

А. С. Сербина

канд. ист. наук, доцент кафедры экономики, международных отношений и права
E-mail: serbina.anna@mail.ru

И. С. Мирошниченко

магистрант 2 курса направления подготовки «Международные отношения»,
профиль «Мировая политика»
Новосибирский государственный университет экономики и управления «НИИХ»
E-mail: 20596@mail.ru

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УПРАВЛЕНИЯ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА ООН ПО ДЕЛАМ БЕЖЕНЦЕВ В РАЗРЕШЕНИИ ВОПРОСОВ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УБЕЖИЩА

Аннотация. В статье делается попытка определить роль УВКБ ООН в решении вопросов предоставления убежища. Сделан вывод о том, что гуманитарная и правотворческая деятельность Агентства не носит превентивного характера.

Ключевые слова: право убежища, Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев.

Создание Агентства ООН по делам беженцев стало насущной необходимостью послевоенного общества конца 1940-х гг., когда многие люди вынуждены были покинуть свои дома из-за военных действий. Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев было образовано 14 декабря 1950 г. Вначале предполагался временный характер деятельности данной организации сроком на три года. Однако принятие Конвенции 1951 г. и Устава УВКБ ООН определило цели его дальнейшей работы, осуществляемой теперь УВКБ ООН на постоянной основе, так как стало понятно, что помощь этого органа для беженцев весьма существенна [8, с. 86].

УВКБ ООН осуществляет работу в 134 странах [10]. Со временем круг лиц, которым оказывает помощь УВКБ ООН, значительно расширился. В настоящее время в ведении УВКБ ООН находятся беженцы, лица, которые намерены получить статус беженца, лица без гражданства и бывшие беженцы, которые возвращаются к себе на родину. То есть, защита доступна и лицам, находящимся в схожем с беженцами положении [9, с. 56].

Как указывает А. Ю. Ястребова, работа УВКБ по включению новых категорий лиц, подлежащих защите, нашла правовое закрепление в заключениях Исполнительного ко-

митета этого особого учреждения и «способствует модернизации международно-правового регулирования вынужденной миграции» [12, с. 235].

По данным официального сайта под опекой УВКБ ООН в настоящее время находятся 19,9 миллионов беженцев [1]. Полномочия Верховного комиссара ограничены тремя годами. На тот же срок Верховный комиссар назначает своего заместителя, который должен иметь гражданство отличное от гражданства Верховного комиссара. С 1 января 2016 г. руководство Агентства ООН по делам беженцев осуществляет, Филиппо Гранди, 11-й по счету Верховный комиссар.

Юридической основой деятельности УВКБ ООН, помимо его Устава, являются Конвенция 1951 г. о статусе беженцев и Протокол к ней 1967 г. Названные документы являются универсальными при определении статуса беженца и предоставлении им помощи. Кроме того, на основании этих документов УВКБ ООН наделена контролирующими полномочиями в отношении государств-участников. УВКБ ООН, наряду с другими международными организациями (например, БАПОР, МОМ, МОТ, ВОЗ), сегодня прилагает немало усилий для того, чтобы как можно оперативнее разрешить проблему беженцев [7, с. 130].

УВКБ ООН по делам беженцев постоянно следит за выполнением государствами — участниками Конвенции о статусе беженцев. УВКБ ООН налажены связи с множеством организаций, действующих на международном и местном уровне, а также с государствами, где складывается неблагоприятная обстановка, способствующая появлению новых беженцев. Для этих государств УВКБ ООН разрабатывает специальные долгосрочные программы [3, с. 275].

По своему статусу УВКБ ООН — вспомогательное учреждение ООН и по этой причине не может брать на себя функции государства по обеспечению защиты. Основная роль УВКБ ООН состоит в том, чтобы добиться осознания и выполнения государствами своих обязательств по защите беженцев и лиц, ищущих убежище.

Поскольку положение беженцев во всем мире ухудшается, необходимо расширять сотрудничество стран, чтобы остановить волну бегства и изгнания людей из родных мест. Это основная задача, которую решает Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев. УВКБ ООН добивается того, чтобы принимающие страны соблюдали международные нормы обращения с беженцами в том, что касается образования, занятости, права на жительство, свободы передвижения и защиты от насильственной репатриации в страну происхождения.

Деятельность осуществляется в нескольких направлениях. В юридической сфере сотрудники УВКБ обеспечивают беженцам доступ к услугам юристов и социальных работников, а также к правовым документам, на основе которых они могут составить просьбы о предоставлении им убежища. Кроме того, Управление играет роль посредника, содействуя как странам убежища, так и странам, в которые беженцы добровольно возвращаются, в рассмотрении дел, касающихся беженцев [5, с. 24]. То есть, усилия УВКБ ООН направлены на помощь в реализации права на убежище и помощь в добровольном возвращении на родину [6, с. 17].

В процессе вынужденного перемещения осуществляется информационно-пропагандистская деятельность для оказания влияния на правительства, неправительственных

партнеров и общественность в целом для принятия мер, обеспечивающих защиту нуждающихся.

Во время перемещения УВКБ ООН оказывает критическую экстренную помощь в виде чистой воды, санитарии и здравоохранения, а также жилья, одеял, предметов домашнего обихода и иногда продуктов питания. Также данной организацией осуществляются транспортные и вспомогательные пакеты для людей, которые возвращаются домой.

УВКБ ООН стремится обеспечить всем беженцам доступ к жизненно важной и необходимой медицинской помощи. Это может включать профилактику, защиту и лечение в связи с ВИЧ, услуги по охране репродуктивного здоровья, продовольственную безопасность и питание, а также услуги водоснабжения, санитарии и гигиены. Благодаря донорам и партнерам жизнь в лагерях беженцев, поселениях, сельском и городском населении по всему миру становится лучше.

УВКБ ООН работает в среде, сформированной значительными различиями в полномочиях и глубоко укоренившимся неравенством, включая неравенство полов, в котором существуют условия, которые могут привести к сексуальным проступкам. В настоящее время УВКБ располагает хорошо зарекомендовавшей себя эффективной группой по обеспечению защиты с глобальным кругом полномочий, в которую, среди прочего, входят Управление Генерального инспектора, Бюро по вопросам этики, Служба по правовым вопросам и Служба социального обеспечения персонала. Также усилия УВКБ ООН направлены на решение проблемы безгражданства по всему миру [2].

В общем виде цель УВКБ ООН состоит в изыскании окончательного решения проблемы беженцев путем оказания содействия правительствам и с согласия соответствующих правительств частным организациям для облегчения добровольной репатриации беженцев или их ассимиляции в новых странах. При этом УВКБ ООН принимает решение самостоятельно, без санкционирования извне, поскольку Управление Верховного комиссара не является специализированным учреждением ООН, и, следовательно,

ее деятельность не зависит от вышестоящей инстанции.

УВКБ ООН также занимается правотворчеством. Так, 17 декабря 2018 г. ГА ООН утвердила Глобальный договор о беженцах [4] после двух лет интенсивных консультаций под руководством УВКБ ООН с государствами-членами, международными организациями, беженцами, гражданским обществом, частным сектором и экспертами. Глобальный договор является основой для более предсказуемого и равноправного разделения ответственности, признавая, что устойчивое решение проблем беженцев не может быть достигнуто без международного сотрудничества.

Его четыре ключевыми задачами являются:

- ослабить давление на принимающие страны;
- повысить самообеспеченность беженцев;
- расширить доступ к решениям третьих стран;
- создать условия поддержки в странах происхождения для возвращения в безопасности и достоинстве.

Глобальный договор о беженцах состоит из четырех частей:

- введение с изложением руководящих принципов и целей;
- комплекс мер в отношении беженцев;
- программа действий, в которой излагаются конкретные меры для содействия достижению целей договора, в том числе: соглашения о распределении бремени и ответственности через Глобальный форум беженцев (каждые четыре года), национальные и региональные механизмы для конкретных ситуаций, а также инструменты для финансирования, партнерства и сбора данных и обмена ими; области, нуждающиеся в поддержке, от приема и приема до удовлетворения потребностей и поддержки сообществ, до решений;
- организация последующих мероприятий.

Кроме того УВКБ ООН при сотрудничестве с Международной палатой судоходства в 2015 г. было сформировано Руководство

по принципам и практикам, применяемым к беженцам и мигрантам [11], затрагивающее важный вопрос об оказании помощи беженцам, лицам, ищущим убежище, и иным мигрантам, терпящим бедствие на море.

Руководство предназначено как для собственников судов, правительственных органов, страховых компаний и других заинтересованных сторон, так и для капитанов судов, имеющих отношение к ситуациям спасания на море. В нем представлены руководящие указания в отношении соответствующих правовых положений, практических процедур по обеспечению скорейшей высадки спасенных мигрантов, а также мер по удовлетворению их конкретных потребностей, в особенности в случае беженцев и лиц, ищущих убежище.

Как пишет М. Х. Исаева, хотя Руководство имеет рекомендательный характер, оно базируется на существующих международных договорах и направлено на установление единообразного подхода при осуществлении поиска и спасания мигрантов, беженцев и лиц, ищущих убежище [8, с. 95].

Таким образом, деятельность УВКБ ООН аполитична, она носит гуманитарный и социальный характер. Со временем круг лиц, которым оказывает помощь УВКБ ООН, значительно расширился. В настоящее время в ведении УВКБ ООН находятся беженцы, лица которые намерены получить статус беженца, лица без гражданства и бывшие беженцы, которые возвращаются к себе на родину. То есть, деятельность УВКБ ООН направлена на помощь все большему числу лиц.

Деятельность осуществляется в нескольких направлениях. В юридической сфере сотрудники УВКБ обеспечивают беженцам доступ к услугам юристов и социальных работников, а также к правовым документам, на основе которых они могут составить просьбу о предоставлении им убежища. Кроме того, Управление играет роль посредника, содействуя как странам убежища, так и странам, в которые беженцы добровольно возвращаются, в рассмотрении дел, касающихся беженцев [5, с. 24].

УВКБ ООН помогает в разработке международных правовых документов, имею-

щих рекомендательный характер. Например, Глобальный договор о беженцах подписан большинством стран и имеет крайне большое значение.

В общем виде цель УВКБ ООН состоит в изыскании окончательного решения проблемы беженцев путем оказания содействия правительствам и с согласия соответствующих правительств частным организациям для облегчения добровольной репатриации беженцев или их ассимиляции в новых странах.

В завершение необходимо отметить, что УВКБ ООН сегодня осуществляет свою деятельность на фоне того, что за последние годы отдельные страны выступают с жесткой критикой в адрес главной организации по оказанию помощи беженцам, строя обвинения на том, что организация, якобы в силу большого потока лиц, вынужденно покинувших места постоянного проживания, не может справиться со своими задачами.

Зачастую даже выдвигаются лозунги о роспуске УВКБ ООН. Однако деятельность УВКБ ООН носит не такой уж пассивный характер, не говоря о том, что УВКБ ООН удалось достичь компромисса с неправительственными организациями, и они принимают периодическое участие в ее пленарных заседаниях в качестве наблюдателей [7, с. 126].

Не умаляя заслуг Агентства по делам беженцев, стоит отметить, что кардинальное решение проблем с беженцами не зависит от деятельности УВКБ ООН, первостепенной задачей является предупреждение вооруженных конфликтов и восстановление мира и стабильности в горячих точках земного шара. Таким образом, решение (скорее даже недопущение) проблемы беженцев всегда будет зависеть только от международного сообщества, которое сможет не допустить эскалации потенциального конфликта.

Библиографический список

1. Education // Раздел статистика сайта УВКБ ООН. URL: <https://www.unhcr.org/education.html> (дата обращения: 18.02.2020).
2. Ending Statelessness // Сайт УВКБ ООН. URL: <https://www.unhcr.org/ending-statelessness.html> (дата обращения: 20.02.2020).
3. Волох В. А. Формирование и реализация государственной политики Российской Федерации: состояние, тенденции, пути оптимизации: дис. ... д-ра полит. наук. М., 2013. 354 с.
4. Глобальный договор о беженцах (принята Генеральной Ассамблеей ООН 17.12.2018). URL: https://www.unhcr.org/gcr/GCR_English.pdf (дата обращения: 20.02.2020).
5. Денисов В. В. Международная система защиты беженцев и лиц, ищущих убежище: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 25 с.
6. Дурнев В. С. Нормы международного и национального права в сфере миграции // Международный журнал конституционного и государственного права. 2019. № 1. С. 14–20.
7. Иранпур З. Ф. Эволюция международных институтов по защите беженцев // Вопросы российского и международного права. 2011. № 4. С. 124–134.
8. Исаева М. Х. Международно-правовые аспекты сотрудничества государств по борьбе с незаконной перевозкой мигрантов: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. 192 с.
9. Маркелова М. Н. Международно-правовая защита прав детей в условиях вынужденной миграции: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. 263 с.
10. ООН: четыре миллиона детей беженцев в мире не посещают школу. Женева, 29 авг. // ТАСС. URL: <https://tass.ru/obschestvo/5500718> (дата обращения: 02.05.2020).
11. Спасение на море. Руководство по принципам и практикам, применяемым к беженцам и мигрантам УВКБ ООН от 01.01.2015. URL: <https://www.refworld.org.ru/docid/556d5e5c4.html> (дата обращения: 22.02.2020).
12. Ястребова А. Ю. Международно-правовые механизмы регулирования миграции: доктринальные подходы и опыт Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2017. 580 с.

О. С. Захарова

магистрант 1 курса, гр. мГМ3001

Новосибирский государственный университет экономики и управления «НИИХ»

E-mail: ace.olya@mail.ru

Научный руководитель — **В. В. Мельников**, канд. экон. наук, доцент

Новосибирский государственный университет экономики и управления «НИИХ»

ПРОГНОЗИРОВАНИЕ ДОХОДНОЙ ЧАСТИ БЮДЖЕТА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА НОВОСИБИРСКА)

Аннотация. В рамках данной статьи были спрогнозированы доходы бюджета города Новосибирска по методу линейной экстраполяции.

Ключевые слова: бюджет, муниципальное образование, бюджет муниципального образования, доходы бюджета, прогнозирование доходов бюджета, бюджет города Новосибирска.

Необходимость прогнозирования доходов местного бюджета непосредственно связывается с выполнением основных функций бюджета любого уровня — платежеспособность, стабильность. Точное прогнозирование местного бюджета позволит составить и реализовать стратегические цели местного самоуправления.

В качестве объекта наблюдения был выбран бюджет города Новосибирска.

Цель работы — прогнозирование доходов бюджета города Новосибирска на 2021–2023 гг.

Стратегические цели, стоящие перед городом вызывают необходимость прогноза

доходов и расходов городского бюджета на ближайшие три года.

Рассчитать доходы города в 2023 г. можно на основе среднего прироста или сокращения анализируемого индикатора за определенный промежуток времени, определив прогнозные значения и используя метод линейной экстраполяции. Суть данного метода заключается в определении прогнозных значений на основании среднего прироста (сокращения) анализируемого индикатора за конкретный временной период.

Для проведения расчетов используем данные по структуре доходов бюджета в 2017–2022 гг. (табл. 1).

Таблица 1

Структура доходов бюджета города, млн руб.¹

Год	Налоговые доходы, млн руб.		Неналоговые доходы, млн руб.		Безвозмездные поступления, млн руб.	
	факт	прирост	факт	прирост	факт	прирост
2017	16 436,7		5149		15 156,9	
2018	17 422,7	986	5413,1	264,1	18 564,9	3408
2019	19 818,3	2395,6	5630,6	217,5	23 482,8	4917,9
Прогноз на 2020	21 850,5	2032,2	5010,6	-620	22 285,4	-1197,4
Прогноз на 2021	22 525	674,5	4858,2	-152,4	23 682,3	1396,9
Прогноз на 2022	22 007	-518	4777,9	-80,3	23 140,8	-541,5

¹ Отчет об исполнении бюджета города Новосибирска за 2019 год [электронный ресурс] // Сайт Департамента финансов и налоговой политики мэрии города Новосибирска. URL: <https://novo-sibirsk.ru/dep/finance/>