

**Совет по правам человека**

Двадцать девятая 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  
Чалоки Бейани***Резюме*

В настоящем докладе, представляемом в соответствии с резолюцией 23/8 Совета по правам человека, изложен отчет о деятельности Специального докладчика по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц в период после представления его предыдущего доклада Совету. В нем также имеется раздел, посвященный тематическому анализу прав человека внутренне перемещенных лиц в контексте повестки дня в области развития на период после 2015 года.

Задача обеспечения достойной жизни для всех лежит в основе Целей развития тысячелетия, а также повестки дня развития на период после 2015 года. Многие внутренне перемещенные лица оказываются лишены своих прав человека и основных благ достойной жизни: своих домов, источников средств к существованию и доходов, чувства сопричастности и уверенности в будущем, гарантий безопасности и справедливости, возможности накормить и одеть своих детей и дать им образование, а также возможности свободно распоряжаться своей судьбой. Положение внутренне перемещенных лиц характеризуется душевной травмой, зависимостью и борьбой за выживание, причем средняя продолжительность перемещения в случаях конфликта составляет целых 17 лет. Обеспечение долгосрочных решений проблем внутренне перемещенных лиц – сложный процесс, который требует отражения их интересов в формулировках целей устойчивого развития и стратегиях по возвращению этих лиц к нормальной жизни в условиях уважения их достоинства и безопасности во имя светлого будущего.

GE.15-06842 (R) 060515 070515



\* 1 5 0 6 8 4 2 \*

Просьба отправить на вторичную переработку 

## Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	1–2	3
II. Деятельность по мандату .....	3–17	3
A. Мандат .....	3	3
B. Взаимодействие со странами .....	4–10	3
C. Сотрудничество с региональными и международными организациями .....	11–13	5
D. Учет прав человека внутренне перемещенных лиц в основных направлениях деятельности Организации Объединенных Наций....	14–17	6
III. Проблема внутренне перемещенных лиц в контексте повестки дня развития на период после 2015 года .....	18–90	7
A. Введение и общая информация .....	18–25	7
B. Прогресс в деле обеспечения учета проблемы внутренне перемещенных лиц в повестках дня в области развития .....	26–34	9
C. Обеспечение более конкретного учета проблемы внутренне перемещенных лиц в повестке дня развития на период после 2015 года .....	35–41	11
D. Долгосрочное решение проблемы внутренне перемещенных лиц и развитие в интересах внутренне перемещенных лиц .....	42–45	14
E. Обоснование необходимости надлежащего учета проблемы внутренне перемещенных лиц в повестках дня в области развития .....	46–75	15
F. Достижение целей в области устойчивого развития в интересах внутренне перемещенных лиц на национальном уровне.....	76–78	23
G. Необходимые шаги для учета проблемы внутренне перемещенных лиц в работе над целями устойчивого развития .....	79–88	24
H. Смягчение последствий перемещения, связанного со строительными проектами .....	89–90	28
IV. Выводы и рекомендации .....	91–110	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. В первой части содержится обзор его деятельности в течение отчетного периода после представления его предыдущего доклада Совету.

2. Во второй части рассматривается вопрос об отражении прав человека внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) в контексте повестки дня развития на период после 2015 года и целей устойчивого развития. В ней содержится настоятельный призыв уделять более пристальное внимание проблеме ВПЛ в рамках процессов, контрольных показателей и деятельности в области развития в целях изыскания долгосрочного решения этой проблемы. Государствам настоятельно рекомендуется учитывать в своих программах и стратегиях развития потребности и вклад ВПЛ, в частности лиц находящихся в положении ВПЛ в течение длительного времени.

## **II. Деятельность по мандату**

### **A. Мандат**

3. В своей резолюции 23/8 Совет по правам человека поручил Специальному докладчику задачу решения проблемы внутреннего перемещения, в частности путем обеспечения учета прав человека ВПЛ во всех соответствующих компонентах системы Организации Объединенных Наций, проведения работы по повышению эффективности международного реагирования на проблему внутреннего перемещения, участия в скоординированных международных пропагандистских усилиях и действиях по повышению защиты и уважения прав человека ВПЛ, а также продолжения и расширения диалога с правительствами, международными, региональными и неправительственными организациями и другими соответствующими субъектами.

### **B. Взаимодействие со странами**

#### **Кения**

4. В ходе своей повторной поездки в Кению 29 апреля – 7 мая 2014 года Специальный докладчик особо отметил, что изыскание долгосрочного решения проблемы ВПЛ является длительным процессом, который требует принятия мер в гуманитарной области, в сфере развития и в области миростроительства. Хотя удалось добиться определенного прогресса в деле нахождения долгосрочного решения проблем лиц, перемещенных в результате разгула насилия после выборов 2007–2008 годов, на пути к этой цели сохраняются серьезные препятствия, главные из которых касаются участия в социально-экономической и политической жизни. В Мойле, расположенном на севере Кении, он обратил особое внимание на положение людей, недавно ставших перемещенными лицами в результате этнического и межобщинного насилия или стихийных бедствий. Он настоятельно призвал правительство обеспечить полное осуществление принятых в 2012 году законов о предоставлении помощи и защиты ВПЛ и затрагиваемым этой проблемой сообществам и ратифицировать Конвенцию Африканского союза о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи (Кампальскую конвенцию).

### **Азербайджан**

5. В ходе своей поездки в Азербайджан 18–24 мая 2014 года Специальный докладчик посетил поселения ВПЛ в Баку и его окрестностях, а также в Агдамском районе на западе страны. Он приветствовал прогресс, достигнутый руководством Азербайджана в деле улучшения условий жизни ВПЛ. Он отметил, что мирное урегулирование тлеющего конфликта в регионе Нагорного Карабаха и вокруг него<sup>1</sup> имеет ключевое значение для решения затяжной проблемы внутреннего перемещения. Он подчеркнул, что учет проблемы ВПЛ в стратегиях планирования развития в таких сферах, как жилищное строительство, образование, здравоохранение и занятость, необходим для того, чтобы они могли скорее вернуться к нормальной жизни, зарабатывать себе на жизнь и самостоятельно обеспечивать себя. Он особо отметил, что ВПЛ необходимо всесторонне вовлекать в процесс принятия решений и другие процессы в области планирования развития, а также рекомендовал провести в порядке изыскания долгосрочных решений обследование с целью выяснения пожеланий и потребностей (A/HRC/29/34/Add.1).

### **Кот-д'Ивуар**

6. 16–20 июня 2014 года, спустя два года после своей официальной поездки в Кот-д'Ивуар, Специальный докладчик находился с визитом в Абиджане для оценки прогресса, достигнутого в деле изыскания долгосрочного решения проблемы ВПЛ. Хотя большинство ВПЛ вернулись в районы их происхождения, он особо отметил необходимость оказания им поддержки на постоянной основе в деле удовлетворения основных потребностей и возвращения к нормальной жизни. Нельзя забывать о ВПЛ, которые стремятся вернуться к нормальной жизни, в тот момент, когда участники гуманитарной деятельности сворачивают свою работу. Он особо отметил, что ратификация Кот-д'Ивуаром в 2014 году Кампальской конвенции обеспечила основу принятия согласованных мер и что ВПЛ необходимо предоставить возможность участия в национальных выборах 2015 года.

### **Гаити**

7. 29 июня – 5 июля 2014 года Специальный докладчик находился с визитом в Порт-о-Пренсе с целью изучения общего положения ВПЛ в Гаити спустя четыре года после землетрясения. Он призвал обеспечить переход от сугубо гуманитарной деятельности к осуществлению стратегий развития, в которых следовало бы предусмотреть долгосрочное решение проблемы ВПЛ наряду с решением проблем уязвимости и крайней нищеты в Гаити. Он подтвердил, что именно на правительстве лежит главная задача учитывать вопросы прав человека в процессе облегчения бремени нищеты на основе развития, принимая во внимание необходимость изыскания долгосрочного решения проблемы внутренне перемещенных лиц (A/HRC/29/34/Add.2).

### **Украина**

8. В ходе своей поездки на Украину 16–25 сентября 2014 года Специальный докладчик посетил Луганскую и Донецкую области на востоке страны. Он настоятельно призвал правительство наращивать усилия по удовлетворению потребностей и защите прав человека ВПЛ из затронутых конфликтом восточ-

---

<sup>1</sup> Любую ссылку на территории Нагорного Карабаха и прилегающих к нему районов следует понимать в полном соответствии с резолюцией 62/243 Генеральной Ассамблеи от 14 марта 2008 года.

ных областей и Автономной Республики Крым. Отметив отсутствие исчерпывающих данных о количестве и местонахождении перемещенных лиц, а также об их потребностях, он подчеркнул необходимость учета и категоризации всех ВПЛ, а также оценки их потребностей. Процедуры учета должны быть согласованы для обеспечения того, чтобы ВПЛ могли пользоваться основными услугами, работать по найму и получать средства к существованию, а также голосовать на будущих выборах (A/HRC/29/34/Add.3).

### **Центральноафриканская Республика**

9. 10–14 февраля 2015 года Специальный докладчик находился с визитом в Центральноафриканской Республике вместе с помощником Генерального секретаря из Управления по координации гуманитарных вопросов и директором по оперативной деятельности Департамента гуманитарной помощи и гражданской защиты Европейской комиссии. Они посетили Бамбари, Ялоке, Мпоко и квартал "ПК-5" в Банги. Специальный докладчик особо отметил необходимость обеспечения безопасности и свободного передвижения ВПЛ, а также сохранения образа жизни кочевых народов. Он выразил удовлетворение ратификацией Центральноафриканской Республикой Кампальской конвенции и настоятельно призвал действительно учитывать проблему ВПЛ в ходе национального диалога (Бангийского форума по национальному примирению).

### **Просьбы о посещении стран**

10. Со времени представления своего предыдущего доклада Специальный докладчик направил или повторил просьбы о посещении Ирака, Колумбии, Мексики, Нигерии, Сирийской Арабской Республики и Филиппин.

## **С. Сотрудничество с региональными и международными организациями**

11. Специальный докладчик тесно взаимодействует с Африканским союзом в деле пропаганды ратификации и осуществления Кампальской конвенции. В марте 2014 года он посетил штаб-квартиру Африканского союза, чтобы дать старт процессу выполнения совместного плана действий по осуществлению Конвенции на всем континенте. Он призывал государства-участники к созданию или укреплению внутренних механизмов поощрения участия местных органов власти, общин, организаций гражданского общества и частного сектора. В ноябре 2014 года в качестве основного выступающего на Гуманитарном симпозиуме Африканского союза в Найроби он участвовал в обсуждении действенных мер по оказанию гуманитарной помощи людям, перемещенным в результате конфликта. В декабре 2014 года он сообщил о ходе осуществления Конвенции и настоятельно призвал добиваться еще более значительного прогресса в этом деле на мероприятии, организованном постоянным представительством Африканского союза при Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве по случаю второй годовщины со дня вступления в силу Конвенции.

12. В июле 2014 года Специальный докладчик принял участие в мероприятиях по осуществлению совместной инициативы Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и Организации Объединенных Наций, в том числе во встрече представителей государств-участников и Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), проведенной для содействия принятию более широкого подхода к решению проблемы перемещенных лиц на основе совместного перечня для оценки поло-

жения в сфере защиты, разработанного ОБСЕ, УВКБ и сотрудниками Специального докладчика. Этот перечень является механизмом обеспечения защиты перемещенного населения и затрагиваемых местных сообществ на всех этапах конфликта. Кроме того, он информировал делегации стран – участников ОБСЕ о тех выводах, к которым он пришел в странах ОБСЕ, затрагиваемых проблемой перемещения.

13. Специальный докладчик поддерживает тесные партнерские отношения с организациями гражданского общества. В связи с таким сотрудничеством он хотел бы выразить признательность за содействие, которое было ему оказано по линии проекта Брукингского института и Лондонской школы экономики по вопросам внутреннего перемещения населения и стратегического партнерства с Совместной межучрежденческой службой по категоризации внутренне перемещенных лиц, Датским советом по делам беженцев и Центром по наблюдению за процессами внутреннего перемещения. Организации гражданского общества играют жизненно важную роль в поддержке его деятельности, в частности в ходе поездок по странам.

#### **D. Учет прав человека внутренне перемещенных лиц в основных направлениях деятельности Организации Объединенных Наций**

14. Специальный докладчик продолжал выступать в поддержку учета прав человека ВПЛ в деятельности учреждений Организации Объединенных Наций и всего сообщества гуманитарных организаций, принимая активное участие в работе Межучрежденческого постоянного комитета, Глобальной группы по защите и этапа заседаний Экономического и Социального Совета по гуманитарным вопросам. Он приводил примеры из своего недавнего опыта для подтверждения важной роли гуманитарных принципов в деле удовлетворения потребностей ВПЛ в защите и помощи как в условиях острой фазы конфликтов, так и во время поиска долгосрочных решений.

15. В мае 2014 года Специальный докладчик выступил на проводившемся по "формуле Аррии" заседании Совета Безопасности по теме "Защита внутренне перемещенных лиц: проблемы и роль Совета Безопасности"<sup>2</sup>, которое было посвящено общим целям Совета и его партнеров, в частности: защите гражданских лиц, включая ВПЛ в районах проживания беженцев, в процессе перемещения и после возвращения; а также поиску долгосрочного решения проблем ВПЛ, предполагающему решение не только гуманитарных задач и задач в сфере развития, но и задач миростроительства. В октябре он вновь выступил перед Советом на совещании по теме "Женщины, мир и безопасность – перемещенные женщины и девочки: лидеры и выжившие". Он особо отметил, что перемещенные женщины часто подвергаются двойной дискриминации, не только как женщины, но и как ВПЛ. Они сталкиваются с особыми проблемами в области прав человека, обусловленными сочетанием гендерного фактора с такими факторами, как возраст, принадлежность к той или иной группе, инвалидность и их гражданское или социально-экономическое положение. Несмотря на положительные изменения, меры реагирования на проблему перемещения населения внутри страны по-прежнему не отвечают в достаточной степени конкретным потребностям женщин и девочек.

<sup>2</sup> С информацией о заседании можно ознакомиться по адресу [www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/ArriaFormula\\_SC\\_on\\_protection\\_of\\_IDPs.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/ArriaFormula_SC_on_protection_of_IDPs.pdf).

16. В июне 2014 года Специальный докладчик принял участие в консультациях по Центральной и Западной Африке в Абиджане в ходе подготовки к Всемирному гуманитарному саммиту, а 2–6 марта 2015 года он участвовал в региональных консультациях по Ближнему Востоку и Северной Африке в Аммане. На этих консультациях он обратил особое внимание на способы уменьшения последствий затяжной проблемы перемещения, повышения согласованности действий правительств, партнеров по развитию и сообщества гуманитарных субъектов, а также поддержки общин, затрагиваемых проблемой перемещения. Особо отметив неготовность региональных и национальных субъектов к оперативному удовлетворению потребностей ВПЛ, он заявил о необходимости заключения региональных соглашений и принятия национальных законов и стратегий по проблеме внутреннего перемещения и настоятельно призвал к налаживанию дееспособных партнерств в целях удовлетворения потребностей городского населения в чрезвычайных ситуациях.

17. В сентябре 2014 года Специальный докладчик принял участие в совещании по теме "Долгосрочное решение проблем в области развития в период после кризиса" в ходе второй Всемирной конференции по вопросам восстановления, организованной Всемирным банком. Он особо отметил важность участия партнеров по развитию в поиске долгосрочного решения проблем. Приведя примеры из собственного опыта, он сообщил о трудностях и возможностях, связанных с выработкой долгосрочного решения проблемы перемещения в период после кризиса.

### **III. Проблема внутренне перемещенных лиц в контексте повестки дня развития на период после 2015 года**

#### **A. Введение и общая информация**

18. Сегодня проблема перемещения имеет во всем мире как никогда массовый характер. По данным за декабрь 2013 года, во всем мире в связи с конфликтами и насилием в положении внутренне перемещенных лиц находятся 33,3 млн. человек. Кроме того, только в 2013 году в результате бедствий в таком положении оказались около 22,4 млн. человек. В связи с новыми и текущими кризисами в 2014 году эти показатели могли увеличиться и достичь наивысшего уровня со времен Второй мировой войны.

19. Перемещение, обусловленное конфликтом, насилием или бедствием, обычно приводит к крайней нищете и значительному повышению уязвимости ВПЛ. Оно, как правило, связано с утратой земли, жилья и имущества, потерей работы или источников средств к существованию, отсутствием продовольственной безопасности и доступа к основным услугам, включая водоснабжение, санитарию и здравоохранение, а также отсутствием надлежащего доступа к образованию. ВПЛ могут подвергаться повышенному риску различных видов насилия, включая сексуальное и гендерное насилие, торговлю людьми и другие виды злоупотреблений, как в связи с продолжающимися конфликтами, так и в связи с опасными и неблагоприятными условиями, в которых находятся эти лица. Перемещение подрывает целостность общества и семьи, социально-экономические сети и механизмы поддержки.

20. Хотя численность ВПЛ не укладывается в сознании, еще больше поражают статистические данные о том, что средняя продолжительность перемещения в результате конфликта в настоящее время составляет целых 17 лет<sup>3</sup>. Хотя некоторые ВПЛ относительно скоро возвращаются в свои дома и получают всю необходимую помощь, для многих перемещение имеет затяжные и меняющиеся жизнь последствия, которые могут продолжаться десятилетиями.

21. Проблема ВПЛ давно признана на международном уровне. В 1998 году Кофи Аннан, тогдашний Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций, отметил, что проблема перемещения населения внутри страны является одной из величайших гуманитарных трагедий нашего времени и что ВПЛ относятся к категории наиболее уязвимых людей. Бывший заместитель Генерального секретаря Организации Объединенных Наций по гуманитарным вопросам и Координатор чрезвычайной помощи, а также действующий Генеральный секретарь Норвежского совета по делам беженцев Ян Эгеланд заявил, что "в наших методах решения этой проблемы имеются серьезные изъяны"<sup>4</sup>. Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев Антониу Гутерриш подтвердил, что "на нас лежит общая обязанность принять меры по прекращению этих массовых страданий. Незамедлительное предоставление защиты и помощи ВПЛ является одной из важнейших гуманитарных задач"<sup>5</sup>.

22. Перемещение населения внутри страны является также одной из наиболее актуальных проблем в области развития, требующей долгосрочного решения. Если такое решение не будет выработано, то эта проблема может стать тяжелым испытанием для общин ВПЛ и вновь привести к нестабильности, конфликту и перемещению. Проблема перемещения населения внутри страны может препятствовать достижению национальных целей развития и дестабилизировать обстановку в затрагиваемых ею регионах, в частности в условиях конфликта или неустойчивой постконфликтной ситуации. Однако в случае реализации долгосрочного решения этой проблемы ВПЛ могут адаптироваться к новым условиям жизни и новым источникам средств к существованию и вносить существенный вклад в развитие своей собственной общины и принимающих их общин.

23. Международному сообществу и всем странам, затрагиваемым проблемой перемещения населения внутри страны, приобретающей все более затяжной характер, следует принимать во внимание ее связь с развитием. В противном случае интересы миллионов ВПЛ не будут учтены в процессах развития. К сожалению, многие ВПЛ не охвачены деятельностью в области развития, что в значительной степени обусловливается преобладанием того мнения, что проблемы перемещенных лиц требуют в первую очередь гуманитарных решений, а не решений в области развития. Хотя гуманитарная помощь играет важную роль в оказании поддержки ВПЛ на всех этапах кризиса и в посткризисный период, для изыскания долгосрочного решения проблемы ВПЛ необходимо с самого начала перемещения принимать меры в области развития и взаимодействовать с субъектами, занимающимися вопросами развития и миростроительства.

24. Вместо того, чтобы обеспечить охват ВПЛ инициативами в области развития, национальные органы власти и международные субъекты часто со вре-

<sup>3</sup> См. [www.internal-displacement.org/blog/2014/a-record-33-3-million-now-displaced-by-conflict-and-violence-worldwide-as-one-family-flees-inside-syria-every-60-seconds](http://www.internal-displacement.org/blog/2014/a-record-33-3-million-now-displaced-by-conflict-and-violence-worldwide-as-one-family-flees-inside-syria-every-60-seconds).

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Там же.



менем оставляют ВПЛ без внимания и поддержки. Особенно это касается лиц, живущих за пределами коллективных центров или лагерей в принимающих семьях и общинах, затрагиваемых проблемой перемещения, например в городских районах. Однако эта тенденция распространяется и на давно существующие лагеря ВПЛ, превращающиеся в населенные пункты полупостоянного типа, где начинают формироваться и внедряться необходимые механизмы для улучшения социально-экономических условий.

25. Существует опасность того, что лагеря ВПЛ и живущие в них люди станут "невидимками" или причиной неудобств, от которых национальные органы власти решат избавиться путем закрытия или сноса этих объектов. К сожалению, некоторые правительства считают, что закрытие лагерей и (или) предоставление ВПЛ денежных субсидий, не связанных с созданием источников средств к существованию и другими устойчивыми стратегиями, является решением проблемы перемещения, освобождающим их от ответственности за дальнейшую судьбу этих лиц. ВПЛ могут вынужденно или добровольно соглашаться с такими мерами, так как многие из них не знают о своих правах по международным нормам.

## **В. Прогресс в деле обеспечения учета проблемы внутренне перемещенных лиц в повестках дня в области развития**

26. Поскольку численность ВПЛ достигла наивысшего уровня со времен Второй мировой войны, необходимо вновь обратить внимание на основные принципы послевоенного миропорядка в связи с проблемой перемещения. В принятом в 1945 году Уставе Организации Объединенных Наций (статьи 55 и 56) предусмотрено обязательство государств-членов создавать условия стабильности и благополучия, основанные на уважении принципа равноправия и самоопределения народов, а также содействовать, в частности, повышению уровня жизни, полной занятости населения и условиям экономического и социального прогресса и развития. Это обязательство касается также проблемы ВПЛ и обуславливает необходимость учета этой проблемы в повестке дня в области развития на период после 2015 года.

27. В Декларации о праве на развитие 1986 года (резолюция 41/128 Генеральной Ассамблеи, приложение) подчеркивается, что право на развитие является неотъемлемым правом человека. В ней указано, что "государства имеют право и обязанность определять соответствующую национальную политику развития, направленную на постоянное повышение благосостояния всего населения и всех отдельных лиц на основе их активного, свободного и конструктивного участия в развитии и в справедливом распределении создаваемых в ходе его благ". Тем не менее проблема ВПЛ часто не учитывается в стратегиях и программах развития.

28. В подготовленном в 2014 году Европейской комиссией документе "Развитие, беженцы и ВПЛ"<sup>6</sup> указано, что:

Хотя беженцы и ВПЛ часто получают гуманитарную помощь, они редко имеют возможность участвовать в программах и деятельности субъектов, занимающихся вопросами развития, в результате чего могут не учитываться их потребности в области развития и не уделяется достаточное

<sup>6</sup> С текстом документа можно ознакомиться по адресу [http://ec.europa.eu/echo/files/policies/sectoral/2014\\_dev\\_refugees\\_idps\\_issuespaper.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/policies/sectoral/2014_dev_refugees_idps_issuespaper.pdf).

внимание усилиям по выработке долгосрочного решения их проблем. В то же время принимающее население может не получать гуманитарную помощь, предоставляемую беженцам и ВПЛ, что может приводить к возникновению конфликтов между этими двумя сообществами. Кроме того, часто не уделяется должное внимание разработке и осуществлению долгосрочных стратегий по удовлетворению потребностей в области развития, которые испытывают лица, возвращающиеся в страну или на место своего происхождения.

29. УВКБ отмечает, что приблизительно три четверти перемещенных лиц, как беженцев, так и ВПЛ, находятся в таком положении в течение длительного времени. Оно заявило:

ошибочное мнение о возможности решения проблемы перемещения исключительно гуманитарными средствами либо осложняет или замедляет выработку долгосрочного решения этой проблемы, либо приводит к тому, что перемещенные лица, находящиеся в таком положении в течение длительного времени, испытывают трудности с освобождением от зависимости от гуманитарной помощи, возвращением к нормальной жизни и поиском источников средств к существованию<sup>7</sup>.

30. В своем докладе Генеральной Ассамблее (A/68/225), касающемся роли участников гуманитарной деятельности и деятельности в области развития в деле изыскания долгосрочного решения проблемы ВПЛ посредством постконфликтного миростроительства, Специальный докладчик отметил инициативы, направленные на устранение разрыва между гуманитарной помощью и развитием, например Альянс решений, учрежденный участниками гуманитарной деятельности, организациями по вопросам развития, государствами, донорами и представителями гражданского общества на встрече по обсуждению возможных решений затяжной проблемы перемещения в Копенгагене в апреле 2014 года. Участники этой встречи подчеркнули, что проблема беженцев и ВПЛ связана не только с гуманитарными потребностями и "задачами", но и со значительными возможностями и проблемами в области развития<sup>8</sup>.

31. В последние годы некоторые участники деятельности в области развития стали уделять все больше внимания проблеме ВПЛ. В 2012 году Всемирный банк разработал "Руководящие принципы оценки последствий вынужденного перемещения населения и связанных с ними расходов" в целях более глубокого изучения и оценки экономических и социальных аспектов вынужденной миграции. В подготовленном позднее докладе о Глобальной программе Всемирного банка по вынужденному перемещению населения, озаглавленном "Политическая экономия и вынужденное перемещение населения: руководящие принципы и уроки, извлеченные из опыта девяти стран", изложены выводы по итогам политико-экономического анализа последствий проблемы перемещения населения в области развития и доводы в пользу разработки инициатив по оказанию помощи ВПЛ и принимающим их общинам.

32. Успехи в деле достижения Целей развития тысячелетия подтверждают, что государства могут добиваться значительного прогресса, сотрудничая с международными партнерами в области развития. Уроки могут быть извлечены, например, из результатов деятельности по сокращению масштабов нищеты

<sup>7</sup> UNHCR, "Concept note: Transitional Solutions Initiative", p. 1.

<sup>8</sup> Roger Zetter, "Reframing displacement crises as development opportunities", policy brief prepared for the Global Initiative on Solutions Copenhagen Roundtable, 2 and 3 April 2014, p. 1.

и обеспечению доступности образования в наименее развитых странах. Вместе с тем уроки необходимо извлечь также из тех случаев, когда работа по достижению вышеупомянутых целей не принесла пользы самым бедным и наиболее уязвимым слоям населения. Необходимо наращивать усилия по поддержке этих лиц, общин и групп населения, включая ВПЛ, обделенных вниманием, помощью и поддержкой.

33. Несмотря на наличие в Декларации тысячелетия конкретных положений о решимости защищать уязвимые слои населения и "помогать всем беженцам и перемещенным лицам на добровольной основе возвращаться в свои дома в условиях безопасности и достоинства и беспрепятственно реинтегрироваться в свои общества"<sup>9</sup>, миллионы ВПЛ во всем мире остаются позади других в области борьбы с нищетой. Необходимо рассматривать все возможные варианты долгосрочного решения проблемы ВПЛ – не только возвращение, но и местную интеграцию или поселение в другой части страны. Реализация всех этих вариантов требует учета проблемы ВПЛ в процессах, стратегиях и деятельности в области развития.

34. С момента начала работы по достижению Целей развития тысячелетия миллионы людей во многих странах оказались в условиях крайней нищеты и уязвимости непосредственно в результате перемещения внутри страны. В Докладе о ходе работы по достижению Целей развития тысячелетия за 2014 год<sup>10</sup> указано, что "в 2013 году в результате конфликтов 32 000 человек ежедневно приходилось покидать свои дома в поисках защиты". С 2010 года численность недавно перемещенных лиц<sup>11</sup> увеличилась в три раза, что является серьезной неудачей в деле достижения вышеупомянутых целей и свидетельствует о тревожной тенденции к увеличению масштабов проблемы перемещения, которую необходимо учесть в повестке дня развития на период после 2015 года.

### **С. Обеспечение более конкретного учета проблемы внутренне перемещенных лиц в повестке дня развития на период после 2015 года**

35. В августе 2014 года Рабочая группа открытого состава по целям устойчивого развития представила свое предложение по целям устойчивого развития. В нем сформулированы следующие предлагаемые цели: 1) повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах; 2) ликвидация голода, обеспечение продовольственной безопасности и улучшение питания и содействие устойчивому развитию сельского хозяйства; 3) обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте; 4) обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех; 5) обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек; 6) обеспечение наличия и рациональное использование водных ресурсов и санитарии для всех; 7) обеспечение доступа к недорогостоящим, надежным, устойчивым и современным источникам энергии для всех; 8) содействие неуклонному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости

<sup>9</sup> Резолюция 55/2 Генеральной Ассамблеи, пункт 26.

<sup>10</sup> С текстом доклада можно ознакомиться по адресу [www.un.org/millenniumgoals/2014%20MDG%20report/MDG%202014%20English.pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/2014%20MDG%20report/MDG%202014%20English.pdf).

<sup>11</sup> Включая ВПЛ и беженцев, пересекающих международные границы.

сти и достойной работе для всех; 9) создание прочной инфраструктуры, содействие обеспечению всеохватной и устойчивой индустриализации и внедрению инноваций; 10) снижение уровня неравенства внутри стран и между ними; 11) обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и устойчивости городов и населенных пунктов; 12) обеспечение рациональных моделей потребления и производства; 13) принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями; 14) сохранение и рациональное использование океанов, морей и морских ресурсов в интересах устойчивого развития; 15) защита, восстановление экосистем суши и содействие их рациональному использованию, рациональное управление лесами, борьба с опустыниванием, прекращение и обращение вспять процесса деградации земель и прекращение процесса утраты биологического разнообразия; 16) содействие построению миролюбивых и открытых обществ в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях; 17) укрепление средств достижения устойчивого развития и активизация работы механизмов глобального партнерства в интересах устойчивого развития.

36. Подход международного сообщества к разработке повестки дня развития на период после 2015 года и целей устойчивого развития заслуживает высокой оценки. Хотя в последнем варианте предлагаемых целей и контрольных показателей отсутствуют прямые ссылки на проблему ВПЛ, некоторые из этих целей и показателей могут прямо или косвенно оказывать положительное влияние на поиск решения этой проблемы, включая цели и показатели, касающиеся создания новых или расширения существующих приоритетных направлений деятельности, таких как снижение уровня неравенства; обеспечение открытости, безопасности и устойчивости городов и населенных пунктов; и принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями. Тем не менее в многочисленных ссылках на "уязвимые", "маргинализованные" и "находящиеся в неблагоприятном положении" группы населения и их определения необходимо включить конкретные упоминания о ВПЛ.

37. Вместе с тем одного только включения ВПЛ в число уязвимых групп недостаточно. В своей совместной записке, направленной Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций в октябре 2014 года, Специальный докладчик, Управление по координации гуманитарных вопросов, УВКБ и Международная организация по миграции (МОМ) выразили озабоченность по поводу того, что в итоговый доклад Рабочей группы открытого состава по целям устойчивого развития (A/68/97) не был включен конкретный контрольный показатель по проблеме перемещения, несмотря на то, что за это активно выступали многие государства-члены<sup>12</sup>. Утверждение конкретного контрольного показателя по уменьшению числа ВПЛ и беженцев путем разработки долгосрочного решения проблемы перемещения для предлагаемой цели устойчивого развития № 16, касающейся построения миролюбивых и открытых обществ, стало бы важным шагом на пути к этой цели.

<sup>12</sup> В предыдущем проекте предлагаемых целей был предусмотрен конкретный контрольный показатель по проблеме ВПЛ и беженцев, однако по нему не был достигнут консенсус. На тринадцатой сессии Рабочей группы открытого состава в июле 2014 года более 20 стран высказались за утверждение контрольного показателя по проблеме ВПЛ/беженцев для цели № 16.

38. В представленном в декабре 2014 года обобщающем докладе Генерального секретаря по повестке дня устойчивого развития на период после 2015 года<sup>13</sup> отмечены "проблемы разрыва" и имеются конкретные упоминания о проблеме внутреннего перемещения. В нем содержится призыв к изменению традиционных подходов и предлагается обеспечить учет шести "важнейших элементов": а) достоинства, для чего требуется ликвидировать нищету и бороться с неравенством; б) людей, для чего требуется обеспечить здоровый образ жизни, просвещение и привлечение женщин и детей; с) процветания, для чего требуется создать прочную, всеохватную и ориентированную на преобразования экономику; d) планеты, для чего требуется защита наших экосистем в интересах всех обществ и наших детей; e) правосудия, для чего требуется содействие обеспечению безопасного и мирного общества и создание прочных государственных институтов; f) партнерства, для чего требуется упрочение глобальной солидарности в интересах устойчивого развития.

39. В упомянутом выше обобщающем докладе отмечены усиливающиеся отрицательные тенденции к усугублению проблемы перемещения. В разделе "Достоинство" указано, что ни одно общество не способно в полной мере реализовать свой потенциал, если целые слои этого общества лишены возможности участвовать в процессе развития, вносить в него свой вклад и извлекать из него пользу. В нем отмечено, что "нельзя допускать исключения из этого процесса мигрантов, беженцев, вынужденных переселенцев и людей, живущих в условиях конфликта и оккупации". В главе "Обобщающий доклад" предлагается уделять особое внимание странам, находящимся в условиях нестабильности и конфликта, а также учитывать конкретные условия в каждой стране. В ней содержится соответствующий призыв к тому, чтобы "мы никого не оставили позади", обеспечив равенство, недискриминацию, равноправие и всеохватность. В докладе имеются следующие положения: "Мы должны уделять особое внимание наиболее нуждающимся людям, группам и странам. Нам необходимо учитывать интересы бедняков, детей, подростков, молодежи и престарелых, а также безработных, сельских жителей, жителей трущоб, инвалидов, коренных народов, мигрантов, беженцев и перемещенных лиц, уязвимых групп и меньшинств. Нельзя забывать и о людях, затрагиваемых изменением климата".

40. В разделе "Правосудие" отмечено, что "мы должны эффективнее содействовать восстановлению и реинтеграции обществ, переживших кризисы и конфликты. Мы должны укреплять слабые государства, *помогать внутренне перемещенным лицам* и содействовать повышению жизнестойкости людей и общин. Важнейшее значение для преодоления институциональной слабости и формирования гармоничных обществ и сильных институтов имеют процессы примирения, миростроительства и государственного строительства. Эти инвестиции необходимы для закрепления успехов в области развития и недопущения возобновления конфликтов в будущем". Наконец, в докладе подчеркивается, что мы должны, в частности, "принимать меры по устранению неравенства во всех областях, признавая, что *никакие цели и никакие контрольные показатели не могут считаться достигнутыми до тех пор, пока они не будут достигнуты для всех социально-экономических групп*".

41. В этом обобщающем докладе содержится прямой призыв к учету проблемы ВПЛ. Повестка дня развития на период после 2015 года и цели устойчивого развития будут утверждены по итогам текущих политических переговоров на специальной встрече глав государств и правительств в Нью-Йорке

<sup>13</sup> "Дорога к достойной жизни к 2030 году: искоренение нищеты, преобразование условий жизни всех людей и защита планеты" (A/69/700).

25–27 сентября 2015 года. Специальный докладчик особо отмечает необходимость дальнейшего обсуждения проблемы перемещения. Эту проблему необходимо учитывать также при разработке контрольных показателей для задач, выполнение которых может сказываться на благополучии ВПЛ, в том числе задач, касающихся устойчивости и уменьшения опасности бедствий; равенства возможностей; и участия в социальной, экономической и политической жизни.

#### **D. Долгосрочное решение проблемы внутренне перемещенных лиц и развитие в интересах внутренне перемещенных лиц**

42. Выработка долгосрочного решения проблемы ВПЛ и достижение целей в области устойчивого развития являются взаимосвязанными и взаимодополняющими задачами. Долгосрочное решение имеет три сценария: устойчивую интеграцию по месту происхождения ("возвращение"); устойчивую интеграцию по месту пребывания ("местная интеграция"); либо устойчивую интеграцию в другой части страны<sup>14</sup>. ВПЛ должны иметь возможность добровольно и осознанно делать выбор в пользу решения, отвечающего их потребностям. Оптимальным способом достижения ключевой цели отыскания долгосрочного решения проблемы перемещения является освобождение ВПЛ от зависимости путем учета их особого положения в стратегиях развития и правозащитных подходах. В своем докладе 2009 года бывший Представитель Генерального секретаря по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц Вальтер Келин отметил, что "долгосрочное решение достигается тогда, когда ВПЛ более не нуждаются ни в какой специальной помощи и защите в связи с их перемещением и могут пользоваться своими правами человека, не подвергаясь дискриминации вследствие перемещения"<sup>15</sup>.

43. Государства и другие национальные и международные субъекты часто превратно понимают сущность долгосрочного решения проблемы ВПЛ. Таким не являются сами по себе ни возвращение на место происхождения, ни создание постоянного поселения в каком-либо другом месте. В местах происхождения ВПЛ необходимо осуществлять строительные проекты для скорейшего восстановления и реконструкции уничтоженных домов, объектов инфраструктуры и источников средств к существованию. Нужно решать серьезные проблемы, связанные с незаконным присвоением или продажей имущества. ВПЛ, сделавшим выбор в пользу местной интеграции, необходимо оказывать помощь в области развития, чтобы они могли преодолевать препятствия на пути к интеграции. Например, улучшение жилищных условий или предоставление денежных субсидий не являются долгосрочными решениями, если они не сочетаются со стратегиями по решению задач в области создания источников средств к существованию и интеграции. По мере необходимости, следует оказывать помощь в деле устойчивого развития соответствующим принимающим общинам.

44. Как отмечено в разработанной МПК Рамочной программе поиска долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц, достижение долгосрочных решений связано с решением главных проблем развития, помимо обеспечения безопасности и недискриминации. К ним относятся обеспечение доступа к средствам существования, образованию и здравоохранению в случае

<sup>14</sup> Inter-Agency Standing Committee, *IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons* (Washington, D.C., The Brookings Institution – University of Bern Project on Internal Displacement, 2010).

<sup>15</sup> A/HRC/13/21/Add.4.

возвращения, местной интеграции или поселения где-то еще в стране; помощь в создании или воссоздании местных структур управления, обеспечение законности и содействие восстановлению жилищного фонда и инфраструктуры. Участникам международной гуманитарной деятельности и деятельности в области развития необходимо незамедлительно предоставлять беспрепятственный доступ к ВПЛ для оказания им помощи в поисках долгосрочных решений. Такие субъекты должны дополнять усилия национальных органов и сотрудничать с ними в деле налаживания процесса содействия выработке долгосрочного решения проблемы ВПЛ на правозащитной основе.

45. Гуманитарные меры реагирования на проблему перемещения часто представляют собой краткосрочные меры по удовлетворению неотложных потребностей, несмотря на то, что хронические и затяжные кризисы стали обыденными и во многом предсказуемыми явлениями. Внимание участников гуманитарной деятельности, как правило, сосредоточено на строго определенных задачах и целях, например на водоснабжении, санитарии, продовольственной безопасности, здравоохранении или образовании. Координация гуманитарных мер значительно повысилась благодаря проведению тематических и рабочих совещаний по выработке долгосрочных решений проблем ВПЛ. Однако эти меры редко соответствуют критериям в отношении долгосрочных решений затяжной проблемы перемещения. Всеобъемлющие подходы к развитию характеризуются долгосрочными и рациональными задачами, сформулированными с учетом фундаментальной взаимосвязи между убежищем и средствами к существованию, а также их важности с точки зрения здравоохранения, продовольственной безопасности и образования.

## **Е. Обоснование необходимости надлежащего учета проблемы внутренне перемещенных лиц в повестках дня в области развития**

46. В связи с конфликтами и влиянием политических, социальных и других факторов, включая несоблюдение международных стандартов, многие ВПЛ во всех регионах подолгу находятся в положении вынужденных переселенцев. К сожалению, "временное" убежище может стать местом постоянного проживания. По мнению Управления по координации гуманитарных вопросов, если правительства и международные организации понимают этот факт, им необходимо признать, что "внутреннее перемещение является не только гуманитарной проблемой, но и, в конечном счете и самое главное, долгосрочной проблемой развития, требующей всестороннего и постоянного взаимодействия различных национальных и международных субъектов"<sup>16</sup>.

47. Как отмечено в совместной записке Специального докладчика, г-жи Валери Амос, г-на Антониу Гутерриша и г-на Уильяма Лейси Суинга, направленной Генеральному секретарю в октябре 2014 года:

Перемещенные лица часто не могут участвовать в долгосрочном планировании развития и институциональном планировании. Если не обращать внимания на затяжную проблему перемещения, она приведет к дальнейшей маргинализации, неравноправию, нестабильности, уязвимости и снижению жизнестойкости населения. Эта проблема является серьезным

<sup>16</sup> Hansjoerg Strohmeyer, Chief of Policy Development, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, "The forgotten millions". С текстом документа можно ознакомиться по адресу <https://medium.com/@UNOCHA/the-forgotten-millions-6a18188d165c>.

препятствием на пути к реализации всех основных аспектов устойчивого развития как для перемещенных лиц, так и для принимающих общин. В целях обеспечения учета связанных с развитием аспектов проблемы перемещения участникам деятельности в области развития необходимо активнее взаимодействовать с самого начала кризиса. В связи с этим в повестке дня развития на период после 2015 года необходимо предусмотреть обеспечение реальной поддержки деятельности по выработке долгосрочных решений затяжных проблем перемещения<sup>17</sup>.

48. Перемещение, как правило, связано с уничтожением домов, объектов инфраструктуры, предприятий и средств к существованию и требует масштабных восстановительных работ и проектов социально-экономического развития. В целях возвращения общин к нормальной жизни необходимо уделять внимание также психологическому состоянию ВПЛ. В случае возвращения ВПЛ в условия предыдущего конфликта, участники деятельности в области развития могут предусматривать меры по обеспечению целостности общин, отправления правосудия и примирения в проектах развития на всей территории проживания затронутых конфликтом общин в качестве ключевых инициатив в области развития и миростроительства.

49. Необходимость конкретного учета проблемы ВПЛ убедительно подтверждают выводы по итогам рассмотрения некоторых предлагаемых целей устойчивого развития сквозь призму проблемы перемещения внутри страны с учетом касающихся ВПЛ стандартов, а также деятельности и поездок Специального докладчика и его предшественников.

#### **Цель 1: Повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах**

50. ВПЛ часто лишаются своих домов, земли, имущественных прав, средств к существованию и финансовых ресурсов. Они относятся к беднейшим слоям населения и могут стать еще более уязвимыми из-за враждебного отношения и незащищенности, а также психических травм, вызванных перемещением и расколом общества. В отличие от других общин малоимущего населения, ВПЛ, как правило, не имеют возможности пользоваться эффективными и надежными механизмами для преодоления трудностей и тратят все имеющиеся у них ресурсы на удовлетворение основных нужд, связанных с выживанием. Хотя имеющиеся в их распоряжении механизмы для преодоления трудностей и занятия приносящей доход деятельностью могут со временем совершенствоваться, в силу своего особого положения в обществе ВПЛ сталкиваются с наиболее острой и затяжной формой нищеты и нуждаются в специальных программах по борьбе с ней. Следовательно, решение проблемы ВПЛ является необходимой мерой по выполнению задачи повсеместного искоренения нищеты к 2030 году.

51. В ходе своей поездки в Гаити в июле 2014 года Специальный докладчик отметил, что одним из основных препятствий для поиска долгосрочного решения проблемы ВПЛ по-прежнему является крайняя нищета, затрагивающая значительную часть населения, особенно лиц, которые были вынуждены покинуть обжитые места в результате землетрясения 2010 года. В связи с этим Специальный докладчик вновь подтвердил, что именно на правительстве лежит главная задача учитывать вопросы прав человека в процессе облегчения бремени нищеты при учете необходимости изыскания долгосрочного решения проблемы ВПЛ.

<sup>17</sup> Joint note from OCHA, UNHCR, IOM and the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons to the United Nations Secretary-General (October 2014).



**Цель 2: Ликвидация голода, обеспечение продовольственной безопасности и улучшение питания и содействие устойчивому развитию сельского хозяйства**

52. Наиболее острыми проблемами ВПЛ часто являются голод и отсутствие продовольственной безопасности. Лишенные доступа к земле и источникам средств к существованию, они могут быть не в состоянии производить или приобретать продукты питания и могут оказаться во многом зависимыми от гуманитарной помощи или пожертвований принимающих семей и общин, которые сами могут сталкиваться с проблемой отсутствия продовольственной безопасности. Во избежание обострения проблемы продовольственной уязвимости, особенно в случаях уменьшения гуманитарной помощи или ее прекращения, следует принимать меры по изысканию долгосрочного решения затяжной проблемы перемещения. Многие ВПЛ не имеют в своем распоряжении надлежащих механизмов для преодоления трудностей и относятся к наиболее уязвимым с точки зрения продовольственной безопасности группам населения.

53. Хотя в рамках гуманитарной помощи обычно распределяются рис, бобы, растительное масло и консервы, а также детское питание, в ней, как правило, не достает более дорогих или скоропортящихся продуктов питания, таких как мясо, рыба и овощи. Длительное ограничение рациона питания может привести к неполноценному питанию и недоеданию и имеет долгосрочные последствия для здоровья людей и их иммунитета. В связи с этим Специальный докладчик особо отмечает важность учета конкретных потребностей детей, кормящих матерей и групп населения, имеющих особые привычки в области питания, например кочевых народов. Систематическая деятельность по решению проблем голода и продовольственной уязвимости с учетом необходимости обеспечения наличия, доступности, приемлемости и качества продуктов питания должна охватывать ВПЛ.

54. В ходе поездки в Центральноафриканскую Республику в феврале 2015 года Специальный докладчик выразил сожаление по поводу плачевных условий, в которых живут около 500 членов меньшинства пель в Ялоке<sup>18</sup>. По имеющимся сведениям, распределяемые в Ялоке продукты питания не отвечают культурным традициям меньшинства пель и его потребностям в области питания. Пель, чей рацион обычно состоит преимущественно из говядины и молочных продуктов, не привыкли питаться рисом и бобами, которые распределяют организации по оказанию гуманитарной помощи. По данным за декабрь 2014 года, от недоедания и различных заболеваний умерли более 40 пель, большинство из них – дети.

55. Во многих случаях важными условиями долгосрочного решения проблемы ВПЛ являются возможности для земледелия, скотоводства и занятости, необходимые для ослабления или ликвидации зависимости ВПЛ от гуманитарной помощи. Кроме того, большие группы ВПЛ могут представлять собой серьезную проблему для продовольственной безопасности принимающих общин, вынужденных делиться своими продовольственными ресурсами.

<sup>18</sup> См. UNHCR, Questions and answers, “UN rapporteur looks at how to restore stability and peaceful coexistence in CAR” (27 February 2015), с документом можно ознакомиться по адресу [www.unhcr.org/54f090f06.html](http://www.unhcr.org/54f090f06.html).

**Цель 3: Обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте**

56. ВПЛ часто лишаются доступа к системе здравоохранения и медикаментам и в значительной степени зависят от гуманитарной медицинской помощи. Эта проблема приобретает особенно острые формы в наименее развитых странах, где обычно низка обеспеченность медицинскими услугами, а также в сельских районах, где мало медицинских учреждений. В случаях перемещения большого числа людей медицинские учреждения часто не в состоянии оказывать ВПЛ необходимую психологическую и медицинскую помощь. В городских районах также отмечаются острые проблемы, включая недостаточные возможности медицинских учреждений и проблемы, связанные с документами и возможной дискриминацией. ВПЛ часто не могут позволить себе дорогостоящие медицинские услуги и медикаменты.

57. Организация "Врачи без границ" отметила проблемы в области здравоохранения, с которыми сталкиваются ВПЛ, особенно в условиях конфликта, а также тот факт, что, "несмотря на осуществление программ по оказанию хирургической и другой медицинской помощи этим лицам, подавляющее большинство из них не получают необходимую помощь, так как они проживают в районах, где отсутствует эффективная система здравоохранения и где слишком опасно для деятельности независимых организаций по оказанию помощи"<sup>19</sup>. Для достижения этой цели "для всех в любом возрасте" необходимо решить проблемы в области охраны здоровья ВПЛ и обеспечения их благополучия.

58. В ходе своей поездки в Азербайджан в мае 2014 года<sup>20</sup> Специальный докладчик отметил трудности с обеспечением охвата населения медицинским обслуживанием в общинах ВПЛ. Он также обратил внимание на проблему доступности услуг в области охраны репродуктивного здоровья. В ходе своей поездки на Украину в сентябре 2014 года<sup>21</sup> Специальный докладчик узнал, что ВПЛ не имеют доступа к основным медикаментам и не получают их на безвозмездной основе. Особенно уязвимыми являются ВПЛ, нуждающиеся в неотложной медицинской помощи или услугах в области охраны материнства, а также лица, страдающие хроническими заболеваниями. Перенаселенность и неудовлетворительные санитарно-гигиенические условия вызывают вспышки и распространение заболеваний. Психологические последствия переселения и близость конфликта часто обуславливают потребность ВПЛ в специализированной помощи, которая редко им оказывается.

**Цель 4: Обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех**

59. Многие перемещенные дети сталкиваются с долгосрочной проблемой невозможности образования. В наименее развитых странах получению образования может препятствовать, в частности, отсутствие ресурсов, помещений, преподавателей и учебных пособий. В государствах, в которых для получения образовательных услуг требуется гражданство или разрешение на проживание в данном месте, важным фактором может являться отсутствие документов, включая свидетельство о рождении. Серьезным фактором может также стать дискриминация, проявляющаяся в том, что школы и местные органы власти не хо-

<sup>19</sup> См. [www.doctorswithoutborders.org/our-work/humanitarian-issues/refugees-and-idps](http://www.doctorswithoutborders.org/our-work/humanitarian-issues/refugees-and-idps).

<sup>20</sup> См. A/HRC/29/34/Add.1.

<sup>21</sup> См. A/HRC/29/34/Add.3.

тят принимать детей, принадлежащих к другим этническим, языковым или религиозным группам.

60. Образование также играет роль в возвращении ВПЛ к нормальной жизни, обеспечении их защиты, оказании им поддержки и повышении уровня их информированности и может являться действенным способом местной интеграции ВПЛ. ВПЛ могут считать образование менее важной задачей по сравнению с удовлетворением насущных потребностей, связанных с выживанием. Дети могут вносить вклад в экономику общин ВПЛ в ущерб своему образованию. ВПЛ могут не отдавать детей в школу в надежде на скорое возвращение на место своего происхождения, однако ожидание этого события может затягиваться. В зонах конфликта родители могут также не отправлять своих детей в школу, опасаясь, что там может проводиться принудительная вербовка.

61. В ходе своей поездки в Кот-д'Ивуар в 2012 году<sup>22</sup> Специальный докладчик был проинформирован о том, что в 2011 году в некоторых западных районах страны около 140 000 детей не смогли продолжить обучение в связи с отсутствием безопасности, а также разрушением и разграблением зданий школ. Ему стало известно также о случаях прекращения учебы в центральных и восточных районах страны и в Абиджане. Он особо отметил необходимость принятия безотлагательных мер для обеспечения оказания поддержки детям, которые неоднократно были вынуждены прерывать обучение, с тем чтобы они могли продолжить обучение и наверстать упущенное.

#### **Цель 5: Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек**

62. Внутренне перемещенные женщины, многие из которых принадлежат к меньшинствам, сталкиваются со множеством перекрещивающихся проблем, связанных также с материнством и нищетой. В случаях переселения, вызванного конфликтом, женщины часто остаются без мужчин, иногда навсегда из-за их гибели, а иногда на некоторое время из-за участия мужчин в вооруженном конфликте или вынужденного бегства из зоны конфликта без семьи. Женщины также часто несут основную ответственность за заботу о детях и пожилых членах семьи и имеют меньше возможностей для трудоустройства и занятия приносящей доход деятельностью. Несмотря на эти препятствия, внутренне перемещенные женщины часто играют ведущую роль в семье и общине.

63. Как отмечал Специальный докладчик в своем выступлении на совещании Совета Безопасности<sup>23</sup>, а также в заявлении для СМИ по случаю Международного дня борьбы за ликвидацию насилия в отношении женщин<sup>24</sup>, внутренне перемещенные женщины и девочки в несоразмерно большей степени страдают от перемещения. Специальный докладчик по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях Рашида Манджу заявила: "Они спасаются бегством от произвольных казней, изнасилований, пыток, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения, принудительной вербовки или голода, однако на месте назначения они очень часто сталкиваются с аналогичными

<sup>22</sup> См. A/HRC/23/44/Add.1, пункт 61.

<sup>23</sup> Open debate on "Women, peace and security – displaced women and girls: leaders and survivors" (October 2014).

<sup>24</sup> С текстом заявления можно ознакомиться по адресу [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15343&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15343&LangID=E).

проблемами отсутствия безопасности, насилия и угроз насилием, усугубляющимися атмосферой безнаказанности"<sup>25</sup>.

64. В своем докладе 2013 года, касающемся внутренне перемещенных женщин, Специальный докладчик отметил, что любое обсуждение гендерных вопросов в общинах, которые принимают таких женщин или в которые они возвращаются, и способов усиления защиты таких женщин с помощью конкретных долгосрочных решений по-прежнему остаются относительно новым явлением<sup>26</sup>. Для решения этих вопросов требуются более скоординированные усилия, а также сотрудничество между участниками гуманитарной деятельности и деятельности в области развития<sup>27</sup>. Он рекомендовал государствам содействовать активному участию внутренне перемещенных женщин в разработке и осуществлении национальных и региональных планов действий по вопросам, касающимся женщин, мира и безопасности, а также содействовать учету их разнообразных потребностей в таких планах.

#### **Цель 6: Обеспечение наличия и рациональное использование водных ресурсов и санитарии для всех**

65. Обеспечение доступа к безопасной воде и санитарии может быть жизненно важным вопросом для ВПЛ. Хотя национальные и международные субъекты достигли значительных результатов в деле обеспечения водоснабжения, санитарии и гигиены для всех в порядке оказания чрезвычайной гуманитарной помощи, сохраняющиеся препятствия, мешающие обеспечению безопасного водоснабжения и санитарии, остаются причиной высокой заболеваемости и смертности ВПЛ. Когда участники гуманитарной деятельности прекращают или сворачивают свою работу после конфликта или бедствия, многие ВПЛ вновь сталкиваются с серьезной проблемой ухудшения систем водоснабжения и санитарии в чрезвычайных ситуациях.

66. Существенные результаты были достигнуты в деле осуществления гуманитарных программ. По имеющимся данным, с 2013 года проблемой перемещения были затронуты 2,7 млн. жителей региона Дарфур в Судане. С апреля 2012 года в порядке осуществления одного проекта<sup>28</sup>, на который было выделено 647 млн. евро, в охваченных проектом лагерях проводились мероприятия по снабжению ВПЛ безопасной водой в объеме 15 литров в день; созданию безопасных источников воды в пешей доступности от лагерей; обеспечению доступа к надлежащим санитарным объектам и туалетам; и повышению уровня информированности соответствующих общин о связанных с водой заболеваниях и способах профилактики этих заболеваний. Этой программой, осуществлявшейся в течение одного года, были охвачены около 182 890 человек. Несмотря на столь впечатляющие результаты, сложная задача скорейшего обеспечения устойчивости и перехода от гуманитарных мер реагирования к долгосрочному решению проблемы ВПЛ с учетом потребностей в области развития по-прежнему остается невыполненной.

<sup>25</sup> Там же.

<sup>26</sup> A/HRC/23/44, пункт 50.

<sup>27</sup> Там же.

<sup>28</sup> С информацией о проекте можно ознакомиться по адресу [www.danchurchaid.org/where-we-work/list-of-projects/previous-projects/improving-water-sanitation-and-hygiene-for-internally-displaced-people-in-sudan](http://www.danchurchaid.org/where-we-work/list-of-projects/previous-projects/improving-water-sanitation-and-hygiene-for-internally-displaced-people-in-sudan).

**Цель 8: Содействие неуклонному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех**

67. Находящиеся в незнакомом месте ВПЛ, как правило, испытывают особые трудности при поиске и получении работы и средств к существованию, усугубляющиеся дополнительными проблемами, включая дискриминацию, утрату документов и психологические последствия переселения. В тех случаях, когда ВПЛ находят убежище в районах, которые уже затронуты безработицей или экономическими трудностями, такие лица имеют наименьшие шансы на получение работы. Женщины часто сталкиваются с особыми проблемами и ограничениями, касающимися приносящей доход деятельности, включая проблемы и ограничения, связанные с материнством и уходом за детьми, а также угрозой подвергнуться насилию в случае выхода за пределы лагеря.

68. В ходе своей поездки в Шри-Ланку в декабре 2013 года Специальный докладчик отметил, что долгосрочному решению проблемы ВПЛ препятствует отсутствие у них доступа к их исконным землям и надежным источникам средств к существованию. Он особо отметил, что для восстановления источников средств к существованию ВПЛ необходимо приложить значительные усилия<sup>29</sup>. В ходе поездки на Украину в сентябре 2014 года Специальный докладчик был проинформирован о трудностях, с которыми сталкиваются ВПЛ в поисках возможностей трудоустройства и получения дохода. Некоторые ВПЛ сообщили о проблемах, связанных с регистрацией по месту жительства, отсутствием трудовых книжек, оставшихся на прежнем месте работы, а также дискриминацией, с которой они сталкиваются, после того как становится известно, что они принадлежат к ВПЛ.

**Цель 10: Снижение неравенства внутри стран и между ними**

69. ВПЛ часто сталкиваются с вопиющим и сохраняющимся неравенством, которое значительно ухудшает их положение и препятствует их полной интеграции в новые или принимающие сообщества. Снижение неравенства и дискриминации внутри стран способствует предотвращению вынужденного перемещения, а также достижению долгосрочных решений проблем ВПЛ. Соблюдение принципа равноправия обеспечивает благополучие ВПЛ. Таким образом, ключевым условием предотвращения вынужденного перемещения является достижение равенства внутри стран и между ними путем обеспечения участия в социальной, экономической и политической жизни всех граждан, включая ВПЛ. Некоторые этнические, религиозные или национальные меньшинства сталкиваются с насильственными действиями со стороны органов власти их стран, не имеют безопасного жилья и могут испытывать особые трудности с интеграцией на новом месте.

70. Многие ВПЛ принадлежат к национальным, этническим или религиозным меньшинствам, которые в силу исторических, геополитических, социальных и других факторов могут в той или иной степени подвергаться дискриминации, социальной и экономической маргинализации и иногда насилию в связи с их самобытностью. Их интересы могут не учитываться в национальных программах развития даже в мирное время. В периоды нестабильности и конфликта они могут быть вынуждены покинуть свое место жительства из-за насилия со стороны более крупных групп населения, члены которых могут доминировать в правительстве, полиции, вооруженных силах и в других органах государ-

<sup>29</sup> A/HRC/26/33/Add.4, пункты 40 и 54.

ственной власти, включая органы, на которых лежит ответственность за достижение национальных целей развития.

71. В ходе своей повторной поездки в Кению в мае 2014 года Специальный докладчик отметил, что, хотя в период после прекращения насилия 2007–2008 годов удалось добиться определенного успеха в деле изыскания долгосрочных решений проблем ВПЛ, на пути к этой цели сохраняются существенные препятствия, главным образом в сфере социально-экономической и политической интеграции. В соответствии с Руководящими принципами по вопросу о перемещении лиц внутри страны и разработанной МПК Рамочной программой поиска долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц, он напомнил, что ВПЛ пользуются правом участия в ведении государственных дел на всех уровнях и без всякой дискриминации в связи с их перемещением.

**Цель 11: Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и устойчивости городов и населенных пунктов**

72. Хотя ВПЛ, живущие в специально созданных для них лагерях, более заметны, в настоящее время большинство ВПЛ обычно пользуются альтернативными механизмами для преодоления трудностей, включая проживание в принимающих семьях<sup>30</sup>. Часто неявным образом подразумевается, что ВПЛ, живущие за пределами лагерей, в меньшей степени нуждаются в защите и помощи и что они самостоятельно нашли то или иное решение<sup>31</sup>. Хотя принимающие общины могут сначала проявить радушие к ВПЛ и оказывать им помощь, когда их пребывание затягивается, нагрузка на ресурсы, в конце концов, может достичь крайнего предела, после чего ВПЛ придется искать помощь из других источников или возможности устройства в другом месте, что часто вызывает повторное перемещение. В силу экономических причин, а также по соображениям безопасности и анонимности ВПЛ часто оживут на окраинах городов среди городской бедноты. Хотя в таких районах имеются более доступные источники средств к существованию, эти районы часто являются наиболее опасными, поэтому живущие в них ВПЛ в большей степени подвергаются риску повторного перемещения или чаще сталкиваются с нарушениями прав человека.

73. Несмотря на указанные проблемы, Специальный докладчик считает, что более эффективные и систематические действия по удовлетворению потребностей ВПЛ, живущих за пределами специальных лагерей, в частности ВПЛ в городских районах, могут способствовать улучшению результатов общих мер реагирования на проблему ВПЛ с помощью правозащитного подхода и выработке долгосрочного решения. Он также подчеркивает необходимость учета конкретных потребностей ВПЛ в планах и стратегиях развития городов, а также проведения консультаций с ВПЛ по вопросам разработки и осуществления таких планов и стратегий.

**Цель 13: Принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями**

74. Изменения окружающей среды и климата оказывают сильное влияние на мобильность населения и, как ожидается, вызовут значительное расширение масштабов и изменение особенностей перемещения людей<sup>32</sup>. Только в 2013 году

<sup>30</sup> См. A/HRC/19/54.

<sup>31</sup> См. A/69/295.

<sup>32</sup> См. A/66/285 и A/HRC/19/54/Add.1.

в результате стихийных бедствий в положении ВПЛ оказались еще около 22,4 млн. человек. Проблема "обусловленного изменением климата перемещения людей" была прямо признана в Канкунских договоренностях 2010 года и затрагивалась в докладе Специального докладчика, представленном Генеральной Ассамблее в 2011 году<sup>33</sup>. Важные задачи в области развития, связанные с проблемой обусловленного изменением климата перемещения людей, – обеспечение готовности к изменению климата, оценка экологического риска, предотвращение климатических изменений и уменьшение опасности бедствий. Последствия климатических изменений, такие как ухудшение состояния окружающей среды и утрата источников средств к существованию, являются фактором роста миграции сельского населения в городские районы, которые часто представляют собой городские трущобы и неофициальные поселения с тяжелыми условиями жизни. Проблему обусловленного изменением климата перемещения населения необходимо решать посредством гуманитарных мер и действий в области развития в целях скорейшего облегчения страданий людей, а также выработки долгосрочных решений этой проблемы на основе развития и предотвращения тем самым возникновения тяжелых условий, маргинализации и нестабильности в связи с длительным пребыванием в положении ВПЛ.

**Цель 16: Содействие построению миролюбивых и открытых обществ в интересах устойчивого развития**

75. Основными причинами перемещения населения внутри страны являются вооруженный конфликт, широкомасштабное насилие и нарушения прав человека. Перемещение населения внутри страны может рассматриваться в качестве показателя степени миролюбивости и открытости общества. В соответствии с Руководящими принципами по вопросу о перемещении лиц внутри страны и разработанной МПК Рамочной программой поиска долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц доступ к эффективным средствам правовой защиты от тех нарушений международных норм в области прав человека и международного гуманитарного права, которые стали причиной перемещения или имели место в ходе перемещения, может являться серьезным фактором, оказывающим влияние на перспективы выработки долгосрочного решения проблемы ВПЛ. ВПЛ, ставшим жертвами нарушений, необходимо предоставить полный и свободный от дискриминации доступ к эффективным средствам правовой защиты и к правосудию, включая, если необходимо, доступ к механизмам правосудия переходного периода и компенсацию. Отсутствие доступа к таким средствам связано с риском новых перемещений, может помешать процессам примирения, вызвать у ВПЛ стойкое чувство несправедливости или предвзятости по отношению к ним, и таким образом помешать достижению долгосрочного решения. Обеспечение справедливости по отношению к ВПЛ является важным составляющим элементом прочного мира и стабильности<sup>34</sup>.

**Г. Достижение целей в области устойчивого развития в интересах внутренне перемещенных лиц на национальном уровне**

76. В формулировки целей и контрольных показателей на период после 2015 года следует включить прямые ссылки на проблему ВПЛ. Хотя в формулировках предлагаемых целей и контрольных показателей могут отсутствовать

<sup>33</sup> A/66/285.

<sup>34</sup> *IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons* (see note 16), p. 43.

прямые ссылки на проблему ВПЛ, многие из этих целей и показателей могут прямо или косвенно оказывать положительное влияние на поиск решения этой проблемы на национальном уровне. Тем не менее необходимо выйти за рамки международного сотрудничества и обратить внимание на важность достижения поставленных целей на национальном уровне. В докладе Рабочей группы открытого состава по целям в области устойчивого развития указано, что "целевые показатели носят масштабный глобальный характер, при этом каждое правительство устанавливает свои собственные национальные цели, руководствуясь глобальными задачами, одновременно принимая во внимание национальные условия" (A/68/970, пункт 18). Национальные органы несут ответственность за обеспечение защиты и развития для всех и за осуществление стратегий и программ по достижению согласованных на международном уровне целей и контрольных показателей. Странам, затрагиваемым проблемой перемещения населения внутри страны, надлежит устанавливать свои собственные национальные контрольные показатели и обеспечивать учет проблемы ВПЛ в национальных стратегиях развития.

77. В разработанной МПК Рамочной программе поиска долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц отмечено, что национальные органы власти "должны, как минимум: обеспечить создание необходимых законодательных и/или политических рамок для защиты прав ВПЛ; сформировать эффективные административные структуры для координации ответного реагирования на местном и общенациональном уровне; создать благоприятные условия для оказания гуманитарной помощи и помощи в целях развития, и обеспечить – за счет национального бюджета и международной помощи – выделение адекватного финансирования, необходимого для поддержания процесса поисков долгосрочного решения"<sup>35</sup>.

78. На момент подготовки настоящего доклада контрольные показатели достижения целей в области устойчивого развития все еще находились на этапе рассмотрения. Специальный докладчик настоятельно призывает обеспечить систематический учет конкретной ситуации ВПЛ в ходе разработки соответствующих контрольных показателей и прямо упомянуть в них ВПЛ в качестве целевой группы. Вынужденное перемещение, независимо от его причин, будь то конфликт или бедствие, является действительно "глобальной" проблемой, которая может затрагивать богатые и бедные страны, северные и южные государства и, следовательно, должна быть конкретно учтена в формулировках международных контрольных показателей. Кроме того, странам следует разрабатывать свои собственные национальные контрольные показатели, учитывая в соответствующих случаях свои реальные или возможные проблемы, связанные с перемещением населения.

## **G. Необходимые шаги для учета проблемы внутренне перемещенных лиц в работе над целями устойчивого развития**

### **1. Обеспечение национального руководства, эффективное управление и политической воли**

79. Национальное руководство и эффективное управление являются необходимыми условиями как предотвращения перемещения людей в связи с конфликтом, так и надлежащего реагирования на все случаи вынужденного пере-

<sup>35</sup> Ibid., p. 11.



мещения населения. Проблемы в области эффективного государства и верховенства права часто вызывают напряженность и приводят к конфликтам и вынужденному перемещению населения. Эффективное и представительное управление лежит в основе национальной деятельности по обеспечению устойчивого развития и действий по обеспечению надлежащего учета прав ВПЛ. Первым шагом, который необходимо предпринять правительствам для обеспечения учета проблемы ВПЛ в работе над целями в области устойчивого развития, является признание ВПЛ целевой группой инициатив в области развития. Если участники деятельности в области развития не будут уделять внимание проблеме перемещения, она может стать причиной дальнейшей долгосрочной маргинализации, неравенства, нестабильности и уязвимости. Рассмотрение проблемы перемещения населения внутри страны сквозь призму развития может способствовать предотвращению дальнейшей маргинализации и возможного повторного перемещения ВПЛ.

## 2. Сбор данных, категоризация и оценка потребностей

80. Официальные данные о ВПЛ, представляемые правительствами, как правило, значительно отличаются от данных международных учреждений и неправительственных организаций в силу различных факторов, включая особенности сбора данных, недостатки процедур учета и в некоторых случаях желание уменьшить масштаб проблемы перемещения населения внутри страны и численность затронутых ею лиц. Последний фактор особенно характерен для случаев конфликта или насилия и причастности национальных органов власти к проблеме перемещения. Недостатки процедур учета и нежелание ВПЛ регистрироваться, обусловленное страхом, недостаточной осведомленностью или другими факторами, могут стать причинами недооценки фактической численности ВПЛ. Центр по наблюдению за процессами внутреннего перемещения отмечает, что в статистических данных часто учитываются лишь те ВПЛ, которые проживают в лагерях, однако 60% ВПЛ проживают в других местах и в домах у принимающих семей и не учитываются в официальных данных<sup>36</sup>. Проблемы и мнения ВПЛ часто не отражаются даже в достоверных официальных статистических данных и требуют совершенствования методов сбора данных и проведения обследований домохозяйств.

## 3. Проведение полноценных и конструктивных консультаций с участием ВПЛ

81. Усилия по разработке долгосрочных решений проблемы ВПЛ и эффективных программ устойчивого развития должны включать в себя полноценные и конструктивные консультации с участием ВПЛ. ВПЛ должны рассматриваться не только в качестве получателей пользы от стратегий и программ развития, но и в качестве полноценных партнеров по разработке и осуществлению этих программ и стратегий и контролю за такой деятельностью. ВПЛ имеют право на полноценное участие в принятии затрагивающих их решений и мер, включая возвращение или переселение, допустимые лишь при условии полного согласия ВПЛ. Не отвечающие этим критериям меры представляют собой нарушение прав ВПЛ и не являются долгосрочным решением проблемы перемещения. ВПЛ должны участвовать также в разработке эффективных механизмов отчетности.

<sup>36</sup> Internal Displacement Monitoring Centre, Global Overview 2014: *people internally displaced by conflict and violence*.

#### **4. Взаимодействие с участниками деятельности в области развития по вопросам, касающимся ВПЛ**

82. Национальные и международные участники деятельности в области развития должны взаимодействовать с ВПЛ с самого начала перемещения, учитывая, что даже в тех случаях, когда быстрое возвращение в места происхождения или интеграция в принимающих общинах являются возможными и желательными сценариями, ВПЛ могут сталкиваться с серьезными и сложными проблемами, требующими среднесрочных и долгосрочных решений, ориентированных на развитие. На полное восстановление затронутых проблемой перемещения общин или на их полную интеграцию в новые общины в условиях полного равенства, доступа к услугам и участия в экономической, социальной и общественно-политической жизни общества могут уйти годы.

#### **5. Разработка законодательства и политики в отношении ВПЛ**

83. В декабре 2012 года вступила в силу Конвенция Африканского союза о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи (Кампальская конвенция). В этом первом юридически обязывающем документе, касающемся конкретно ВПЛ, предусмотрены обязательства государств в отношении реагирования на проблему перемещения населения внутри страны и сформулирована цель "создать нормативно-правовую базу для предупреждения внутреннего перемещения, защиты внутренне перемещенных лиц в Африке и оказания им помощи". На данный момент Конвенцию ратифицировали 24 государства – члена Африканского союза и подписали еще 37 государств. Специальный докладчик вновь призывает все африканские государства ратифицировать Конвенцию и приступить к ее осуществлению в качестве ключевого шага на пути к выработке долгосрочного решения проблемы ВПЛ и обеспечению их участия в процессе развития.

84. Хотя правительства государств несут основную ответственность за решение проблемы ВПЛ, принимаемые ими меры реагирования часто являются бессистемными, несогласованными и, следовательно, неэффективными. Национальные органы власти могут разрабатывать национальные законы, программы и стратегии по проблеме перемещения населения внутри страны в целях содействия планомерному решению этой проблемы и совершенствованию краткосрочных и долгосрочных мер реагирования. Такие национальные нормативно-правовые документы могут разрабатываться в целях уточнения определения ВПЛ и присущих им прав, установления порядка финансирования деятельности по решению связанных с ними проблем, создания административных структур и служб реагирования и распределения обязанностей, а также укрепления доверия среди региональных и международных партнеров по развитию.

85. В национальных нормативно-правовых документах может быть предусмотрено предоставление ВПЛ определенных прав в связи с их положением и потребностями, а также закрепление этих прав в законодательстве и политике, в том числе права на участие в программах оказания помощи в целях развития в качестве граждан или постоянных жителей соответствующего государства. По мере возможности в национальных нормативно-правовых документах по проблеме перемещения населения внутри страны следует приводить конкретные ссылки на национальные документы, стратегии и контрольные показатели, касающиеся развития, а также предусматривать разработку специальных национальных стратегий и планов действий по проблеме ВПЛ.

## 6. Создание эффективных структур управления

86. Наличие надлежащих и эффективных структур управления и реагирования является необходимым условием обеспечения последовательного учета проблемы ВПЛ как на начальных этапах перемещения, так и в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Специальный докладчик отмечает, что на практике такие структуры часто отсутствуют или являются недостаточно эффективными и что в деле руководства усилиями по реагированию на проблему перемещения правительства полагаются на существующие органы, включая службы реагирования на чрезвычайные ситуации, государственные учреждения с ограниченным техническим и человеческим потенциалом, Организацию Объединенных Наций, а также национальные и международные организации гражданского общества. Это может вызывать нехватку специалистов, внимания, стратегий и программ для реагирования на долгосрочные потребности ВПЛ.

87. Примерами удачных структур управления являются специальные министерства, ведомства или подразделения, ответственные за решение проблемы ВПЛ и обеспечение ее учета в основных направлениях деятельности соответствующих государственных и других органов в таких областях, как образование, занятость, здравоохранение, жилищное строительство и развитие. Такие органы могут обеспечивать пристальное внимание к проблеме ВПЛ со стороны участников деятельности в области развития и выделение соответствующих ресурсов и финансовых средств на решение этой проблемы. Обеспечению пристального внимания к проблеме ВПЛ на национальном уровне и со стороны участников деятельности в области развития может способствовать руководство на высоком уровне, например на уровне специализированных органов при президенте или премьер-министре.

## 7. Принятие мер в связи с конфликтами, их причинами и последствиями

88. Для достижения целей устойчивого развития во всем мире и предотвращения дальнейшего вынужденного перемещения населения необходимо уделять внимание предотвращению и урегулированию конфликтов, а также стабилизации ситуации в слабых государствах. Факторами конфликта и вынужденного перемещения являются нищета, отчуждение и дискриминация. При осуществлении инициатив в области развития следует принимать меры, направленные как на предупреждение конфликтов, так и на скорейшее проведение работ по восстановлению и реконструкции, чтобы содействовать созданию миролюбивых и открытых обществ, а также достижению долгосрочной стабильности. В условиях конфликта и в постконфликтных ситуациях, когда правительства могут вести борьбу за свое существование, риски в плане защиты, проблемы доступа и ненадежность правительства-партнера могут приводить к созданию неблагоприятной среды для деятельности в области развития. В соглашениях о мире следует включать конкретные положения о ВПЛ для решения проблемы перемещения населения внутри страны. Необходимо проводить консультации с ВПЛ и предоставлять им возможность участвовать в мирных процессах, разработке соглашений о мире и миростроительстве<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> См. The Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement, "Addressing internal displacement in peace processes, peace agreements and peace-building" (2007).

## **Н. Смягчение последствий перемещения, связанного со строительными проектами**

89. Как показывает опыт, строительные проекты являются одной из основных причин перемещения населения. В связи с этим необходимо всегда уделять внимание важным вопросам, касающимся последствий таких проектов, а также соблюдать принципы обстоятельных консультаций, участия и согласия. Например, хотя в соответствии с предлагаемой целью устойчивого развития № 7 государствам следует обеспечивать доступ к недорогостоящим, надежным, устойчивым и современным источникам энергии для всех, в ходе осуществления проектов по строительству гидроэлектростанций и других строительных проектов необходимо учитывать их последствия, связанные с проблемой перемещения общин. Цели в области устойчивого развития не должны достигаться за счет вынужденного перемещения населения.

90. Причиной перемещения населения могут стать различные строительные проекты, включая проекты строительства плотины, ирригационных систем, трубопроводов, автомагистралей и объектов городской инфраструктуры, добыча полезных ископаемых и природоохранная деятельность. В докладе Брукингского института "Риски и права: причины и последствия проблемы вынужденного перемещения людей в связи со строительными проектами"<sup>38</sup> указано, что такое перемещение "в лучшем случае является проблематичным, даже если государство искренне заботится об интересах всего населения. Такое перемещение может иметь катастрофические последствия в условиях конфликта или нарушения прав человека, а также в тех случаях, когда государство умышленно или произвольно вынуждает определенную часть своего населения сталкиваться с несоразмерными последствиями строительных проектов и отказывает этой части населения в соответствующих льготах".

## **IV. Выводы и рекомендации**

91. Проблематика ВПЛ должна являться неотъемлемой частью повестки дня развития на период после 2015 года и предусмотренных в ней обязательств обеспечить достойную жизнь для всех и "никого не оставлять позади". Многие предлагаемые цели и контрольные показатели могут оказывать благотворное влияние на положение ВПЛ как посредством содействия поиску долгосрочного решения проблемы перемещения, так и посредством предотвращения дальнейшего перемещения. Однако для этого необходимо прямое признание ВПЛ полноправными участниками процессов развития.

92. Решение проблемы перемещения населения внутри страны является необходимым условием создания миролюбивых и открытых обществ в целях устойчивого развития. Государства могут найти долгосрочные решения проблем ВПЛ с помощью повестки дня развития на период после 2015 года. Незатронутым проблемой перемещения странам также следует проводить всеохватывающую политику развития в целях борьбы с нищетой, дискриминацией и отчуждением, а также предотвращения конфликтов и перемещения.

---

<sup>38</sup> С докладом можно ознакомиться по адресу [www.brookings.edu/fp/projects/idp/articles/didreport.pdf](http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/articles/didreport.pdf).

93. В соответствии с призывом Генерального секретаря к выполнению преобразовательной повестки дня необходимо изменить подход к решению затяжной проблемы перемещения населения путем обеспечения учета потребностей ВПЛ и уменьшения их зависимости от гуманитарной помощи в целях выработки долгосрочного решения этой проблемы и устойчивого развития.

94. С учетом Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны, Кампальской конвенции, разработанной МПК Рамочной программы поиска долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц и своего опыта работы над международной проблемой перемещения населения внутри страны Специальный докладчик предлагает следующие рекомендации:

### **Государствам, затрагиваемым проблемой перемещения населения, следует:**

95. Разрабатывать законодательство и политику в вопросах перемещения населения внутри страны на основе международно-правовых норм, а также определять и устранять конкретные препятствия для выработки долгосрочных решений проблемы ВПЛ, включая доступ к механизмам правосудия; жилищные, земельные и имущественные права; а также возможности для получения средств к существованию.

96. Предусматривать достаточные бюджетные ассигнования и обеспечивать наличие кадровых ресурсов во всех соответствующих министерствах и местных органах власти для целей применения таких законодательных актов и политики.

97. Обеспечивать полноценное участие ВПЛ в качестве целевой группы населения и партнеров в политике, программах и национальных планах действий по достижению целей устойчивого развития на период после 2015 года. Обеспечивать включение долгосрочных решений проблемы ВПЛ в национальные планы, касающиеся развития на местном уровне, сокращения масштабов нищеты, экономического восстановления и развития городов.

98. Совершенствовать методы сбора и группировки данных о потребностях ВПЛ. Совершенствовать методы работы национальных статистических учреждений и повышать их потенциал в целях обеспечения сбора точных данных о численности, демографических характеристиках, местонахождении и потребностях ВПЛ и сохранения конфиденциальности этих данных, а также использования этих данных для разработки соответствующих программ и решений и наблюдения за ходом их осуществления на основе ключевых показателей.

99. Обеспечивать разработку специальных контрольных показателей для решения проблемы ВПЛ, тщательно следить за влиянием программ развития на ВПЛ и оценивать его с помощью национальных показателей и исследовательских методов.

100. Осуществлять программы обеспечения средствами к существованию и профессионально-техническую подготовку с целью приведения имеющих у ВПЛ навыков и умений в соответствие с теми, которые требуются для выхода на рынок труда в месте их вынужденного пребывания, в порядке реализации целей в области устойчивого развития в интересах ВПЛ.

### Рекомендации государствам-донорам

101. Признавать усилия по предотвращению и решению проблемы перемещения населения внутри страны вкладом в развитие и неотъемлемой частью деятельности по предупреждению конфликтов и миростроительства.

102. Обеспечивать, чтобы районы (регионы) вынужденного пребывания ВПЛ получали поддержку в области развития, в частности путем обеспечения доступа регионов к помощи в целях развития на основе принципа справедливости.

103. Удлинять цикл финансирования, чтобы позволить участникам деятельности удовлетворить как самые насущные, так и долгосрочные потребности, а также рассмотреть вопрос о сокращении разрыва между объемами финансирования чрезвычайной помощи и помощи в целях развития для обеспечения более широкого и ориентированного на развитие реагирования на проблему перемещения населения внутри страны.

### Рекомендации международному сообществу

104. Включить ВПЛ в определение уязвимых, маргинализированных и находящихся в неблагоприятном положении групп населения в повестке дня развития на период после 2015 года и тем самым частично обеспечить, чтобы в ходе работы по достижению намеченных целей и контрольных показателей ВПЛ не оставались позади. Предусмотреть в отношении предлагаемой цели устойчивого развития № 16, заключающейся в содействии построению миролюбивых и открытых обществ, контрольный показатель, касающийся уменьшения численности ВПЛ, чтобы задаче достижения долгосрочных и ориентированных на развитие решений проблемы ВПЛ уделялось внимание на национальном и международном уровнях.

105. Региональным и международным организациям следует руководить деятельностью по осуществлению долгосрочных решений проблемы ВПЛ и предназначенных для ВПЛ программ развития, а также оказывать техническую помощь в деле применения разработанной МПК Рамочной программы поиска долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц на национальном уровне.

106. Международным и региональным субъектам, занимающимся вопросами развития, донорам, предоставляющим средства на цели развития, а также другим субъектам следует обеспечивать охват ВПЛ различными программами в их странах, в частности посредством политики, стратегий и финансовых решений, направленных на поддержку долгосрочного решения проблемы ВПЛ и достижение целей в области развития.

107. Участникам гуманитарной деятельности и деятельности в области развития следует систематически взаимодействовать в целях разработки стратегических решений проблем ВПЛ и определения механизмов содействия реализации комплексных подходов с самого начала перемещения.

108. В Кампальской конвенции уделено необходимое внимание проблеме ВПЛ и изложены юридически обязывающие нормы и руководящие принципы, касающиеся обращения с ВПЛ и оказания им помощи в целях развития. Другим региональным органам следует разрабатывать аналогичные рамочные соглашения по вопросам ВПЛ.

109. На основе согласованных целей и задач устойчивого развития следует разрабатывать четкие и определенные контрольные показатели и осуществлять сбор и разбивку по категориям конкретных данных о ВПЛ для оказания помощи государствам и участникам деятельности в области развития в деле достижения этих целей и показателей на национальном уровне. Речь идет о разработке показателей для задач, выполнение которых сказывается на благополучии ВПЛ.

110. Учреждениям системы Организации Объединенных Наций, международным субъектам, занимающимся вопросами развития, а также неправительственным организациям следует наблюдать за влиянием деятельности по достижению целей в области устойчивого развития на положение ВПЛ на национальном, региональном или международном уровне.

---