

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
29 April 2016
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Тридцать вторая сессия

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие**

**Доклад Специального докладчика по вопросу
о правах человека внутренне перемещенных лиц****Записка секретариата**

В настоящем докладе представлен отчет о деятельности Специального докладчика по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц. В нем рассматривается прогресс, который был достигнут в определенных Специальным докладчиком ключевых приоритетных областях, и связанные с правами человека внутренне перемещенных лиц основные вызовы, которые требуют нового взгляда или повышенного внимания, включая интеграцию гуманитарной деятельности и деятельности в области развития, перемещение населения в связи с осуществлением проектов в области развития, уязвимость маргинализированных групп перед перемещением и необходимость проведения консультаций с перемещенными лицами и обеспечения их участия в работе по поиску долгосрочных решений.

* Переиздано по техническим причинам 15 июня 2016 года.

GE.16-07067 (R) 150616 150616



* 1 6 0 7 0 6 7 *

Просьба отправить на вторичную переработку



Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Деятельность Специального докладчика	4
A. Учет прав человека внутренне перемещенных лиц в рамках системы Организации Объединенных Наций и за ее пределами	5
B. Взаимодействие со странами	6
C. Прогресс в деле осуществления ключевых приоритетов, связанных с внутренним перемещением населения	9
III. Основные вызовы и новые вопросы в области внутреннего перемещения населения	14
A. Интеграция деятельности в области обеспечения скорейшего восстановления и повышения жизнестойкости в меры по решению проблемы продолжительного и затянувшегося перемещения населения	14
B. Рассмотрение факторов внутреннего перемещения населения в мире, которым не было уделено надлежащего внимания	18
C. Восстановление способности внутренне перемещенных лиц к жизнедеятельности посредством их консультирования, участия, категоризации и информирования	25
IV. Выводы и рекомендации	28

I. Введение

1. Настоящий доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц Чалоки Бейани представляется в соответствии с резолюцией 23/8 Совета по правам человека. Он является последним докладом, представляемым Совету нынешним мандатарием.
2. Специальный докладчик приносит благодарность Франсису Денгу, Представителю Генерального секретаря по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны в период 1992–2004 годов, и Вальтеру Келину, Представителю Генерального секретаря по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц в период 2004–2010 годов. Он выражает им искреннюю признательность за безоговорочную поддержку, которую они оказывали ему в период, когда он выполнял функции Специального докладчика.
3. В первом разделе Специальный докладчик представляет обзорную информацию о деятельности в отчетный период и прогрессе, достигнутом в ключевых приоритетных областях, которые он определил для своей работы. Во втором разделе он рассматривает некоторые основные вызовы и новые вопросы в области прав человека внутренне перемещенных лиц, с тем чтобы обратить на них внимание всех заинтересованных сторон.
4. Специальный докладчик благодарит многочисленных субъектов, которые оказывали ему поддержку и помощь в период осуществления им своего мандата, включая государства-члены, учреждения Организации Объединенных Наций, международные и национальные неправительственные организации, организации гражданского общества и группы добровольцев, научно-исследовательские организации и многочисленные другие заинтересованные стороны. Он признателен за поддержку, оказанную ему Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ). С целью максимизации результативности работы мандатарий также получал дополнительную поддержку от Управления по координации гуманитарной деятельности и Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), с которыми он наладил плодотворное и эффективное сотрудничество. Меморандумы о взаимопонимании, подписанные с обоими управлениями, создали возможности для налаживания обмена информацией, опытом и предложениями и позволили мандатариям получать дополнительную поддержку от сотрудников обоих органов.
5. Специальный докладчик дает положительную оценку работе и вкладу Центра по наблюдению за процессами внутреннего перемещения и Совместной межучрежденческой службы по категоризации внутренне перемещенных лиц, с которыми он наладил полезное сотрудничество. Их инновационная работа в таких областях, как исследования, категоризация внутренне перемещенных лиц, оказание поддержки на местах, наращивание потенциала, подготовка и информационно-пропагандистская деятельность, способствовала принятию на национальном и международном уровнях более эффективных мер реагирования на проблему внутреннего перемещения населения и явилась важным подспорьем для правительств стран и других заинтересованных сторон.
6. Специальный докладчик воздает должное деятельности организаций гражданского общества, из опыта которых он извлек большую пользу. Национальные группы гражданского общества, неправительственные организации и группы добровольцев всегда находятся на переднем крае усилий, направленных на оказание помощи, и несут значительную часть социальной ответственности за оказание поддержки внутренне перемещенным лицам, причем зачастую при минимальном объеме ресурсов.

7. Специальный докладчик выражает искреннюю признательность Проекту Брукингского института по внутреннему перемещению за оказанную поддержку в ходе осуществления возложенного на него мандата. Проект завершил свою работу и сотрудничество с соответствующими Представителями Генерального секретаря и Специальным докладчиком в 2015 году.

8. Мандат является и должен оставаться важным инструментом международного сообщества для озвучивания проблем, с которыми сталкиваются миллионы внутренне перемещенных лиц в мире, и защиты их интересов. Совет по правам человека и Генеральная Ассамблея признали, что мандат играет роль катализатора в деле повышения уровня информированности о вызывающем тревогу большом числе внутренне перемещенных лиц и удовлетворении их потребностей в области развития и других конкретных нужд, в том числе путем интегрирования прав человека этих лиц во все соответствующие направления деятельности системы Организации Объединенных Наций. В своей резолюции 70/165 Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря продолжать, исходя из имеющихся ресурсов, оказывать Специальному докладчику всю помощь, необходимую для усиления и эффективного выполнения его мандата. Специальный докладчик считает необходимым принять меры для повышения эффективности мандата, наращивания его оперативного потенциала и расширения его возможностей для взаимодействия со всеми заинтересованными сторонами на самом высоком уровне.

9. Передача мандата Представителя Генерального секретаря (1992–2010 годы) Специальному докладчику Совета по правам человека (2010–2016 годы) ослабила позицию мандатария и его институциональные возможности для того, чтобы играть роль внутреннего катализатора и способствовать учету прав человека внутренне перемещенных лиц в деятельности учреждений системы Организации Объединенных Наций. Специальный докладчик, если он действует в качестве добровольного, внешнего и независимого эксперта, уже более не может надлежащим образом заниматься столь комплексной и масштабной глобальной проблемой, как внутреннее перемещение населения. Эта озабоченность была высказана в декабре 2013 года в рамках организованного УВКБ на высоком уровне диалога по проблеме внутреннего перемещения, в ходе которого Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев и другие органы призвали усилить мандат. Специальный докладчик считает, что передача мандата Специальному представителю Генерального секретаря по вопросу о внутренне перемещенных лицах, который будет обладать надлежащим штатом сотрудников и ресурсами и осуществлять свою деятельность в рамках Организации Объединенных Наций и за ее пределами и поддерживать диалог с государствами-членами и со всеми заинтересованными сторонами, станет наглядным свидетельством приверженности Организации Объединенных Наций и международного сообщества делу эффективного решения проблемы внутреннего перемещения населения.

II. Деятельность Специального докладчика

10. В своей резолюции 23/8 Совет по правам человека поручил Специальному докладчику задачу решения проблемы внутреннего перемещения, в частности путем обеспечения учета прав человека внутренне перемещенных лиц во всех соответствующих компонентах системы Организации Объединенных Наций, повышения эффективности международного реагирования на проблему внутреннего перемещения, участия в скоординированных международных про-

пагандистских усилиях и действиях по повышению защиты и уважения прав человека таких лиц, а также продолжения и расширения диалога с правительствами, межправительственными, региональными и неправительственными организациями и другими соответствующими субъектами.

A. Учет прав человека внутренне перемещенных лиц в рамках системы Организации Объединенных Наций и за ее пределами

11. Специальный докладчик продолжал выступать в поддержку учета прав человека внутренне перемещенных лиц в деятельности учреждений системы Организации Объединенных Наций и всего сообщества гуманитарных организаций. Большое значение в этой связи имело его участие в Межучрежденческом постоянном комитете на уровне руководителей, что способствовало обеспечению применения и укреплению основанных на сотрудничестве подходов и налаживанию тесных связей с ключевыми учреждениями Организации Объединенных Наций, а также с другими международными организациями и гражданским обществом. Он с одобрением отмечает уделение Комитетом большого внимания проблеме перемещения, включая недавнее создание его Консультативной группы по долгосрочным решениям.

12. 16 и 17 декабря 2015 года Специальный докладчик участвовал в организованном УВКБ диалоге, который был посвящен задачам в области защиты, а также пониманию и устранению коренных причин перемещения. Он подчеркнул, что для предупреждения перемещения требуются согласованные усилия по устранению таких коренных причин, как нищета, дискриминация и маргинализация целых слоев населения, которые могут приводить к насилию или конфликту. Он подчеркнул, что более эффективное соблюдение норм международного права прав человека и международного гуманитарного права в ходе вооруженных конфликтов и активизация усилий по предупреждению и урегулированию конфликтов имеют чрезвычайно большое значение для устранения коренных причин перемещения.

Всемирный саммит по гуманитарным вопросам

13. Специальный докладчик считает, что Всемирный саммит по гуманитарным вопросам, который состоится в Стамбуле в мае 2016 года, явится уникальной и своевременной возможностью для того, чтобы еще раз обратить внимание на положение внутренне перемещенных лиц и изучить новые подходы к защите и оказанию помощи на национальном и международном уровнях. Он приветствует доклад Генерального секретаря для Всемирного саммита по гуманитарным вопросам, озаглавленный «Единое человечество: общая ответственность»¹, и содержащийся в нем своевременный и важный призыв установить целевой показатель, в соответствии с которым масштабы проблемы новых и давних внутренне перемещенных лиц к 2030 году должны быть сокращены на 50%, и отслеживать ход его достижения с помощью факторов и индикаторов. Специальный докладчик подчеркивает, что это необходимо достигнуть путем поиска долгосрочных и надежных решений и предупреждения новых случаев перемещения.

14. В ответ на этот важный призыв к действиям необходимо будет разработать стратегии в области предупреждения и реагирования и национальные планы действий, при том понимании, что главную ответственность за защиту

¹ <http://sgreport.worldhumanitariansummit.org>.

внутренне перемещенных лиц несут национальные правительства. Особое значение имеет тот факт, что основное внимание на Саммите будет уделено тому, чтобы государства-члены взяли на высоком уровне соответствующие обязательства. Специальный докладчик поддерживает призыв Генерального секретаря к субъектам в гуманитарной сфере и в области развития работать с использованием различных способов и на совместной основе для достижения общих результатов, которые позволят ощутимо сократить масштабы перемещения и найти долгосрочные решения этой проблемы.

15. Специальный докладчик принял участие в мероприятиях по подготовке Саммита, включая три региональные консультации: для стран Западной и Центральной Африки в Кот-д'Ивуаре 19 и 20 июня 2014 года, для стран Ближнего Востока и Северной Африки в Иордании 3–5 марта 2015 года и для стран Латинской Америки в Гватемале 5–7 мая 2015 года, а также глобальную консультацию, которая состоялась в Женеве 14–16 октября 2015 года. В январе 2016 года он присутствовал на Саммите Африканского союза в Аддис-Абебе и принял участие в мероприятии, которое было направлено на то, чтобы побудить лидеров африканских стран продолжать участвовать в процессе подготовки Саммита и укреплять диалог между африканскими государствами. Он настоятельно призвал уделять повышенное внимание проблеме внутреннего перемещения населения, в том числе посредством осуществления Конвенции Африканского союза о предоставлении защиты и помощи внутренне перемещенным лицам в Африке (Кампальской конвенции).

В. Взаимодействие со странами

16. В соответствии со своим мандатом Специальный докладчик последовательно взаимодействовал с государствами и стремился наладить с ними конструктивный и транспарентный диалог. Он благодарит многие государства, с которыми он взаимодействовал или которые он посетил, за их сотрудничество. За период с начала осуществления своего мандата по март 2016 года он осуществил 15 официальных миссий, в частности в Азербайджан, Гаити, Гондурас, Грузию, Ирак, Кению, Кот-д'Ивуар, Мальдивские Острова, Сирийскую Арабскую Республику, Судан, Украину, Филиппины, Шри-Ланку и Южный Судан. Специальный докладчик также посетил Сербию и Косово². Кроме того, достигнута договоренность в отношении того, что до окончания срока своего мандата он официально посетит Афганистан и Нигерию. Специальный докладчик также направил просьбы об официальном посещении Колумбии и Мексики и призывает эти страны удовлетворить эти просьбы.

17. За период действия своего мандата Специальный докладчик совершил в различные страны рабочие и последующие поездки. В отчетный период, а именно с 17 августа по 26 сентября 2015 года, он совершил рабочие поездки в штаб-квартиру Африканского союза в Эфиопии, а также в Замбию, Кению, Уганду и Южный Судан для проведения с правительствами этих государств, структурами Организации Объединенных Наций и другими заинтересованными сторонами консультаций по вопросам осуществления Кампальской конвенции. До окончания срока действия своего мандата он также планирует совершить рабочие и последующие поездки в Азербайджан, Бурунди, Гаити, Гондурас, Грузию, Демократическую Республику Конго, Кению, Мексику, Нигерию и Украину.

² Все ссылки на Косово в настоящем документе следует понимать как соответствующие резолюции 1244 (1999) Совета Безопасности и без ущерба для статуса Косово.

Ирак

18. С 9 по 15 мая 2015 года Специальный докладчик посетил с официальным визитом Ирак³. Гуманитарное положение внутренне перемещенных лиц является весьма серьезным, и наращивание гуманитарной помощи и защиты должно стать одной из самых приоритетных задач. Новые волны перемещенных лиц значительно усилили давление на правительство и оказывающих гуманитарную помощь партнеров, которые итак уже с трудом справляются со своей задачей. Акты насилия, совершаемые Исламским государством Ирака и Леванта (ИГИЛ) являются, судя по всему, элементом систематической стратегии полного вытеснения некоторых этнических и религиозных общин из районов, где они жили на протяжении столетий.

19. Правительство должно активизировать свои усилия по защите внутренне перемещенных лиц и оказанию им помощи, взяв за основу правовые и политические рамки, соответствующие международным стандартам, установленным в целях более полного удовлетворения безотлагательных, среднесрочных и долгосрочных потребностей и реализации прав человека таких лиц. Несмотря на то, что Ирак является страной со средним уровнем доходов, его ресурсы уменьшились, и для того чтобы содействовать облегчению человеческих страданий внутренне перемещенных лиц и достижению прогресса в деле поиска долгосрочных решений их проблемы, требуется дополнительный объем финансирования со стороны доноров. Международное сообщество должно оставаться последовательным и надежным партнером в области гуманитарной деятельности и развития.

Сирийская Арабская Республика

20. С 16 по 19 мая 2015 года Специальный докладчик посетил Сирийскую Арабскую Республику. В результате конфликта более половины жителей Сирии покинули свои дома в качестве как внутренне перемещенных лиц, так и беженцев. Если не будут приняты незамедлительные меры по прекращению конфликта, внутренне перемещенными лицами могут стать еще сотни тысяч людей. Существующие потребности в защите и гуманитарной помощи потрясают. Многие люди приняли решение покинуть страну в целях обеспечения своей безопасности, однако в Сирийской Арабской Республике осталось много людей, которые стали внутренне перемещенными лицами или находятся в осажденных районах, и поэтому им угрожает наибольшая опасность подвергнуться насилию и стать жертвами нарушений прав человека.

21. Крайне важно, чтобы внутренне перемещенным лицам уделялось внимание и предоставлялась защита, в которых они так остро нуждаются в Сирийской Арабской Республике. Основная ответственность за этих лиц лежит на правительстве, однако все стороны конфликта должны выполнять свои обязательства в соответствии с международным правом и другими соответствующими нормами. Правительству следует принимать последовательные и согласованные меры реагирования, при этом оно должно работать в сотрудничестве с субъектами, занимающимися гуманитарной деятельностью, обеспечивая им свободный и беспрепятственный доступ во все затрагиваемые районы. Аналогичным образом следует активизировать осуществление программ в области жизнеобеспечения, образования и скорейшего восстановления внутренне перемещенных лиц.

³ См. A/HRC/32/35/Add.1.

Филиппины

22. Специальный докладчик посетил Филиппины с официальным визитом 21–31 июля 2015 года⁴. В результате тайфуна «Хайян» погибли тысячи людей, а более четырех миллионов человек стали перемещенными лицами. Правительство добилось значительного прогресса в деле обеспечения внутренне перемещенных лиц временным жильем и восстановления инфраструктуры. Осуществляются поэтапные меры, в частности, инициатива «Строить лучше, чем было», в целях смягчения последствий будущих катастроф, поскольку Филиппины находятся на переднем крае экстремальных погодных явлений, связанных с изменением климата. Однако сегодня, два года спустя, наблюдается явное ослабление внимания к проблеме внутренне перемещенных лиц и уменьшение объема выделяемых им ресурсов. Многие не имеют надлежащего жилья и доступа к базовым услугам, воде, канализации и электроэнергии.

23. Обсуждаемый на протяжении уже десяти лет закон о правах внутренне перемещенных лиц так и не принят, что дает повод сомневаться в серьезности намерений правительства. На Минданао многочисленные перемещения населения из-за конфликтов и стихийных бедствий стали в некоторых населенных пунктах привычной картиной. Необходимы интенсивные усилия для достижения прочного мира и обеспечения долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц. Вооруженные конфликты, горнодобывающая деятельность, лесозаготовительные работы и проекты в области развития на исконных территориях коренных групп населения оказывают разрушительное воздействие на коренные народы (лумады), что приводит к их перемещению, грубым нарушениям их прав и созданию условий, которые угрожают их самобытным сообществам, культуре и образу жизни.

Гондурас

24. 23–27 ноября 2015 года Специальный докладчик осуществил официальную миссию в Гондурас⁵. Внутреннее перемещение населения, вызванное повсеместным насилием и действиями организованных преступных группировок, известных как «марас», является своего рода невидимой эпидемией, которая поражает целые общины. Связанные с преступной деятельностью убийства являются обыденным явлением, а вымогательство угрожает в некоторых районах всем владельцам малого бизнеса. Семьи угрозами вынуждают покидать свои дома. Поскольку у внутренне перемещенных лиц нет никаких реальных вариантов, которые бы обеспечивали безопасность и средства к существованию в Гондурасе, они попадают в «миграционный круговорот» и подвергаются эксплуатации со стороны торговцев людьми и контрабандистов. В странах транзита и назначения их именуют «экономическими мигрантами» и применяют к ним ускоренную процедуру депортации, при которой не принимаются во внимание их реальные потребности в защите.

25. Правительству следует укрепить правовые, политические и институциональные рамки и принять всеобъемлющие меры по устранению коренных причин перемещения населения и защите прав внутренне перемещенных лиц. Обеспечение поддержки и реальных возможностей для интеграции на местах или переселения должны стать частью стратегии поиска долгосрочных решений в интересах таких лиц. В число приоритетных задач необходимо включить борьбу с безнаказанностью и восстановление доверия к национальным учре-

⁴ См. A/HRC/32/35/Add.3.

⁵ См. A/HRC/32/35/Add.4.

ждениям, включая полицию и систему уголовного правосудия, которое серьезно подорвано. Специальный докладчик приветствовал взятое правительством обязательство подготовить в 2016 году проект закона о внутреннем перемещении населения.

С. Прогресс в деле осуществления ключевых приоритетов, связанных с внутренним перемещением населения

26. В конце 2014 года в мире насчитывалось 38 млн. перемещенных лиц, которые стали таковыми в результате конфликтов, возникновения ситуаций общего насилия и нарушений прав человека, причем за этот год появилось 11 млн. новых перемещенных лиц. По сравнению с 2013 годом, когда в мире насчитывалось 33,3 млн. внутренне перемещенных лиц, общий прирост составил 4,7 млн. человек⁶. Приблизительно 60% всех новых перемещенных лиц приходилось на пять стран: Ирак, Южный Судан, Сирийскую Арабскую Республику, Демократическую Республику Конго и Нигерию. Массовое вынужденное перемещение населения произошло и в результате конфликта в Украине, где существует опасность того, что проблема внутреннего перемещения населения может приобрести затяжной характер. География перемещения населения свидетельствует о том, что могут быть затронуты все регионы, в связи с чем существует необходимость в принятии глобальных мер по предотвращению, обеспечению готовности, оценке рисков, улучшению сбора данных и интеграции гуманитарной деятельности и мер в области развития.

27. УВКБ подтвердило негативные тенденции, заявив, что в результате войн, конфликтов и преследований свои дома сегодня вынуждены покидать значительно больше людей, чем когда бы то ни было с момента начала ведения учета⁷. В мире еще никогда не регистрировался столь высокий уровень перемещения населения, при этом в конце 2014 года число вынужденно перемещенных лиц составило 59,5 млн. человек против 51,2 млн. человек годом ранее и 37,5 млн. человек десять лет назад. Каждый из 122 человек в мире является беженцем, внутренне перемещенным лицом или просителем убежища. В 2014 году беженцами, просителями убежища или внутренне перемещенными лицами каждый день становилось в среднем 42 500 человек, что в четыре раза больше, чем всего четыре года назад.

28. Нынешние беспрецедентно высокие показатели охватывают как новых внутренне перемещенных лиц, так и людей, которые уже давно являются таковыми, и этот факт нельзя упускать из внимания. Общие масштабы проблемы также указывают на сохранение явления затянувшегося внутреннего перемещения, которое не было устранено, поскольку для этого необходимо найти долгосрочные решения и наладить региональное и международное сотрудничество, например, в Азербайджане, Грузии, Демократической Республике Конго, Колумбии. Это также верно в случае Сербии и Косово².

⁶ См. Internal Displacement Monitoring Centre, *Global Overview 2015: People internally displaced by conflict and violence* (Geneva, 2015). Имеется по адресу <http://www.internal-displacement.org/assets/library/Media/201505-Global-Overview-2015/20150506-global-overview-2015-en.pdf>.

⁷ См. UNHCR, *Global Trends 2014: World at War* (Geneva, 2015). Имеется по адресу <http://unhcr.org/556725e69.html>.

29. Масштабы внутреннего перемещения населения по причине стихийных бедствий имели тенденцию к росту, при этом экстремальные погодные явления, обусловленные негативным воздействием изменения климата, становятся все более частыми и приводят к увеличению числа внутренне перемещенных лиц. По оценкам Центра по наблюдению за процессами внутреннего перемещения, в 2014 году в результате стихийных бедствий свои дома в 100 странах были вынуждены покинуть более 19,3 млн. человек⁸. Сотни тысяч людей остаются перемещенными вследствие стихийных бедствий, произошедших в предыдущие годы. После 2008 года в результате стихийных бедствий ежегодно перемещалось в среднем 26,4 млн. человек, т.е. каждую секунду перемещенным лицом становился один человек.

30. В 2015 году в своей резолюции 70/165 Генеральная Ассамблея рекомендовала Специальному докладчику продолжать изучать правозащитные последствия и аспекты внутреннего перемещения людей, вызываемого бедствиями, чтобы поддерживать государства-члены в их усилиях по формированию жизнестойкости на местах и способности предотвращать перемещение населения или предоставлять защиту и помощь тем, кто вынужден спасаться бегством. Специальный докладчик призывает к большему синергизму в вопросах предоставления защиты и помощи людям, которые становятся внутренне и трансгранично перемещенными лицами в результате бедствий, на основе повестки дня в области защиты, которая была разработана в 2015 году Нансеновской инициативой и одобрена более 100 странами⁹.

1. Нахождение долгосрочных решений проблем внутренне перемещенных лиц

31. В 2013 году после проведения консультаций с заинтересованными сторонами Специальный докладчик сосредоточил свое внимание, в частности, на поиске долгосрочных решений проблем внутренне перемещенных лиц и пропаганде Рамочной программы Межучрежденческого постоянного комитета по поиску долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц¹⁰. Слишком много внутренне перемещенных лиц в мире продолжают жить в условиях затянувшегося перемещения, а в поиске долгосрочных решений не наблюдается никакого прогресса. Уровень понимания того, что собой представляют долгосрочные решения, по-прежнему является низким, и им не уделяется должного внимания. Закрытие лагерей, наличные выплаты или возвращения без оказания надлежащей поддержки зачастую рассматриваются правительствами в качестве достаточных мер для того, чтобы объявить о решении проблемы перемещения, хотя на самом деле дело обстоит совсем не так. Даже в случаях возвращения или переселения еще необходимо многое сделать для нахождения долгосрочных решений во многих странах.

32. Главную ответственность за поиск долгосрочных решений несут правительства, и эти решения являются таковыми лишь в том случае, когда внутренне перемещенные лица перестают испытывать особые потребности в помощи и защите, обусловленные их перемещением, и могут пользоваться своими правами человека без какой-либо дискриминации, обусловленной их перемещением.

⁸ См. Internal Displacement Monitoring Centre, *Global Estimates 2015: People displaced by disasters*, p. 8 (Geneva, 2015). Имеется по адресу www.internal-displacement.org/assets/library/Media/201507-globalEstimates-2015/20150713-global-estimates-2015-en-v1.pdf.

⁹ См. www.nanseninitiative.org/.

¹⁰ См. Brookings Institution – University of Bern Project on Internal Displacement, *Inter-Agency Standing Committee Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons* (Washington, D.C., 2010). Имеется по адресу www.unhcr.org/50f94cd49.pdf.

ем¹¹. Эти решения, независимо от того, предполагают они возвращение, интеграцию в местные общины или переселение в другие районы страны, требуют участия руководства страны, наличия сильной политической воли и приверженности. Они должны быть закреплены в национальных правовых и политических рамках, хотя зачастую на практике они отсутствуют или не осуществляются. Очень часто государства рассматривают возвращение в места происхождения в качестве основного или единственного решения, пренебрегая тем фактом, что в условиях конфликта интеграция на местах или переселение могут являться предпочтительным или более целесообразным вариантом и иметь большое значение для решения проблемы затянувшегося перемещения.

33. Специальный докладчик последовательно призывает к применению государствами и международным сообществом новых и инновационных подходов для нахождения долгосрочных решений, в том числе к более эффективному взаимодействию, в частности, с партнерами по развитию и их более активному привлечению к решению проблемы внутреннего перемещения уже на ранних этапах. Это раннее вовлечение партнеров по развитию имеет чрезвычайно большое значение для повышения жизнестойкости, интеграции гуманитарной деятельности и деятельности в области развития с целью недопущения какого-либо «разрыва» и обеспечения того, чтобы внутренне перемещенные лица являлись объектом и бенефициаром процессов развития и помощи. В третьем разделе настоящего доклада Специальный докладчик отмечает необходимость скорейшего восстановления и повышения жизнеспособности в качестве переходных мер даже в условиях кризиса и затянувшегося внутреннего перемещения, когда существуют препятствия на пути нахождения долгосрочных решений.

34. В настоящее время наметились некоторые положительные процессы в поддержку поиска долгосрочных решений. Создание в апреле 2014 года Альянса решений ознаменовало собой важный шаг вперед в усилиях по решению проблемы затянувшегося перемещения на основе применения инновационных и ориентированных на налаживание партнерства подходов. Национальные группы на основе последовательного стратегического участия в урегулировании проблемы перемещения, в том числе в Сомали, Уганде, Объединенной Республике Танзания и Замбии, стремятся применять накопленный опыт, а также теоретические и практические подходы для решения проблемы перемещения, налаживая при этом долгосрочное партнерство с правительствами стран и другими заинтересованными сторонами. Следует наращивать ресурсы и потенциал этого Альянса, с тем чтобы он мог эффективно участвовать в решении проблемы внутреннего перемещения в большем числе стран.

35. Специальный докладчик в сотрудничестве с Совместной службой по категоризации внутренне перемещенных лиц¹² инициировал проект, озаглавленный «Сбор данных в поддержку поиска долгосрочных решений в интересах

¹¹ Специальный докладчик представлял государствам и другим заинтересованным сторонам анализ и рекомендации в отношении долгосрочных решений в своих докладах Генеральной Ассамблее, в частности в своем докладе 2013 года (A/68/225), в котором он рассмотрел роль субъектов, занимающихся гуманитарной деятельностью и деятельностью в области развития, в обеспечении долгосрочного решения проблемы внутренне перемещенных лиц посредством постконфликтного миростроительства; в докладе 2014 года (A/69/295) о долгосрочном решении проблемы внутренне перемещенных лиц в городских районах и докладе 2015 года (A/70/334) о структурах управления перемещением внутри страны.

¹² См. www.jips.org.

внутренне перемещенных лиц» с целью поощрения осуществления Рамочной программы поиска долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц. Цель этого проекта состоит в оказании поддержки правительствам и субъектам, занимающимся гуманитарной деятельностью и деятельностью в области развития, в деле принятия доказательно обоснованных совместных мер для поддержки перемещенных лиц и нахождения долгосрочных решений. С учетом опыта, накопленного в многочисленных случаях перемещения населения, и при содействии межучрежденческой группы в составе членов технического постоянного комитета в рамках проекта будет разработан и утвержден набор согласованных показателей в целях практической реализации Рамочной программы, а также инструменты и руководящие принципы их использования в контексте перемещения населения. Эта деятельность будет способствовать проведению на уровне отдельных стран анализа долгосрочных решений и выработке соответствующих мер, а также деятельности технической рабочей группы по долгосрочным решениям Альянса решений и Глобальной тематической группы по скорейшему восстановлению. В январе 2016 года в Женеве было проведено рабочее совещание, а в марте 2016 года был завершен первый этап реализации этого проекта, при этом партнеры взяли на себя обязательство продолжать сотрудничество¹³.

36. 4–6 апреля 2016 года Специальный докладчик принял участие в форуме по вопросу о новых подходах к решению проблемы затянувшегося вынужденного перемещения, который был совместно организован Всемирным банком, УВКБ и Министерством по вопросам международного развития Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии в Уилтон Парке, Соединенное Королевство. Этот форум явился прекрасным примером привлечения субъектов, занимающихся гуманитарной деятельностью и деятельностью в области развития, к урегулированию реальных ситуаций в странах путем применения творческих и инновационных подходов к решению проблемы затянувшегося перемещения населения. Специальный докладчик подчеркнул необходимость повышения эффективности национальных систем защиты внутренне перемещенных лиц при одновременном обеспечении уважения их права покинуть свою страну или просить убежища. Он предложил конкретные меры, включая разработку многолетней и многопартнерской рамочной программы для достижения конкретных результатов, принятие законодательства, политики и стратегий в целях обеспечения защиты внутренне перемещенных лиц и уделение более приоритетного внимания вопросам повышения уровня самообеспеченности и жизнестойкости.

2. Содействие осуществлению Конвенции Африканского союза по предоставлению защиты и помощи внутренне перемещенным лицам в Африке (Кампальская конвенция)

37. Когда в 2010 году Специальный докладчик приступил к выполнению возложенного на него мандата, он заявил, что одним из его ключевых приоритетов будет являться поощрение осуществления Кампальской конвенции. Эта Конвенция была разработана и принята в целях решения вопросов внутреннего перемещения населения в Африке. В 2014 году он представил Совету по правам человека посвященный Конвенции тематический доклад¹⁴, в котором он изложил целый комплекс рекомендаций, направленных на обеспечение ее осуществления.

¹³ См. www.jips.org/en/profiling/durable-solutions/measuring-progress-towards-solutions.

¹⁴ A/HRC/26/33.

38. Показатели внутреннего перемещения населения и тенденции в этой области в странах Африки к югу от Сахары и в некоторых частях Северной Африки безрадостны и являются отражением текущих и новых конфликтов. Новые случаи массового перемещения населения и затянувшиеся кризисы в таких странах, как Бурунди, Центральноафриканская Республика, Демократическая Республика Конго, Ливия, Нигерия, Южный Судан, Сомали и Судан, лишние раз свидетельствуют об острой необходимости в принятии мер. В конце 2014 года в 22 странах Африки к югу от Сахары насчитывалось 11,4 млн. перемещенных лиц, что составляет более трети всех внутренне перемещенных лиц в мире¹⁵. В ряде случаев принятые меры, например закрытие лагерей или возвращение, нельзя рассматривать в качестве надлежащих долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц.

39. Специальный докладчик продолжал взаимодействовать с Африканским союзом по вопросам пропаганды, ратификации и осуществления Конвенции. По состоянию на февраль 2016 года ее подписали 40 и ратифицировали 25 из 54 государств-членов. В числе стран, совсем недавно ратифицировавших Конвенцию, можно назвать Кот-д'Ивуар, Демократическую Республику Конго, Джибути и Мавританию. Специальный докладчик настоятельно призвал все государства – члены Африканского союза ратифицировать Конвенцию.

40. Государства, ратифицировавшие Конвенцию, должны приступить к ее осуществлению на практике. Положительные шаги, предпринятые недавно некоторыми странами, включают разработку национального законодательства, политики и мер в целях инкорпорирования положений Конвенции во внутреннее право. В Центральноафриканской Республике разработан новый проект закона о внутренне перемещенных лицах, Нигерия проводит работу с целью принятия проекта национальной политики, а Замбия предприняла шаги по инкорпорированию Конвенции во внутреннее законодательство. Кения, хотя она не является участником Конвенции, приняла всеобъемлющее законодательство о внутренне перемещенных лицах, которое основывается на Протоколе об обеспечении защиты внутренне перемещенных лиц и оказании им помощи, принятом на состоявшейся в 2006 году Международной конференции по вопросу Великих озер. Специальный докладчик настоятельно призывает государства принять национальные планы действий с целью выполнения своих обязательств в соответствии с такими региональными нормами. Его мандат по-прежнему предусматривает оказание государствам технической помощи в этих вопросах.

41. Обеспечение практической реализации Конвенции имеет первостепенное значение. В 2016 году настоятельно необходимо организовать конференцию государств-участников в целях создания секретариата государств-участников и определения основ осуществления и практического применения. Специальный докладчик считает, что для этого необходима международная поддержка. Он подчеркивает ценность обмена опытом и надлежащей практикой между странами для укрепления общеафриканской солидарности с целью нахождения долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц.

42. Провозглашение Африканским союзом 2016 года «Африканским годом прав человека» является для континента еще одной возможностью рассмотреть серьезные проблемы в области прав человека, обусловленные внутренним перемещением населения, и принять конкретные меры для их решения. Особый акцент в рамках проведения этого года будет делаться на права женщин в Африке, и Специальный докладчик настоятельно призывает уделить особое вни-

¹⁵ См. Internal Displacement Monitoring Centre, *Global Overview 2015*, p. 8.

мание перемещенным женщинам. Он придает большое значение рекомендациям в отношении внутренне перемещенных женщин, содержащимся в его докладе, который был представлен Совету по правам человека в 2013 году¹⁶.

43. Кампальская конвенция является моделью наилучшей практики для других регионов. Специальный докладчик настоятельно призывает другие региональные организации укреплять деятельность в целях предупреждения и сокращения масштабов внутреннего перемещения населения, в том числе путем разработки новых региональных стандартов. В ходе региональных консультаций, состоявшихся в преддверии Всемирного саммита по гуманитарным вопросам, была подчеркнута важность разработки региональных рамок в отношении внутренне перемещенных лиц, при этом региональным организациям настоятельно рекомендовалось взять соответствующие обязательства в контексте Саммита. В январе 2016 года Специальный докладчик принял участие в международном совещании по вопросу о правах человека в арабском мире, благодаря чему положения о внутренне перемещенных лицах были включены в итоговый документ этого совещания, что явилось важным шагом в подготовке этого региона к Саммиту.

III. Основные вызовы и новые вопросы в области внутреннего перемещения населения

44. Ниже Специальный докладчик обращает внимание на некоторые вопросы, которые систематически возникали в ходе его работы и посещения стран и которые, по его мнению, заслуживают большего внимания со стороны национальных правительств и международного сообщества.

A. Интеграция деятельности в области обеспечения скорейшего восстановления и повышения жизнестойкости в меры по решению проблемы продолжительного и затянувшегося перемещения населения

45. Недавние кризисы, обусловленные перемещением населения, вновь продемонстрировали наличие связей между ситуациями, связанными с внутренним перемещением, правами внутренне перемещенных лиц и процессами, которые ведут к трансграничным потокам беженцев и мигрантов. Внутренне перемещенные лица и мигранты зачастую вынуждены покинуть свои дома в силу одних и тех же обстоятельств, причем для некоторых людей за внутренним перемещением может последовать трансграничное перемещение. К ключевым причинам дальнейшего перемещения за границу относятся неэффективность национальных систем защиты и отсутствие у внутренне перемещенных лиц каких-либо перспектив найти решения в своей стране происхождения. Хотя взаимосвязь проблем внутренне перемещенных лиц и беженцев и проблем внутренне перемещенных лиц и мигрантов заслуживает большего внимания, следует напомнить, что большинство людей, которых конфликты и насилие вынуждают к перемещению, остаются и пытаются найти решения в своих собственных странах и что внутреннее перемещение уже само по себе является важным гуманитарным вопросом, а не первой стадией в процессе миграции.

¹⁶ A/HRC/23/44.

46. Взаимосвязь проблем внутренне перемещенных лиц и беженцев особенно наглядно проявилась в последнее время в контексте конфликтов в Сирийской Арабской Республике и Ираке. Эти конфликты характеризуются крайней степенью насилия и пренебрежением к жизни и правам человека гражданского населения, в том числе со стороны ИГИЛ, и неспособностью правительств выполнять свои обязательства в области предоставления защиты и помощи. Затянувшиеся конфликты в других странах, в том числе в Афганистане, Центральноафриканской Республике, Южном Судане и Судане, привели к возникновению аналогичной ситуации затянувшегося перемещения, из-за чего люди стали стремиться покинуть свои страны.

47. Хотя в некоторых кризисных ситуациях угроза для жизни настолько серьезна, что единственным безопасным вариантом является подача ходатайства о предоставлении убежища за пределами страны, следует делать значительно больше для защиты и поддержки внутренне перемещенных лиц и создания реальных возможностей для обеспечения безопасности в их собственных странах в тех случаях, когда они этого желают. В ситуациях затянувшегося перемещения населения внимание, уделяемое затрагиваемым лицам на национальном и международном уровнях, зачастую начинает со временем ослабевать, а имеющиеся у отдельных лиц ресурсы могут иссякать по мере уменьшения объема финансирования национальной и международной помощи. Даже в условиях относительной физической безопасности они могут оказаться в ситуации, когда в течение продолжительного времени они будут вынуждены владеть жалкое существование в примитивном жилье, полностью завися от предоставляемой помощи, и в связи с этим начнут неизбежно искать альтернативные варианты и рассматривать вопрос о пересечении международных границ.

48. Эффективная интеграция гуманитарной деятельности и усилий в области развития уже в самом начале процесса перемещения имеет непреходящее значение для повышения жизнестойкости и достижения самообеспеченности, которые являются двумя ключевыми элементами для поиска долгосрочных решений с использованием подхода, основанного на уважении и защите прав человека. Новые подходы к решению проблемы затянувшегося перемещения населения требуют учета вопросов скорейшего восстановления как субъектами, занимающимися гуманитарной деятельностью, так и субъектами, занимающимися деятельностью в области развития. Как заявляется в Рамочной программе поиска долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц, скорейшее восстановление представляет собой многогранный процесс, который начинается в любой гуманитарной ситуации. В его основе лежат принципы развития, предусматривающие наращивание гуманитарных программ и расширение возможностей для устойчивого развития. Он направлен на генерирование самоподдерживающихся общенациональных жизнеспособных процессов для посткризисного восстановления. Он охватывает восстановление базовых услуг, средств существования, жилья, механизмов управления, безопасности и правопорядка, а также природоохранные и социальные аспекты, включая реинтеграцию перемещенного населения.

49. Существуют возможности для нахождения более эффективных и действенных промежуточных решений, направленных на повышение уровня жизни и улучшение экономического положения затрагиваемого населения, хотя такие меры и не следует ошибочно принимать за долгосрочные решения. В частности, в ситуациях затянувшегося перемещения уделение повышенного внимания переходным мерам и мерам по повышению жизнестойкости и выделение для этих целей большего объема ресурсов способствовали, как показал опыт, созданию условий для получения доходов, достижения самообеспеченности, уваже-

ния достоинства людей, обретения чувства стабильности и нормализации ситуации, а также формированию фундамента для достижения прогресса в поиске долгосрочных решений. Когда внутренне перемещенные лица перестают быть зависимыми от помощи, у них может появиться надежда на то, что в будущем они смогут самостоятельно добиться расширения своих прав и возможностей и заново построить жизнь в своих странах и вновь обрести источники средств существования.

50. Во время посещения Сирийской Арабской Республики в мае 2015 года Специальный докладчик стал свидетелем инициатив, цель которых состоит в том, чтобы содействовать интеграции и повышению жизнестойкости, скорейшему восстановлению и созданию источников средств существования для внутренне перемещенных лиц и принимающих общин. Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и местные партнеры оказали поддержку в общей сложности более 100 проектам в области создания источников средств существования, которыми целенаправленно охвачены затронутые мухафазы, а также принимающие общины ввиду того тяжелого бремени, которое ложится на них в связи с приемом внутренне перемещенных лиц. В 2014 и 2015 годах ПРООН благодаря этим проектам удалось напрямую или косвенным образом охватить в общей сложности 4,5 млн. затронутых лиц.

51. По линии этих проектов были осуществлены чрезвычайные программы в области трудоустройства, приняты меры по восстановлению и стабилизации подорванных источников средств существования, оказана чрезвычайная поддержка уязвимым группам, наращен потенциал, проведена разъяснительная работа и оказана техническая помощь. Они включали мероприятия по восстановлению малых предприятий, в том числе пищевой и обрабатывающей отраслей промышленности, расчистке завалов и вывозу мусора, воссозданию рынков и стимулированию местной экономики путем поощрения производства и заготовки продукции из местных источников. По линии мероприятий в области поощрения предпринимательской деятельности была организована профессиональная подготовка с уделением особого внимания уязвимым группам, включая возглавляемые женщинами домохозяйства, инвалидов и молодежь¹⁷. С тем чтобы эти программы способствовали устойчивому повышению уровня самообеспеченности, их осуществление требует мониторинга и документирования.

52. Хотя такие проекты на начальном этапе требуют средств и ресурсов, они могут достичь самоокупаемости и генерировать доходы, а также стать средством обеспечения интеграции внутренне перемещенных лиц на местах и содействовать восстановлению местной экономики. ПРООН отмечает, что такие проекты могут укрепить потенциал для преодоления потрясений и негативных последствий кризиса. У внутренне перемещенных лиц появляется возможность переехать из коллективных приютов в арендуемое жилье и стать менее зависимыми от гуманитарной помощи, благодаря чему ее можно направлять в какие-либо другие районы. Они могут способствовать укреплению социальной сплоченности и интеграции на местах. К мероприятиям, направленным на формирование чувства общности, можно привлекать различные социальные группы. Они могут укреплять потенциал и расширять возможности местных партнеров, представляющих гражданское общество, для обеспечения дальнейшей реализации проектов и их повторения в других местах. Работа с местными партнерами способствует тому, что основное внимание в рамках проектов уделяется не рас-

¹⁷ См. United Nations Development Programme, *365 Days of Resilience in Syria* (2014). Имеется по адресу <http://www.sy.undp.org/content/syria/en/home/library/poverty/365-days-of-resilience-in-syria.html>.

пределению помощи, а предоставлению услуг и повышению уровня жизнестойкости на местах, поскольку благодаря этому люди лучше перенимают накопленный положительный опыт¹⁸.

53. Одна из ключевых рекомендаций для государств и международного сообщества состоит в том, что необходимо поддерживать и повышать уровень внимания, уделяемого внутренне перемещенным лицам, не ограничиваясь рамками мер реагирования на чрезвычайные гуманитарные ситуации, и делать акцент на скорейшее достижение ими самообеспеченности даже в условиях затянувшегося конфликта, когда считается невозможным найти долгосрочные решения. Задача по-прежнему состоит в ликвидации разрыва между помощью и развитием и обеспечении того, чтобы субъекты, занимающиеся вопросами развития, подключались к урегулированию кризиса и ситуаций, связанных с перемещением населения, уже на раннем этапе. Инициативы в области скорейшего восстановления, повышения жизнестойкости и обеспечения средств существования предполагают оперативное принятие субъектами, занимающимися вопросами развития, мер реагирования на этапе, когда партнеры, осуществляющие гуманитарную деятельность, все еще выполняют свою жизненно важную роль.

54. Потенциал Глобальной тематической группы по скорейшему восстановлению в плане оказания помощи внутренне перемещенным лицам, с тем чтобы они перестали зависеть от помощи, еще не реализован. Вопросам скорейшего восстановления и обеспечения средств существования не уделяется постоянного внимания, и на эти цели не выделяется достаточных ресурсов. В докладе Брукингского института¹⁹ отмечается, что в трех обследованных странах, где существует проблема затянувшегося перемещения населения, а именно в Сомали, Колумбии и Демократической Республике Конго, каких-либо активных мер в области скорейшего восстановления не осуществлялось, несмотря на наличие явных возможностей для реализации такого рода программ. Надлежащий подход состоит в том, чтобы уже в самом начале эффективно инкорпорировать принципы и программы скорейшего восстановления в деятельность, осуществляемую в других областях, как то предоставление защиты, продовольствия и жилья, медицинское обслуживание, образование и обеспечение средств существования, и это создаст стимулы для нахождения долгосрочных решений.

55. Одна из часто стоящих задач состоит в преодолении традиционного разрыва между помощью и развитием, однако ее выполнению зачастую препятствует острая нехватка средств для деятельности в области скорейшего восстановления. Комплексный подход, предусматривающий участие партнеров по гуманитарной деятельности и развитию, позволил бы преодолеть эту нехватку средств посредством выработки среднесрочных–долгосрочных планов, согласования циклов финансирования и осуществления заблаговременных инвестиций в деятельность по повышению жизнестойкости и достижению самообеспеченности, включая защиту, в рамках всего цикла перемещения населения до того, пока не будут найдены долгосрочные решения.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ См. Brookings-London School of Economics Project on Internal Displacement, *Ten years after the humanitarian reform: how have IDPs fared?*, p. 23 (Washington, D.C., 2014). Имеется по адресу www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2014/12/29-idp-humanitarian-reform-reports/introduction-to-final-report-idp-study-final.pdf.

56. Донорам или партнерам, оказывающим гуманитарную помощь и помощь в целях развития, следует скорректировать или дополнить свои циклы финансирования для обеспечения применения комплексных подходов к вопросам, касающимся защиты, жизнестойкости, самообеспеченности, устойчивых средств существования и долгосрочных решений. Это означает, что субъектам, занимающимся вопросами развития, следует на более равной и эффективной основе и с самого начала участвовать в урегулировании ситуаций, связанных с перемещением населения, и более активно выступать в поддержку выделения средств и предоставления доступа в этих целях. Именно на основе партнерства и взаимодействия с местными и национальными системами партнеры по развитию и гуманитарной деятельности могут добиться принятия рассчитанных на более долгосрочный период мер, которые позволят найти долговременные решения.

57. Следует подчеркнуть, что главную ответственность за принятие мер по нахождению долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц несут национальные правительства и именно в силу этой ответственности они должны создавать соответствующие правовые, политические и институциональные рамки и принимать надлежащие программные меры в области формирования бюджета и развития, включая национальные планы в области развития. В вопросах разработки и осуществления проектов в области создания устойчивых источников средств существования они очень часто слишком полагаются на международных партнеров, хотя это должно относиться к компетенции профильных министерств. Зачастую государства медленно реализуют эти программы, в связи с чем следует принимать более активные меры для обеспечения того, чтобы они выполняли свои обязательства, вытекающие из международных стандартов.

В. Рассмотрение факторов внутреннего перемещения населения в мире, которым не было уделено надлежащего внимания

58. Несмотря на беспрецедентные показатели перемещения населения в мире, очень многие случаи внутреннего перемещения не получают огласки, не регистрируются и остаются без ответа со стороны правительств и международного сообщества. Сотни тысяч людей, имеющих право на защиту и помощь в качестве внутренне перемещенных лиц в соответствии с международными нормами, вынуждены сами заботиться о себе. Существуют пробелы в защите многих внутренне перемещенных лиц в мире, которые стали жертвами перемещения по таким причинам, как общее и криминальное насилие, дискриминация и другие нарушения прав человека, проекты в области развития и предпринимательская деятельность и другие оставленные без внимания факторы. В результате действия этих факторов появляются внутренне перемещенные лица, которые оказываются в исключительно уязвимом положении, находясь вне лагерей или других мест, где местные общины и семьи оказывают поддержку и помощь, и которые, будучи зачастую «невидимыми», обречены на нищенское существование в городах. Из-за того что правительства не считают их внутренне перемещенными лицами, многие из них не могут получить доступа к помощи и поддержки. Отрицание или игнорирование проблемы внутреннего перемещения населения зачастую означает отсутствие на национальном уровне каких-либо механизмов защиты или поддержки.

1. Внутреннее перемещение по причине общего и криминального насилия

59. В некоторых ситуациях, когда имеют место повсеместные проявления насилия, преследования или нарушения прав человека, внутреннее перемещение отдельных лиц, семей или целых общин может быть более медленным, ма-

ломасштабным, распыленным и менее очевидным, чем в случае ряда конфликтов. Люди покидают свои дома, но не идентифицируют себя в качестве внутренне перемещенных лиц ввиду недостаточного понимания своих прав, из страха или из желания остаться неизвестными. Аналогичным образом, государственные органы могут не идентифицировать этих лиц в качестве внутренне перемещенных из-за недостаточного понимания или игнорирования своих обязанностей предоставлять помощь и защиту тому, кто стал перемещенным лицом в результате всеобщей атмосферы насилия. Задача состоит в обеспечении того, чтобы люди, которых незаконно заставили или вынудили покинуть свои дома, были идентифицированы в качестве внутренне перемещенных лиц и получали необходимую помощь и защиту.

60. В соответствии с Руководящими принципами по вопросу о перемещении лиц внутри страны и Кампальской конвенцией, при определении того, кто является внутренне перемещенным лицом, следует использовать широкий и всеобъемлющий подход. Нормы, закрепленные в этих двух документах, эксплицитно действуют в отношении перемещения населения, вызванного не только вооруженным конфликтом и бедствием, но и разгулом насилия. Запрет произвольного перемещения распространяется на перемещение населения, в основе которого лежит политика апартеида, этнические чистки, расовая дискриминация или иная схожая практика, целью или результатом которой является изменение этнического, религиозного или расового состава затрагиваемого населения, а также перемещение, вызванное другими нарушениями прав человека или используемое в качестве коллективного наказания.

61. Общее насилие может быть обусловлено деятельностью преступных группировок или являться криминальным по своему характеру, или же представлять собой насилие в отношении этнических, религиозных, политических или других групп меньшинств. Оно может быть вызвано или спровоцировано конкретными событиями, например выборами, или же связано с реализацией проектов в области развития. Оно может затрагивать какую-нибудь небольшую группу в каком-нибудь отдельном районе или крупную рассредоточенную общину. Запугивания, преследования или угрозы применения насилия могут также вызвать перемещение населения. В некоторых случаях международное сообщество может признать факт внутреннего перемещения населения, в то время как национальное правительство будет отрицать или приуменьшать значение сложившейся ситуации. Следовательно, наличие политической воли для решения проблемы внутреннего перемещения населения, а не ее отрицание по-прежнему является жизненно важным элементом соответствующих действий на национальном и международном уровне, поскольку признание проблемы в рамках конкретного контекста является важным первым шагом на пути ее решения.

62. Повсеместные проявления насилия привели к внутреннему перемещению населения во многих регионах. Например, Центральная Америка, включая страны Северного треугольника, а именно Сальвадор, Гватемалу и Гондурас, весьма серьезно затронута общим насилием и насилием, обусловленным деятельностью преступных групп. В ноябре 2015 года Специальный докладчик посетил Гондурас и пришел к выводу, что перемещение населения в результате насилия, обусловленного деятельностью преступных групп (известных, как «марас»), и общего насилия приобрело широкие масштабы и стало «невидимой эпидемией», затрагивающей целые общины и соседние с ними районы. Для многих единственный способ избежать запугивания, вымогательства и насилия со стороны «марас» состоит в том, чтобы покинуть свой дом и зачастую свою

страну²⁰. Специальный докладчик с одобрением отметил, что правительство Гондураса первым в регионе публично признало наличие этой проблемы и провело углубленный анализ с целью лучшего понимания сложившейся ситуации. Он настоятельно призвал правительство принять хоть и с опозданием меры в целях защиты внутренне перемещенных лиц.

63. Большое значение для осуществления на национальном уровне мер реагирования имеет наличие законодательных, политических и институциональных рамок, эксплицитно гарантирующих предоставление защиты и помощи внутренне перемещенным лицам. Правительства должны активно обеспечивать осуществление всех мероприятий для выявления лиц, ставших жертвами общего или криминального насилия, и предоставлять им соответствующую информацию, документацию, защиту и помощь для нахождения долгосрочных решений. Если меры по предоставлению защиты не принимаются, внутренне перемещенные лица зачастую находят защиту в анонимности, рассеиваясь и становясь «невидимыми», как правило, в бедных городских общинах. Их поиск требует информации и принятия таких мер, как создание «горячих линий» для информирования людей об их правах и услугах, которые могут быть им предоставлены. Их категоризация может также быть практическим и обеспечивающим защиту инструментом для понимания положения этих перемещенных общин в целях принятия обоснованных надлежащих мер реагирования.

64. Всем странам, особенно странам, где в прошлом насилие, напряженность на этнической, религиозной или политической почве или же другие факторы уже приводили к перемещению населения, следует проявлять бдительность с целью недопущения возможности принудительного или произвольного внутреннего перемещения населения в результате повсеместных проявлений насилия, даже в отсутствие вооруженного конфликта, и обеспечивать принятие в соответствии с международными стандартами надлежащих мер реагирования для предотвращения такого внутреннего перемещения населения и ликвидации его последствий. В этой связи следует провести социальные и статистические исследования для выявления причин, масштабов и динамики перемещения и составления портрета жертв. После этого следует рассмотреть вопрос о проведении просветительских кампаний с целью информирования лиц, возможно ставших жертвами принудительного или произвольного перемещения, об их правах в качестве внутренне перемещенных лиц, а также о защите и помощи, которые могут быть им предоставлены.

2. Внутреннее перемещение в результате осуществления проектов в области развития и предпринимательской деятельности

65. Уже давно существует настоятельная необходимость в уделении повышенного внимания внутреннему перемещению населения в результате осуществления проектов в области развития и предпринимательской деятельности. Специальный докладчик признает чувствительность этого вопроса и важность обеспечения баланса между законными потребностями и чаяниями национальных правительств в области развития и правами человека тех, от кого требуют покинуть свои дома. Однако имеющиеся в мире примеры свидетельствуют о том, что проекты в области развития и предпринимательская деятельность реализуются без должного учета прав затрагиваемых лиц.

²⁰ Специальный докладчик подготовил доклады о внутренне перемещенных лицах, которые находятся вне лагерей или же оказались в городах, с целью принятия Межучрежденческим постоянным комитетом позиции в отношении политики по этому вопросу, при этом Комитет положительно отреагировал на эту инициативу, которую осталось лишь реализовать.

66. Международное право и стандарты и национальные законы, как правило, не содержат сколь-либо подробных положений, которыми следует руководствоваться при утверждении проектов в области развития или предоставлении концессий предприятиям, приводящих к внутреннему перемещению населения. Зачастую такие нормы, включая Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны, могут признаваться лишь символически. В других вызывающих беспокойство случаях проекты и программы в области развития реализуются с применением силы, при этом общины заставляют перемещаться с их земель и территорий посредством задействования военных или полумилитарных структур, а также угроз, запугиваний и убийств.

67. Показательно, что на национальном, региональном и глобальном уровнях имеется относительно мало данных о людях, которые стали внутренне перемещенными лицами в результате реализации проектов в области развития и деятельности торгово-промышленных предприятий, и что этому явлению, по сравнению с перемещением населения, вызванным конфликтами и бедствиями, уделяется недостаточное внимание. Согласно результатам некоторых исследований, вследствие осуществления проектов в области развития внутренне перемещенными лицами ежегодно становятся 15 млн. человек²¹. Ввиду наличия тесной связи с тенденциями в области развития экономики перемещение населения по причине реализации проектов в области развития может приобретать более широкие масштабы в странах, которые превращаются из развивающихся в развитые и переходят из категории государств с низким уровнем доходов в категорию государств со средним или высоким уровнем доходов, что обусловлено действием таких факторов, как освоение ранее не эксплуатировавшихся природных ресурсов, увеличение потребностей в энергии или воде, процесс урбанизации и политика в области территориального перераспределения населения. Процессы развития и перемещения населения могут происходить без соблюдения необходимых правовых гарантий в ущерб, а не на благо перемещаемых лиц.

68. Хотя обычно перемещение населения в результате развития ассоциируется с реализацией крупных проектов, например со строительством плотин, его причинами могут являться и другие многочисленные виды деятельности, включая деятельность предприятий горной и других отраслей добывающей промышленности, лесозаготовительные операции, прокладку трубопроводов, создание национальных парков и реализацию природоохранных проектов, строительство портовых или военных сооружений, возведение спортивных объектов и проведение соответствующих мероприятий, строительство промышленных предприятий, процесс урбанизации и развитие инфраструктуры. Небольшие проекты в области развития могут приносить столь же большой ущерб, что и крупные проекты, при этом выявлять такие проекты и контролировать ход их осуществления зачастую труднее. Лишь немногие из проектов в области развития осуществляются с соблюдением международных стандартов, предусматривающих проведение перед перемещением населения соответствующих консультаций, предоставление компенсации, переселение и принятие мер по реабилитации. Затрагиваемые лица, как правило, являются бедными людьми, которые

²¹ См. B. Terminski, *Environmentally-Induced Displacement. Theoretical Frameworks and Current Challenges* (Liege, 2012); M.M. Cernea, "Development-induced and conflict-induced internally displaced persons: bridging the research divide", *Forced Migration Review*, Special Issue (December, 2006); and A. Oliver-Smith (ed.), *Development and Dispossession: The Crisis of Forced Displacement and Resettlement* (School for Advanced Research Advanced Seminar, Santa Fe, New Mexico, 2009).

принадлежат к маргинализированным группам или группам коренного населения и не имеют своих политических представителей или равного голоса в процессе принятия решений.

69. В соответствии с принципом 6 Общих руководящих принципов, запрещение произвольных перемещений распространяется на перемещения, обусловленные «осуществлением широкомасштабных проектов в области развития, которые не оправданы с точки зрения важнейших и приоритетных интересов населения». Согласно всем положениям международного права прав человека, при обосновании соответствующих проектов необходимо исходить из принципа пропорциональности и наличия острой социальной необходимости. Кроме того, в соответствии с принципом 9 Общих руководящих принципов на государства возлагается конкретное обязательство защищать от перемещений коренных жителей, меньшинства, крестьян, занимающихся скотоводством лиц и другие группы, которые находятся в особой зависимости от своих земель и привязаны к ним.

70. В Кампальской конвенции содержится призыв к государствам-участникам «прилагать усилия для защиты общин, которые находятся в особой зависимости от своих земель и привязаны к ним в силу своих особых культурных и духовных ценностей, от перемещения с таких земель, если только это не оправдано насущными и более приоритетными общественными интересами». Она требует от государств «обеспечивать привлечение к ответственности соответствующих негосударственных субъектов, включая многонациональные компании и частные военные или охранные организации, за акты произвольного перемещения населения или соучастие в таковых» и «обеспечивать привлечение к ответственности негосударственных субъектов, участвующих в деятельности по исследованию и эксплуатации экономических и природных ресурсов, которая приводит к перемещению населения». В соответствии с международными нормами, касающимися деятельности торгово-промышленных предприятий, включая принятые в 2011 году Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека, государства и предприятия должны соблюдать все действующие законы и уважать права человека.

71. Деятельность, связанная с развитием и предпринимательством, может создавать или усугублять проблему перемещения населения. Права некоторых общин, включая общины коренного населения или меньшинств, например их права на землю, с которой они связывают свою идентичность, могут причинять неудобство из-за наличия интересов в области развития или экономических интересов. Имеют место случаи милитаризации районов, где планируется осваивать ресурсы, при этом некоторые компании пользуются услугами военных или охранных организаций для захвата некоторых территорий. Применяется тактика разобщения общин или же обхода и подрыва местных властных структур, в рамках которой, в частности, могут использоваться приемы коррупции или подкупа для разрушения социальных устоев этих общин.

72. Чрезвычайно важно разработать касающиеся проектов в области развития, земли и негосударственных субъектов национальные правовые и политические рамки, которые бы были увязаны с положениями законодательства о внутреннем перемещении и правах внутренне перемещенных лиц и дополняли их, а также соответствовали международным стандартам. Например, Конвенция Международной организации труда (№ 169) о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, 1989 года посвящена правам коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни, и закрепляет право коренных народов на свободное, предварительное и сознательное согласие. Статьи 6, 7

и 9 этой Конвенции устанавливают, что согласие коренных общин следует получать до их переселения или до реализации проектов в области развития на их землях. В тех случаях, когда решения о перемещении принимаются или согласовываются после проведения надлежащих и всесторонних консультаций со всеми заинтересованными сторонами, внутренне перемещенным лицам в соответствии с международными стандартами должны предоставляться соответствующая компенсация и поддержка и предлагаться долгосрочные решения.

73. Однако зачастую это не так; предоставляемая компенсация во многих случаях ничтожна и не может гарантировать устойчивых средств существования, при этом никто не берет на себя ответственность за поиск долгосрочного решения проблемы перемещения в результате реализации проектов в области развития, которое бы состояло в переселении в какой-либо другой район страны. Перемещение и процессы переселения в результате реализации проектов в области развития приводят к утрате земельной собственности, работы и жилья, маргинализации, отсутствию продовольственной безопасности, повышению показателей заболеваемости и смертности, утрате доступа к общинным землям и землям предков, социальному расслоению, а в конечном счете к массовому обнищанию²² и даже смерти.

74. В Основных принципах и руководящих указаниях 2007 года, касающихся выселений и перемещений²³ по соображениям развития, содержатся ценные рекомендации в отношении устранения последствий выселений и соответствующих перемещений по соображениям развития для прав человека. Они являются для государств практическим ориентиром в выборе мер и процедур, с тем чтобы не допустить проведения выселений по соображениям развития в нарушение действующих международных правозащитных стандартов, т.е. с тем чтобы они не стали «принудительными» выселениями. Большое внимание в этих руководящих указаниях также уделяется эффективным средствам правовой защиты лиц, чьи права человека были нарушены из-за неэффективности упреждающих мер. При первой же возможности следует проводить независимые оценки проектов в области развития и предпринимательской деятельности, которые могут привести к перемещению населения, на предмет их воздействия на права человека и окружающую среду, а их результаты должны учитываться в рамках правовых процедур по утверждению проекта и в программах переселения и реабилитации.

75. Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года может придать новый импульс усилиям по обеспечению того, чтобы процесс развития осуществлялся с должной ответственностью и с учетом его воздействия на перемещаемых лиц. Она требует, чтобы деятельность в области развития осуществлялась таким образом, чтобы это соответствовало правам и обязанностям государств по международному праву, включая право и стандарты прав человека. Важно, чтобы эта новая глобальная повестка дня в области развития не была интерпретирована как дающая государствам зеленый свет на достижение целей в области развития без должного учета прав человека и потерь тех, кому принадлежат или кто занимает земли, где могут быть осуществлены проекты в области развития. В соответствии с обязательством государств «не оставить никого позади», включая внутренне перемещенных лиц, люди, которые

²² См. Michael M. Cernea “Risks, Safeguards and Reconstruction: A Model for Population Displacement and Resettlement”, in M. Cernea and McDowell (eds.), *Risks and Reconstruction: Experiences of Resettlers and Refugees*, pp. 11-55 (World Bank, Washington, D.C., 2000).

²³ См. www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines_en.pdf.

подвергаются перемещению в результате проектов и других инициатив в области развития, должны извлечь пользу из программ развития и являться их объектом.

3. Признание уязвимости групп, находящихся в неблагоприятном положении, и маргинализированных групп перед внутренним перемещением

76. В некоторых ситуациях внутреннее перемещение в наибольшей степени затрагивает определенные общины ввиду их особенностей, географического местоположения, бедности, дискриминации или других исключительных обстоятельств и делает их особенно уязвимыми перед внутренним перемещением. К этим группам могут относиться коренные народы, а также этнические, религиозные или другие меньшинства, которые зачастую являются более малочисленными по сравнению с общинами, составляющими большинство населения, относятся к самым бедным слоям общества, могут сталкиваться с различными формами маргинализации и, как правило, не представлены в политических или других государственных органах. В некоторых случаях они могут в течение длительного времени целенаправленно подвергаться дискриминации и насилию. Среди внутренне перемещенных лиц зачастую преобладают представители именно таких групп населения.

77. В силу этих и других факторов некоторые маргинализированные общины уязвимы перед насильственным перемещением в ситуациях конфликта и межобщинной или межконфессиональной напряженности или в результате того, что у них нет возможности противодействовать перемещению с их земель в связи с реализацией проектов в области развития или предпринимательской деятельности. Требуется больше исследований и данных для выяснения в полном объеме масштабов воздействия перемещения на такие общины, а также региональных тенденций, характера и динамики перемещения. В частности, необходимы дезагрегированные данные не только по полу и возрасту, но и по другим признакам, как то этническая принадлежность и вероисповедание, которые следует определять, исходя из конкретного контекста. Такая информация при полном соблюдении международных норм в области защиты и использования данных поможет прогнозировать и предотвращать перемещение, которое угрожает определенным общинам, и будет способствовать созданию столь необходимых механизмов оценки риска перемещения населения и раннего предупреждения.

78. В Сирийской Арабской Республике и Ираке, которые Специальный докладчик посетил в мае 2015 года, целенаправленные действия так называемого ИГИЛ против христиан, езидов и других небольших этнических и религиозных общин являются очевидными и хорошо задокументированы. Они целенаправленно подвергаются насилию и перемещению на основании их принадлежности к определенным этническим или религиозным группам. В некоторых случаях внутреннее перемещение населения является, возможно, произвольным, соизмеримо с этническими чистками, преступлениями против человечности или кровавыми бесчинствами и включает уничтожение культурных памятников и культовых мест, с тем чтобы эти общины никогда не вернулись в свои районы проживания. Аналогичным образом, во многих других районах дискриминация в отношении определенных групп в обществе может достигнуть такого уровня, при котором начинают совершаться преступления на почве ненависти, а внутреннее перемещение населения приобретает масштабы, не имеющие прецедента даже в контексте вооруженного конфликта.

79. Уязвимость перед перемещением может возрастать в результате дискриминационной государственной политики или практики. Отсутствие документов, отказ в гражданстве или его лишение приводят к тому, что представители некоторых этнических или религиозных групп становятся апатридами. Их права как граждан не признаются в полном объеме, в связи с чем национальные органы могут подвергать их преследованиям или не обеспечивать им надлежащей защиты. Как отмечалось в аналитическом докладе Норвежского совета по делам беженцев, посвященном безгражданству и перемещению²⁴, лица без гражданства относятся к категории исключительно уязвимых лиц, в том числе перед лицом внутреннего перемещения. Проблема безгражданства требует более четкого понимания в контексте государственной политики отказа в правовом статусе, которая затрагивает особо маргинализированные общины.

80. Специальный докладчик был потрясен уязвимостью коренных народов перед внутренним перемещением, в том числе в ходе своего официального визита на Филиппины, после которого он заострил внимание на последствиях перемещения или угрозы перемещения для этих народов. Перемещение имеет особенно серьезные последствия для коренных народов ввиду их связи с землями предков, и они, возможно, сталкиваются с большими трудностями в области адаптации с целью выживания после перемещения. Следует в законодательном порядке и на практике укрепить защиту прав коренных народов, которые подвергаются перемещению или которым угрожает перемещение. Следует в полном объеме осуществлять положения законодательства о правах на землю и правах коренных народов, при этом конкретные положения о правах коренных народов должны быть включены там, где это необходимо, в законы о внутренне перемещенных лицах.

81. В случаях перемещения в результате конфликтов и бедствий дискриминация и маргинализация могут оставаться факторами, которые негативно сказываются на обеспечении безопасности внутренне перемещенных лиц, предоставлении им защиты и гуманитарной помощи и поиске в некоторых случаях долгосрочных решений. В Рамочной программе по поиску долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц подчеркивается, что принцип недискриминации занимает центральное место в концепции долгосрочных решений и их поиске. Государствам, национальным правозащитным комиссиям, всем субъектам, занимающимся гуманитарной деятельностью и проектами в области развития, и гражданскому обществу следует обеспечивать равное и недискриминационное обращение со всеми, кто нуждается в защите и помощи, возможностях для получения средств существования и долгосрочных решениях.

С. Восстановление способности внутренне перемещенных лиц к жизнедеятельности посредством их консультирования, участия, категоризации и информирования

82. Специальный докладчик, исходя из итогов его встреч с внутренне перемещенными лицами в различных странах, обеспокоен тем, что с ними в целом не проводятся какие-либо предметные консультации, что они не имеют возможности высказать свое мнение, а когда они что-то говорят или пытаются отстаивать свои права, их никто не слышит. Они зачастую заявляли, что с ними

²⁴ См. Norwegian Refugee Council-Tilburg University, *Statelessness and Displacement, Scoping Paper* (May 2015). Имеется по адресу www.nrc.no/arch/_img/9197390.pdf.

практически не проводились консультации, что официальные лица очень редко посещали их или представляли надлежащую информацию об имеющихся возможностях выбора или планах, разрабатываемых в отношении предоставления им крова, мест размещения или сроков их возвращения или переселения. Внутренне перемещенные лица очень часто заявляли, что у них нет возможностей участвовать в выработке затрагивающих их решений. Эти лица имеют право на консультации и участие, осуществление которого играет важную роль для поиска надлежащих, обоснованных, приемлемых для общин и устойчивых решений.

83. Показательно, что надежные и всеобъемлющие данные о внутренне перемещенных лицах зачастую отсутствуют, что ограничивает возможности правительств и национальных и международных партнеров в плане принятия эффективных мер реагирования и оказания незамедлительной и более долгосрочной поддержки для удовлетворения их потребностей в защите и помощи и поиска долговременных решений. Сбор и учет данных о внутренне перемещенных лицах является трудной задачей, особенно в сложных ситуациях, когда перемещение еще, возможно, не завершено или когда они подвергаются многократному перемещению, или проживают вне лагерей. Правительствам при поддержке национальных и международных партнеров следует улучшить эти данные и их анализ.

84. Внутренне перемещенных лиц, включая женщин и женщин – глав домохозяйств, молодежь, престарелых людей и инвалидов, следует более широко привлекать к консультациям, участию и информационным мероприятиям. Углубленные оценки, категоризация и консультации помогают выявить уязвимые места, имеющиеся возможности и препятствия, что имеет большое значение для принятия надлежащих мер реагирования и нахождения долгосрочных решений. Сбор данных о лицах, находящихся вне лагерей, также связан с чрезвычайно большими трудностями, в связи с чем необходимо найти творческие решения для обеспечения того, чтобы они не остались без защиты и поддержки. В докладе, который представил Специальный докладчик по этому вопросу Совету по правам человека в 2012 году, уделяется особое внимание устранению причин игнорирования нужд внутренне перемещенных лиц, которые находятся вне лагерей, с помощью сбора данных²⁵.

85. Чрезвычайно большое значение имеет признание внутренне перемещенных лиц в качестве обладателей гражданских и политических прав, а также экономических, социальных и культурных прав. Правозащитный подход к вопросам внутреннего перемещения и предоставления таким лицам гуманитарной помощи и помощи в целях развития требует оценки их прав человека на основе информации, выходящей за рамки обычных статистических данных о перемещении и учитывающей особые обстоятельства, проблемы и потребности каждого человека, включая женщин, лиц престарелого возраста, инвалидов, меньшинства и т.д. Он требует более широкого взаимодействия и консультаций со внутренне перемещенными лицами, благодаря чему можно будет лучше понять их потребности, озабоченности и намерения и продемонстрировать уважение их работе в качестве партнеров по процессу поиска решений, а не считать их пассивными получателями помощи.

86. В некоторых случаях перемещения населения могут использоваться и используются тщательно разработанные методологии сбора данных. Однако это является, скорее, исключением, чем нормой. Подробные обследования домохо-

²⁵ См. A/HRC/19/54, пункты 26 и 27.

зьяств и деятельность по категоризации и оценке позволяют получить жизненно важную информацию, которая может использоваться различными субъектами в деле разработки, осуществления и мониторинга программ. Они могут способствовать прояснению представлений в отношении защиты, например тех, кто подвергся насилию или кому угрожает насилие, а также выявлению имеющих у людей намерений: вернуться или искать альтернативное решение. Все данные и ответы в ходе опросов должны представляться на добровольной основе, при этом следует также обеспечивать соблюдение международных норм, касающихся защиты данных и обеспечения личной безопасности. Датский совет по делам беженцев и УВКБ в настоящее время предпринимают усилия для более четкого определения порядка организации защиты информации и поддержки принятия оперативных решений.

87. Специальный докладчик приветствует работу Совместной межучрежденческой службы по категоризации ВПЛ, которая была создана для оказания помощи правительствам, гуманитарным организациям и учреждениям, занимающимся вопросами развития, в деле получения, ведения и обновления надежных данных и аналитической информации о случаях внутреннего перемещения населения, в том числе демографических данных, дезагрегированных по полу, возрасту, местонахождению и этно-культурному многообразию. Служба признает, что внутренне перемещенные лица не являются однородной группой и что для поиска надлежащих и обоснованных решений необходима более полная картина об их особенностях и обстоятельствах.

88. Все более широкое применение на местах получает разработанная Международной организацией по миграции матрица отслеживания перемещения, которая представляет собой инструмент для отслеживания и мониторинга перемещения и выявления мест, где поселились внутренне перемещенные лица. Кроме того, в 2010 году неправительственные организации ИМПАКТ и АТСП вместе с Программой по применению спутниковой информации в оперативных целях Учебного и научно-исследовательского института Организации Объединенных Наций разработали инициативу REACH, призванную содействовать разработке информационных инструментов и продуктов для укрепления потенциала гуманитарного сообщества в том, что касается принятия решений и планирования²⁶. Инициатива REACH способствует лучшему пониманию затронутых кризисами общин в местах их расселения путем проведения систематического и комплексного сбора данных, содействуя тем самым получению информации, необходимой для разработки, планирования и оценки предусматривающей оказание помощи гуманитарной деятельности, основанной на фактических данных.

89. Важно отметить, что местные неправительственные и добровольные организации на постоянной основе вносят большой ценный вклад в оказываемую на местном уровне поддержку внутренне перемещенным лицам и зачастую привлекают для этих целей представителей затронутых общин, которые имеют тесные связи со своими общинами и хорошо знают их. Директивным органам следует оказывать поддержку таким организациям, укреплять их потенциал и тесно работать с ними, с тем чтобы они лучше понимали и удовлетворяли потребности внутренне перемещенных лиц и затронутых перемещением общин, а также для обеспечения того, чтобы мнения и пожелания этих лиц принимались во внимание и учитывались директивными органами.

²⁶ См. www.reach-initiative.org/reach/about-reach.

IV. Выводы и рекомендации

90. Сложившаяся в мире в 2016 году общая ситуация с внутренним перемещением населения вызывает тревогу, при этом число внутренне перемещенных лиц достигло беспрецедентного уровня, в деле поиска долгосрочных решений проблем продолжительного и затянувшегося перемещения нет никаких подвижек, а новый кризис, вызванный массовым перемещением населения, может лишь усилиться. В реальности положение дел является еще более критическим, чем об этом свидетельствуют существующие статистические данные, поскольку в них не учитываются причины перемещения населения, как то проекты в области развития и предпринимательская деятельность, а также общее и криминальное насилие. Возник глобальный кризис, для выхода из которого требуется принять смелые новаторские и конкретные меры на всех уровнях, от местного до международного, а также создать новые и более эффективные механизмы партнерства и сотрудничества.

91. Организации Объединенных Наций и международному сообществу следует продемонстрировать свою приверженность эффективному решению проблемы внутреннего перемещения населения. Важным шагом в этом направлении стало бы расширение мандата Специального докладчика или Специального представителя Генерального секретаря и выделение ему надлежащего штата сотрудников и ресурсов для эффективного решения проблемы внутреннего перемещения населения в рамках Организации Объединенных Наций и за ее пределами, а также в диалоге с государствами-членами и всеми соответствующими заинтересованными сторонами.

92. Международному сообществу, равно как и национальным правительствам, необходимо применять новые подходы. Однако международная система и так уже слишком загружена работой в связи с необходимостью урегулирования нескольких серьезных кризисов, вызванных массовым внутренним перемещением населения. С учетом ограниченности ресурсов следует напомнить, что главную ответственность за решение проблемы внутреннего перемещения несут национальные правительства, с тем чтобы международные партнеры в сфере гуманитарной помощи и развития могли сосредоточивать свои усилия в областях, где они больше всего необходимы.

93. Повышение уровня информированности об обделенных вниманием случаях внутреннего перемещения населения, в которых внутренне перемещенные лица остались без защиты и помощи, в том числе о случаях перемещения по таким причинам, как общая атмосфера насилия, дискриминация и дискриминационная политика, а также проекты в области развития, должно стать одним из главных приоритетов для национальных правительств и международного сообщества.

94. Следует более тщательно изучить роль проектов в области развития и предпринимательской деятельности в качестве причин и факторов перемещения населения. Национальным правительствам следует обеспечивать соблюдение всех соответствующих международных стандартов при осуществлении или лицензировании проектов в области развития или предпринимательской деятельности, которые приведут к перемещению общин. В случаях перемещения населения в результате осуществления проектов в области развития в консультации с затрагиваемыми лицами должны определяться размеры компенсации и надлежащие меры по переселению и реабилитации, которые следует осуществлять до тех пор, пока не будут найдены долгосрочные решения.

95. Поскольку многие страны ведут дебаты по поводу трансграничного перемещения «мигрантов» и просителей убежища, внимание следует вновь сосредоточить на защите внутренне перемещенных лиц в странах их происхождения и мерах по обеспечению учета таких аспектов, как скорейшее восстановление, средства существования и повышение жизнестойкости. Традиционные модели оказания гуманитарной помощи в чрезвычайных ситуациях практически не содержат для таких лиц никаких стимулов и не дают им уверенности в будущем, с тем чтобы они предпочитали оставаться в странах своего происхождения. Хотя гуманитарная помощь имеет большое значение и может спасти жизни, одновременно с ее предоставлением необходимо также осуществлять деятельность в области развития для обеспечения средств существования путем реализации соответствующих программ и поиска долгосрочных решений.

96. Следует уделять повышенное внимание ликвидации разрыва между помощью и деятельностью в области развития на самом раннем этапе планирования мер реагирования на кризис или проектов в сфере развития, исходя из возможности реализации в краткие сроки важных мер по повышению жизнестойкости и обеспечению столь необходимой безопасности, доходов, надежды и достоинства, благодаря чему внутренне перемещенные лица смогут остаться в своей стране. Это потребует нового уровня сотрудничества, партнерства и финансирования, в основе которых должны лежать подлинная политическая воля и решимость, необходимые для обеспечения реальных перемен в интересах этих людей.

97. Требуется глобальный переход к мерам по предупреждению принудительного перемещения населения, а также чтобы коренные причины перемещения населения выявлялись и устранялись на самом раннем этапе. В районах конфликта стороны конфликта должны решительно подтверждать свою приверженность уважению международного гуманитарного права. Многие должны быть сделаны для выявления общин, которым угрожает насилие и перемещение, и скорейшего принятия необходимых упреждающих и защитных мер.

98. Уменьшение опасности бедствий и меры по борьбе с изменением климата и его негативными последствиями в том, что касается внутреннего перемещения и других вопросов, связанных с правами человека, должны оставаться одним из основных пунктов международной повестки дня. Парижское соглашение, заключенное после двадцать первой Конференции Сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, является важным шагом в правильном направлении, поскольку в нем эксплицитно признается, что государствам необходимо предпринимать индивидуальные и коллективные действия. Это соглашение должно быть осуществлено на практике всеми сторонами.

99. Национальным органам следует осуществлять сбор и обмен данными о всех причинах перемещения населения в их странах, включая общее и криминальное насилие и преступления на почве ненависти, проекты в области развития и предпринимательскую деятельность. Необходимо, чтобы в странах действовали законы о равенстве и недискриминации, а также законы о правовой защите меньшинств, коренных народов и других потенциально уязвимых групп, которые должны содержать положения, запрещающие незаконное перемещение населения.

100. Отсутствие механизмов правовой защиты и политики и программ практического реагирования очевидно во многих государствах, где имеет место внутреннее перемещение населения в результате конфликтов, бедствий, проектов в области развития или по другим причинам. Им следует принять национальные законы, соответствующие Руководящим принципам по вопросу о перемещении лиц внутри страны и другим международным стандартам, и создать институциональные и политические рамки для реагирования на случаи внутреннего перемещения населения.

101. Кампальская конвенция имеет жизненно важное значение для региона, где не утихают кризисы, вызванные массовым перемещением населения; однако необходимо активизировать ее осуществление и применение на практике. Другим региональным организациям следует предпринять шаги с целью принятия своих собственных региональных стандартов, что явится важным шагом в деле гарантирования прав человека внутренне перемещенных лиц и оказания содействия принятию национальных законов, политики и программ.

102. Хотя имеющиеся показатели вызывают тревогу и многое говорят нам о положении дел и тенденциях в области внутреннего перемещения населения в мире, нам следует понимать, что за этими статистическими данными скрываются человеческие страдания. В этой связи чрезвычайно важно активизировать поддержку, оказываемую правительствам в целях сбора и анализа надежной и учитывающей потребности в защите информации, которая необходима для разработки обоснованной политики, программ и мер реагирования. Средства массовой информации и политики зачастую говорят о необходимости решения проблемы перемещенных лиц, будь то внутренне перемещенные лица, беженцы или мигранты, в какой-то обобщенной обезличенной форме, упуская из внимания тот факт, что речь идет о жизни, чаяниях и надеждах конкретных людей и семей.

103. Признание внутренне перемещенных лиц в качестве обладателей гражданских и политических прав, а также экономических и социальных прав имеет непреходящее значение и требует применения правозащитных подходов. По этой причине все государства должны признать, уважать и защищать основополагающие права таких лиц, включая право на проведение консультаций с ними, право быть проинформированным и право на участие и свободный выбор в рамках принятия затрагивающих их решений, включая решения в отношении того, возвращаться ли в места своего происхождения или предпочесть поселиться и интегрироваться в каком-либо другом месте.

104. Целевой показатель сокращения масштабов внутреннего перемещения населения к 2030 году на 50%, который определил Генеральный секретарь в своем докладе «Единое человечество: общая ответственность», подготовленном в преддверии Всемирного саммита по гуманитарным вопросам, должен вдохновить все заинтересованные стороны удвоить свои усилия и определить программу действий для достижения этого амбициозного показателя, в том числе путем принятия конкретных обязательств. Это требует новых подходов и новаторских действий для достижения поставленных целей посредством нахождения устойчивых и долгосрочных решений, использования необходимых показателей и осуществления эффективной превентивной деятельности.