербургский центр международного сотрудничества Красного Креста, Санкт-Петербургское отделение Российского Красного Креста, Российская правовая инициатива, «Веста».

Другие: MOM, Волонтеры ООН.

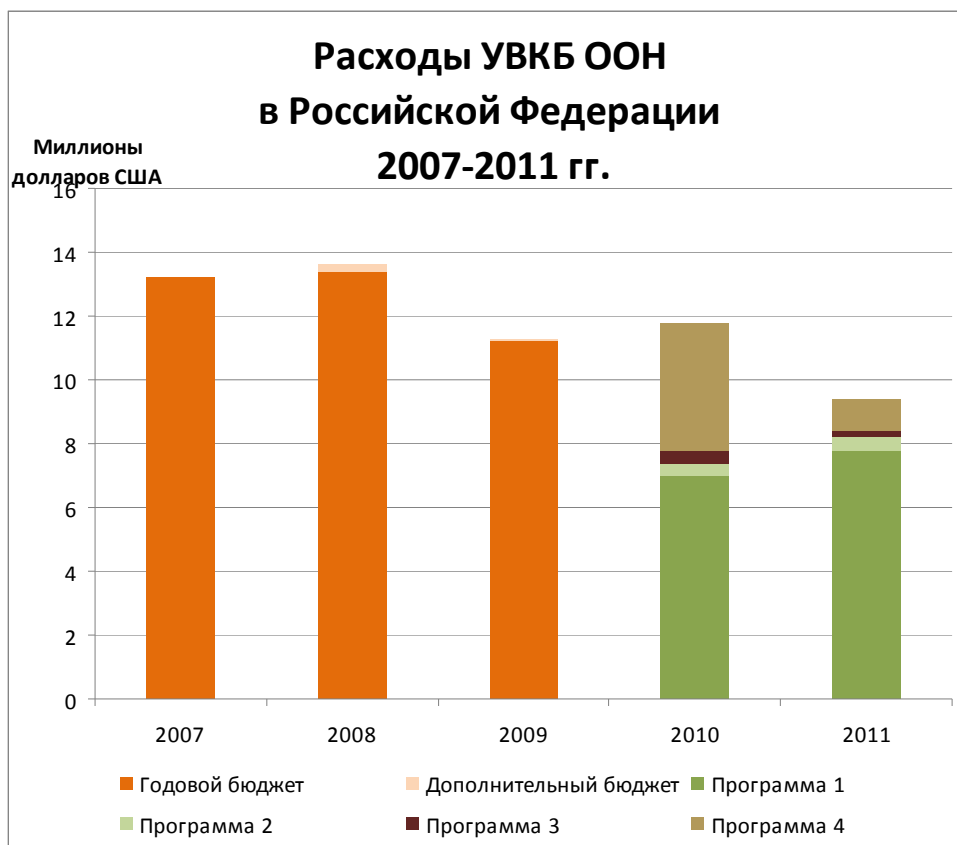
Оперативные партнеры:

Государственные органы: Пограничная служба, Федеральная миграционная служба, МЧС, Министерство экономики Республики Северная Осетия-Алания, Министерство внешних связей, национальной политики, прессы и информации Чеченской Республики, Министерство иностранных дел, Министерство юстиции Чеченской Республики, Министерство внешних связей Республики Северная Осетия-Алания, Министерство общественных и национальных отношений Республики

Ингушетия, Аппараты Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и в регионах; Генеральная прокуратура, Верховный Суд.

НПО: «Этносфера», Международный медицинский корпус, Международный комитет спасения,, Московская протестантская община, «Приют детства».

Другие: Европейский Союз, Международный комитет Красного Креста, Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, МОМ, Управление ООН по безопасности, Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ).



Бюджет, доходы и расходы в Российской Федерации

	Программа помощи беженцам	Программа помощи лицам без гражданства	Проекты реинтеграции	Проекты помощи внутренне перемещенным лицам	Всего
ОКОНЧАТЕЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ	8 567 841	1 220 242	1 281 808	13 675 359	24 745 250
Доход от пожертвований	333 333	0	102.616	1 290 948	1 726 897
Иные доступные средства	7 256 879	921 569	178 408	1 225 732	9 582 588
ВСЕГО ИМЕЕТСЯ	7 590 212	921 569	281 024	2 516 680	11 309 485

СТАТЬИ РАСХОДОВ					
<i>Благоприятная среда для защиты</i>					
Международные и региональные инструменты	0	42.591	0	0	42 591
Национальная правовая система	80 823	42 591	0	0	123 414
Национальная административная система	63 494	0	0	0	63 494
Национальная и региональная миграционная политика	64 071	0	0	0	64 071
Предотвращение перемещений	347 475	0	0	308 867	656 342
Предотвращение безгражданства	0	183 670	0	0	183 670
Доступ к территории	63 494	0	0	0	63 494
Запрет на выдачу лица другому государству	124 861	0	0	0	124 861
Промежуточный итог	744 218	268 852	0	308 867	1 321 937
<i>Справедливые процедуры защиты и документация</i>					
Условия приема	761 956	0	0	0	761 956
Регистрация и профайлинг	63 800	0	0	265 364	329 164
Доступ к процедурам поиска убежища	575 484	0	0	0	575 484
Определение беженца и лица без гражданства	85 650	0	0	0	85 650
Справедливая и эффективная процедура определения статуса	69.772	0	0	0	69 772
Воссоединение семей	37 904	0	0	0	37 904
Индивидуальная документация	37 904	118 698	0	0	156 602
Документирование гражданского состояния	37.904	0	0	0	37 904
Промежуточный итог	1 670 374	118 698	0	265 364	2 054 436
<i>Защита от насилия и эксплуатации</i>					
Воздействие на принимающие сообщества	34 985	0	0	0	34 985
Обеспечение соблюдения законности	34 985	0	0	0	34 985
Гендерное насилие	34 985	0	0	118 391	153.376
Защита детей	34 985	0	0	0	34 985

Свобода передвижения	34 985	0	0	0	34 985
Предотвращение необоснованных задержаний	34 985	0	0	0	34 985
Доступ к правовым механизмам	405 255	117 259	0	263 319	785 833
Промежуточный итог	615.165	117.259	0	381.710	1.114.134
<i>Основные потребности и услуги</i>					
Убежище и другая инфраструктура	256 414	0	0	653 262	909 676
Основные предметы домашнего обихода и гигиены	82 152	0	0	123 634	205 786
Первичная медицинская помощь	708 308	0	0	0	708 308
ВИЧ и СПИД	40 954	0	0	0	40 954
Образование	40 954	0	0	0	40 954
Услуги для лиц со специфическими нуждами	302 512	0	0	0	302 512
Промежуточный итог	1 431 295	0	0	776 896	2 208 191
<i>Работа с общинами и самоуправление</i>					
Коллективная оценка потребностей	69 374	0	0	0	69.374
Общественное самоуправление	84 667	0	0	0	84.667
Экономическая самостоятельность и средства жизнеобеспечения	107 297	0	0	0	107.297
Промежуточный итог	261 338	0	0	0	261.338
<i>Долговременные решения</i>					
Стратегия долговременных решений	65 783	0	0	0	65 783
Добровольное возвращение	68 952	0	0	0	68 952
Реабилитация и реинтеграция	0	0	199 344	0	199 344
Переселение	100 304	0	0	0	100 304
местная интеграция	142 021	60 659	0	0	202 680
Сокращение безгражданства	0	60 659	0	0	60 659
Промежуточный итог	377 060	121 318	199 344	0	697 722
<i>Внешние связи</i>					
Отношения с донорами	69 594	0	0	0	69 594
Мобилизация ресурсов	69 374	0	0	0	69 374

Партнерство	122 051	61 858	0	0	183 909
Общественная информация	276 004	62 377	0	0	338 381
Промежуточный итог	537 023	124 235	0	0	661 258
<i>Логистика и поддержка операции</i>					
Логистика и обеспечение	142 249	0	0	0	142 249
Руководство программой и координация	828 124	126 988	81 680	198.093	1 234 885
Промежуточный итог	970 373	126 988	81 680	198.093	1 377 134
Баланс выплат партнерам-исполнителям	983 364	44 219	0	585.750	1 613 333
Всего	7 590 210	921 569	281 024	2 516 680	11 309 484