



Генеральная Ассамблея

Distr.: General

3 August 2016

Russian

Original: English

Семьдесят первая сессия

Пункт 69(b) предварительной повестки дня*

**Поощрение и защита прав человека: вопросы
прав человека, включая альтернативные
подходы в деле содействия эффективному
осуществлению прав человека и основных свобод**

Права внутренне перемещенных лиц

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц Чалоки Бейани, представленный во исполнение резолюции 70/165 Генеральной Ассамблеи и резолюции 32/11 Совета по правам человека.

* A/71/150.



Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц

Резюме

В настоящем докладе освещаются основные мероприятия, проведенные Специальным докладчиком по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц с момента представления Генеральной Ассамблее его последнего доклада.

В тематическом разделе рассматриваются итоги Всемирного саммита по гуманитарным вопросам, который прошел в мае 2016 года в Стамбуле, Турция, и принятые на нем обязательства, касающиеся проблемы перемещения людей внутри страны. На Саммите представилась своевременная возможность рассмотреть вопрос о том, как повысить эффективность мер по предотвращению гуманитарных кризисов и реагирования на них, а также удовлетворения потребностей и защиты прав затронутых этими кризисами людей, в том числе внутренне перемещенных лиц. Участники этой эпохальной конференции поставили перед собой цель к 2030 году сократить число внутренне перемещенных лиц наполовину. Специальный докладчик рассматривает основные меры по сокращению масштабов перемещения населения посредством предупреждения и поиска долгосрочных решений и дает рекомендации, направленные на поощрение стратегических, поддающихся проверке и привязанных к конкретным срокам действий, рассчитанных на достижение этой цели.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Деятельность Специального докладчика	4
III. Всемирный саммит по гуманитарным вопросам: программа действий по сокращению масштабов внутреннего перемещения населения	6
А. Политическое лидерство в предотвращении и пресечении конфликтов	11
В. Утверждение норм, защищающих интересы человечества	13
С. Никто не должен быть забыт.	15
D. Изменение жизни людей: от оказания помощи к избавлению нужды	17
Е. Инвестирование в защиту интересов человечества	20
IV. Основные элементы деятельности по предотвращению и сокращению масштабов внутреннего перемещения населения	21
А. Укрепление национальных систем управления и защиты	22
В. Совершенствование сбора, анализа и категоризации данных	23
С. Привлечение внутренне перемещенных лиц в качестве партнеров	25

D.	Стратегические национальные планы действий по решению проблемы внутреннего перемещения населения	26
E.	Определение задач и показателей в отношении внутреннего перемещения населения	27
F.	Укрепление международной солидарности в целях предотвращения и сокращения масштабов внутреннего перемещения населения	28
V.	Выводы и рекомендации	30

I. Введение

1. Настоящий доклад представлен Генеральной Ассамблее Специальным докладчиком по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц Чалой Бейани во исполнение резолюции 70/165 Генеральной Ассамблеи.
2. В разделе II представлен обзор деятельности Специального докладчика, в разделе III перемещение населения внутри страны рассматривается в контексте Всемирного саммита по гуманитарным вопросам и в увязке с результатами его работы, в разделе IV рассматриваются основные элементы деятельности по предотвращению и сокращению масштабов перемещения населения внутри страны, а в разделе V представлен ряд выводов и рекомендаций.

II. Деятельность Специального докладчика

3. В июне 2016 года Специальный докладчик представил Совету по правам человека свой итоговый годовой доклад (A/HRC/32/35), в котором содержался обзор деятельности Специального докладчика, а также анализ основных трудностей и новых аспектов проблемы перемещения населения внутри стран. Вынесенные им рекомендации были одобрены Советом по правам человека в его резолюции 32/11, согласно которой мандат Специального докладчика был продлен еще на три года. Ниже представлен краткий обзор его деятельности за отчетный период.
4. 23–27 ноября 2015 года Специальный докладчик нанес официальный визит в Гондурас (A/HRC/32/35/Add.4). Он узнал о перемещении населения внутри страны, вызванном деятельностью преступных группировок, называемых «мара», которое представляет собой широко распространенное латентное явление, затрагивающее целые общины, когда семьи под угрозой насилия или в силу обстоятельств покидают свои дома. В Гондурасе почти отсутствует система защиты, и возможно, что внутренне перемещенные лица присоединяются к потокам нелегальных мигрантов и подвергаются эксплуатации со стороны торговцев людьми и контрабандистов. Часто их ждет ускоренная депортация, при которой обоснованные опасения по поводу отсутствия защиты не принимаются во внимание. Правительству следует укрепить нормативно-правовую и организационную базу и предпринять действия с целью устранить коренные причины, порождающие перемещение населения, обеспечить защиту перемещенных лиц и выработать долгосрочные решения. Правительство заявило о намерении в течение 2016 года составить проект закона о перемещении населения внутри страны.
5. На момент представления данного доклада Специальный докладчик планировал официальные визиты в Нигерию и Колумбию с целью проведения консультаций с представителями правительств и другими заинтересованными сторонами по вопросу о положении внутренне перемещенных лиц и ситуации с выработкой долгосрочных решений их проблем. Он также подтвердил намеченный на октябрь 2016 года официальный визит в Афганистан с целью проведения консультаций по вновь возникшим и сохраняющимся на протяжении длительного времени ситуациям, связанным с перемещением населения. Доклады об этих поездках будут представлены вниманию Совета по правам человека на его тридцать пятой сессии.

6. Специальный докладчик посетил целый ряд стран с рабочими и последующими контрольными визитами. С 17 августа по 26 сентября 2015 года он нанес рабочие визиты в штаб-квартиру Африканского союза в Эфиопии, а также в Кению, Южный Судан, Уганду и Замбию с целью проведения консультаций с представителями национальных органов власти и Организации Объединенных Наций, а также другими заинтересованными лицами по ходу выполнения Конвенции Африканского союза о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи (Кампальская конвенция). В апреле 2016 года Специальный докладчик посетил с рабочими визитами Бурунди и Демократическую Республику Конго в связи с текущими и складывающимися ситуациями, связанными с перемещением населения. В августе он нанес последующий контрольный визит в Гондурас и рабочий визит в Сальвадор, в ходе которых обсуждались вопросы, связанные с насилием преступных групп и порождаемым им перемещением населения, а в сентябре он посетит с последующим контрольным визитом Украину, Сербию и Косово¹, а также Грузию.

7. Специальный докладчик участвовал в диалоге по проблемам в области защиты, организованном Верховным комиссаром Организации Объединенных Наций по делам беженцев в декабре 2015 года в Женеве; в региональной конференции по вопросу о правах человека в арабском мире, которая проходила в Дохе в январе 2016 года; в работе Всемирного саммита по гуманитарным вопросам, который состоялся в мае 2016 года в Турции, а также в подготовительном совещании в преддверии Саммита с участием государств — членов Африканского союза, которое прошло в Эфиопии в январе 2016 года; в рассмотрении гуманитарных вопросов в рамках сессии Экономического и Социального Совета в июне 2016 года; и в состоявшемся в Коста-Рике в июле 2016 года региональном мероприятии, посвященном призыву к действиям по решению задач защиты населения, в том числе в свете принудительного перемещения.

8. Специальный докладчик продолжал поддерживать контакты с Африканским союзом в целях содействия ратификации и осуществлению Кампальской конвенции. Он настоятельно призывает государства Африки ратифицировать Конвенцию. Крайне важно перейти к этапу практического осуществления при поддержке конференции государств-участников, которая должна быть безотлагательно учреждена, как это предусматривается Конвенцией, и которая должна обладать мандатом на разработку механизма контроля за осуществлением Конвенции и представления докладов государствами-участниками. Специальный докладчик настоятельно призывает другие региональные правительственные организации принять новые региональные нормы, касающиеся перемещения населения внутри стран.

9. Специальный докладчик продолжил выступать за актуализацию проблематики прав человека внутренне перемещенных лиц в деятельности системы Организации Объединенных Наций и широкого сообщества гуманитарных организаций, в частности путем активного участия в работе Межучрежденческого постоянного комитета. Благодаря его участию на уровне руководства удалось внедрить и укрепить основанные на сотрудничестве подходы и наладить надежные контакты с ключевыми учреждениями Организации Объединенных Наций, а также с другими международными организациями и субъектами

¹ Все ссылки на Косово в настоящем документе следует понимать в соответствии с резолюцией 1244 (1999) Совета Безопасности и без ущерба для статуса Косово.

гражданского общества. Он выражает признательность Комитету за особое внимание, уделяемое им вопросу о перемещении населения.

10. Специальный докладчик считает, что мандат, касающийся прав человека внутренне перемещенных лиц, стал важным инструментом, позволяющим озвучивать и защищать интересы миллионов внутренне перемещенных лиц во всем мире. Совет по правам человека и Генеральная Ассамблея, в числе других органов, признают каталитическую роль, которую он играет в повышении уровня осведомленности о тревожно большом числе внутренне перемещенных лиц и в удовлетворении их потребностей в развитии и других конкретных нужд, в том числе посредством включения вопроса о внутреннем перемещении населения в основную деятельность всех соответствующих компонентов системы Организации Объединенных Наций. В своей резолюции 70/165 Генеральная Ассамблея обратилась к Генеральному секретарю с просьбой продолжать, исходя из имеющихся ресурсов, оказание Специальному докладчику всей помощи, необходимой для усиления и эффективного выполнения его мандата.

11. Г-н Бейани считает, что Специальный докладчик, если он действует в качестве добровольного, внешнего и независимого эксперта, уже более не может надлежащим образом заниматься столь сложной и масштабной глобальной проблемой, какой сегодня является перемещение населения внутри стран. В своем докладе Совету по правам человека за 2016 год (A/HRC/32/35) он рекомендовал рассмотреть вопрос об учреждении должности Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о внутренне перемещенных лицах, который будет располагать надлежащим штатом сотрудников и ресурсами, осуществлять свою деятельность в рамках Организации Объединенных Наций и за ее пределами и поддерживать диалог с государствами-членами и всеми заинтересованными сторонами. Этот шаг стал бы наглядным свидетельством приверженности Организации Объединенных Наций и международного сообщества делу эффективного решения проблемы внутреннего перемещения населения.

III. Всемирный саммит по гуманитарным вопросам: программа действий по сокращению масштабов внутреннего перемещения населения

12. 23 и 24 мая 2016 года в Стамбуле, Турция, прошел первый Всемирный саммит по гуманитарным вопросам. В нем приняли участие около 9000 делегатов из 173 государств-членов, в том числе 55 глав государств, тысячи представителей гражданского общества и неправительственных организаций, а также сотни представителей частного сектора. Всех их объединяла общая цель — повысить эффективность мер по предупреждению гуманитарных кризисов и реагированию на них². Саммит, ставший кульминацией процесса консультаций, в котором Специальный докладчик принимал активное участие³, предоставил уникальную возможность озвучить и обсудить идеи,

² См. резюме Председателя «В защиту интересов человечества: приверженность действиям» по адресу: <https://consultations2.worldhumanitariansummit.org/bitcache/9b14f9865c103e9ca25b1ac68f5747f1b80124f0?vid=584721&disposition=inline&op=view>.

³ Специальный докладчик принял участие в региональных консультациях по Западной и Центральной Африке, которые прошли в Кот-д'Ивуаре, по Ближнему Востоку и Северной

сложившуюся практику и решения. Цель его состояла в том, чтобы добиться принятия на высоком уровне обязательств на национальном, региональном и международном уровнях, которые дадут толчок непрерывному процессу изменения и совершенствования мер реагирования на кризисы.

13. Саммит позволил привлечь внимание к вопросу о внутренне перемещенных лицах, столь необходимое сегодня, когда их число достигло небывалого уровня. По оценкам Центра по наблюдению за процессами внутреннего перемещения (ЦНВП), на конец 2015 года число внутренне перемещенных лиц в результате конфликтов и насилия во всем мире достигло 40,8 миллиона человек, что на 2,8 миллиона превышает его оценочные данные за 2014 год. Это самый высокий зарегистрированный показатель⁴. Тяжелое положение миллионов внутренне перемещенных лиц требует повышенного внимания; нужно переосмыслить подходы к предупреждению, устранению коренных причин и реагированию и предпринимать согласованные действия на всех уровнях. На сегодняшний день эффективные пути решения проблем не найдены, и многие затронутые перемещением люди зачастую годами пребывают в бедственном, часто опасном для жизни положении. Участники Саммита подчеркнули, что эту ситуацию необходимо переломить, и призвали все заинтересованные стороны предпринять усилия, чтобы добиться реальных перемен.

14. На Саммите Специальный докладчик заявил, что внутренне перемещенные лица относятся к числу самых уязвимых категорий людей в государствах, затронутых кризисами, и часто подвергаются большей опасности, оставаясь у себя на родине. Многие из них лишены удовлетворительного жилья и необходимых средств, не получают достаточной помощи, поддержки и защиты и, возможно, травмированы конфликтом или бедствием. Миллионы внутренне перемещенных лиц проживают за пределами специальных лагерей в городах или неформальных поселениях, где до них часто с трудом доходит помощь или о них вовсе никто не заботится. Коротко говоря, они составляют самую незащищенную группу населения планеты. В настоящее время внимание политиков и средств массовой информации во всем мире занято потоками беженцев и мигрантов, пересекающих границы государств, тогда как больше внимания и усилий необходимо направить на защиту перемещенных лиц, не покидающих пределы своей страны происхождения. Они не должны быть забыты — так звучала тема Саммита.

15. В настоящем докладе освещаются прозвучавшие на Саммите актуальные идеи и достигнутые важные результаты, обсуждавшиеся на нем основные обязанности и принятые обязательства содействовать предоставлению помощи и защиты внутренне перемещенным лицам и выработке долгосрочных решений их проблем. Важно, что Саммит поставил перед государствами и международным сообществом грандиозную цель — к 2030 году сократить на 50 процентов число внутренне перемещенных лиц при уважении их достоинства и обеспечении безопасности. Данный доклад призван стать подспорьем в достижении этой цели при помощи практических мер, которые следует принять государ-

Африке — в Иордании, и по Латинской Америке — в Гватемале, а также в итоговых консультациях в Женеве.

⁴ Alexandra Bilak and others, Global report on internal displacement (Geneva, Internal Displacement Monitoring Centre, 2016). Доступно по адресу: www.internal-displacement.org/globalreport2016/.

ствам, региональным органам, международному сообществу и другим заинтересованным сторонам. В нем подчеркивается, что процесс достижения этой цели должен полностью отвечать международным нормам, в том числе Руководящим принципам по вопросу о перемещении лиц внутри страны 1998 года и принятой Межучрежденческим постоянным комитетом Рамочной программе поиска долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц, и что разумное сокращение числа внутренне перемещенных лиц должно быть достигнуто посредством предупреждения и осуществления долгосрочных решений⁵.

16. В представленном Генеральным секретарем в преддверии Саммита докладе под названием «Единое человечество: общая ответственность» с прилагаемой к нему «Повесткой дня в интересах человечества» (A/70/709) указывается, что число внутренне перемещенных лиц, беженцев и просителей убежища достигло почти 60 миллионов человек и что «проблема насильственного перемещения не является краткосрочной и не носит преимущественно гуманитарного характера: это непреходящая и комплексная проблема, лежащая в сферах политики и развития». С учетом беспрецедентных общемировых проблем Специальный докладчик приветствует смелое предложение Генерального секретаря обратить вспять тенденцию и заняться важнейшей задачей — предупреждением и сокращением перемещения людей внутри стран.

17. В Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и изложенных в ней 17 целях в области устойчивого развития содержатся ссылки на внутренне перемещенных лиц как относящихся к «незащищенным группам». Вместе с тем благодаря этой новой инициативе, выдвинутой на Саммите, была своевременно поставлена новая цель и приняты обязательства на всемирном уровне, конкретно и непосредственно направленные на решение проблемы внутреннего перемещения людей внутри стран. При условии реализации этой цели в соответствии с международными нормами будет создана возможность достижения реального и устойчивого прогресса в деле решения проблемы перемещения населения внутри страны. Формулировка этой цели предполагает, что решение проблемы и сокращение масштабов внутреннего перемещения населения является также ключом к решению проблемы трансграничного перемещения беженцев и просителей убежища и сокращению их растущих потоков.

18. В предложенной Генеральным секретарем Повестке дня в интересах человечества изложены новаторские и творческие подходы: государствам следует инвестировать средства в поиск и реализацию политических решений, направленных на ликвидацию причин перемещения, и в решение вопросов возвращения, интеграции и переселения перемещенных лиц; разрабатывать национальные законодательные нормы и политику и создавать потенциал для защиты перемещенных лиц и их охвата национальными системами социальной защиты, программами образования, рынками труда и планами развития; признать, что перемещенные лица — это не «дополнительные заботы», а социально-экономический актив, и стимулировать развитие местных рынков и деятельность частного сектора; направлять соответствующие национальные ресурсы и

⁵ Настоящий доклад был подготовлен до принятия итогового документа Всемирного саммита по гуманитарным вопросам, и в связи с этим в нем не отражено содержание этого документа.

международное финансирование в национальные и местные системы, занимающиеся удовлетворением их потребностей и потребностей принимающих их общин; принять меры к тому, чтобы участники гуманитарной деятельности и деятельности в области развития, местные органы управления и предприятия частного сектора проводили, несмотря на различия в сферах деятельности и мандатах, совместную работу в рамках многолетних программ, направленную на преодоление зависимости внутренне перемещенных лиц от помощи и развитие их самообеспеченности, принять и осуществлять региональные и национальные нормативно-правовые акты и программные документы по вопросу о перемещении населения внутри стран.

19. Внедрение этих новаторских и творческих глобальных подходов невозможно без изменения мышления. Саммит поставил перед мировым сообществом задачу «коренным образом изменить подход к решению проблемы внутренне перемещенных лиц. От подхода, нацеленного на удовлетворение неотложных гуманитарных потребностей, следует перейти к подходу, ориентированному на сохранение человеческого достоинства, улучшение качества жизни внутренне перемещенных лиц и усиление их самообеспечения». Для реализации этого нового подхода от участников гуманитарной деятельности и деятельности в области развития потребуется изменить модель взаимодействия на пути к общей цели — сокращения масштабов перемещения населения. Помимо этого, к национальным правительствам был обращен настоятельный призыв проявить политическую волю и решимость устранить причины перемещения населения, в том числе конфликты, и содействовать созданию для внутренне перемещенных лиц благоприятных условий, отличающихся более высоким качеством жизни и большей обеспеченностью средствами к существованию.

20. Забота о наиболее уязвимых людях с установкой на то, чтобы никто не был забыт, была одной из главных тем Саммита — именно так была сформулирована одна из пяти основных обязанностей, установленных в соответствии с Повесткой дня на период до 2030 года. Мировые лидеры и другие участники Саммита договорились «охватить самых обездоленных». Было недвусмысленно заявлено, что к их числу относятся перемещенные лица во всем мире. Специальный докладчик принял участие во встрече лидеров за круглым столом на высоком уровне, на которой рассматривались основные обязательства, имеющие прямое отношение к внутренне перемещенным лицам⁶. К ним относятся:

- **Основное обязательство 1.** Придерживаться нового подхода к решению проблемы насильственного перемещения, который подразумевает не только удовлетворение неотложных гуманитарных потребностей, но и снижение степени уязвимости и укрепление жизнестойкости, самообеспеченности и защиты беженцев и внутренне перемещенных лиц. Применять этот новый подход, прилагая согласованные усилия на международном, региональном и национальном уровнях с учетом порождаемых перемещением населения проблем как в гуманитарной сфере, так и в сфере развития. Принимать необходимые политические, стратегические, юридические и финансовые меры с целью решения этих проблем в конкретных условиях.

⁶ Основное обязательство 4 здесь не рассматривается, поскольку оно касается исключительно беженцев.

- **Основное обязательство 2.** Поощрять и поддерживать поиск долгосрочных решений проблем внутренне перемещенных лиц и беженцев, — решений, обеспечивающих им безопасность и уважение достоинства. Делать это последовательно и поддающимся количественной оценке способом в рамках международных, региональных и национальных программ и путем принятия стратегических, юридических и финансовых мер, необходимых в конкретных условиях, с целью продвижения по пути к снижению числа внутренне перемещенных лиц на 50 процентов к 2030 году.
- **Основное обязательство 3.** Признавать вклад стран и общин, принимающих большое число беженцев, в глобальное общественное благо. Предоставлять общинам, принимающим большое число перемещенных лиц или возвращенцев, необходимую политическую, стратегическую и финансовую поддержку в целях устранения гуманитарных и социально-экономических последствий. Укреплять в этой связи многосторонние механизмы финансирования. Повышать самообеспеченность и жизнестойкость принимающих общин в рамках комплексного подхода, который изложен в основной обязанности 1.
- **Основное обязательство 5.** Активно отстаивать институт убежища и принцип невыдворения. Содействовать признанию и более эффективному осуществлению принятых на национальном, региональном и международном уровнях нормативных актов и программных документов, обеспечивающих и усиливающих защиту беженцев и внутренне перемещенных лиц, таких как Конвенция 1951 года о статусе беженцев и Протокол 1967 года, касающийся статуса беженцев, Кампальская конвенция и Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны.

21. Данные обязательства представляют собой важную отправную точку для усиления основанного на новаторском подходе внимания к проблемам внутренне перемещенных лиц на национальном и международном уровнях. В этой связи в своем выступлении на встрече за круглым столом на высоком уровне Специальный докладчик высказался по каждому из основных обязательств и вынес конкретные рекомендации, которыми учреждения системы Организации Объединенных Наций могли бы руководствоваться при выполнении обязательств, упомянутых в различных разделах и рекомендациях настоящего доклада.

22. Ряд государств и организаций взяли на себя конкретные обязательства, касающиеся внутренне перемещенных лиц, а именно: Европейский союз обязался реализовать свой стратегический подход к проблеме вынужденного перемещения населения, предусматривающий в том числе поощрение сотрудничества на начальных этапах кризиса между партнерами в области гуманитарной деятельности и деятельности в целях развития в интересах улучшения сбора и анализа данных и взаимодействия с правительствами с целью включения проблематики перемещения населения в национальные планы развития; Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии обязалось увеличить финансирование многолетних программ гуманитарной помощи людям, длительное время находящимся на положении перемещенных лиц; Соединенные Штаты Америки обязались увеличить финансирование гуманитарной деятельности и повысить плановость финансовой поддержки общин в условиях сохраняющихся на протяжении длительного времени ситуаций, свя-

занных с перемещением населения; Уганда обязалась разместить у себя секретариат Кампальской конвенции; Сомали сообщила о своих планах принять стратегию в отношении внутренне перемещенных лиц, соответствующую положениям Конвенции; Филиппины обязались принять национальный закон о внутренне перемещенных лицах; Всемирный банк дал обещание уделять первоочередное внимание проблеме вынужденного перемещения населения.

23. Ряд стран взяли на себя обязательство отдавать приоритет предоставлению внутренне перемещенным лицам доступа к образованию (Мальта, Португалия). На Саммите был создан образовательный фонд «Образование не может ждать». Этот фонд может помочь мобилизовать дополнительные средства и стимулировать новых партнеров к тому, чтобы обеспечить доступ к образованию для детей из числа внутренне перемещенных лиц и других уязвимых групп населения.

24. Участникам Саммита были представлены пять основных обязанностей, в рамках которых им предстояло принять конкретные обязательства: а) проявлять политическое лидерство в предотвращении и пресечении конфликтов; б) утверждать нормы, защищающие интересы человечества; с) никого не забывать; d) изменить жизни людей: от оказания помощи к искоренению нужды; и е) инвестировать в защиту интересов человечества. Ниже каждая из этих обязанностей рассматривается в контексте цели сокращения масштабов внутреннего перемещения населения.

А. Политическое лидерство в предотвращении и пресечении конфликтов

25. Между конфликтом и перемещением населения внутри страны существует четкая взаимосвязь, и очевидно, что важнейшими мерами, которые могут принять государства для снижения числа внутренне перемещенных лиц, являются меры по предотвращению потенциальных и урегулированию текущих конфликтов. Многие мировые лидеры признали важное значение политической воли для реального предотвращения и пресечения конфликтов, устранения их коренных причин, снижения нестабильности и укрепления эффективного управления. Тем не менее кровопролитные конфликты по-прежнему происходят и вызывают резкое увеличение числа внутренне перемещенных лиц.

26. Огромное число перемещенных лиц само по себе мало что говорит о катастрофических последствиях конфликта для гражданских лиц, в особенности в тех случаях, когда имеют место нарушения международного гуманитарного права и прав человека. Главную ответственность за предотвращение и урегулирование конфликтов несут национальные органы власти. Хотя, как показывают события последнего времени, все конфликты можно легко предотвратить или разрешить, некоторые конфликты и вспышки насилия предотвратить можно. Это требует не только политической воли и инициативности, но и согласованных и своевременных действий, стратегического планирования, наличия организационной базы и управленческих структур и специальных ресурсов. При наличии этих условий государства могут принимать эффективные меры, направленные на предотвращение конфликтов и внутреннего перемещения населения.

27. Необходимо улучшить понимание причин конфликтов и перемещения населения. Специальный докладчик подчеркнул, что там, где в прошлом имели место провоцирующие перемещение населения конфликты или вспышки насилия, например, на почве межэтнических или межконфессиональных противоречий, или на фоне общей обстановки насилия, или вследствие бесчинств преступных группировок, правительства могут принимать конкретные меры на общенациональном уровне для предотвращения кровопролитных столкновений и перемещения населения в будущем. К таким мерам могут относиться конкретные инициативы по защите и охране общественного порядка в неблагополучных общинах, программы по борьбе с дискриминацией и укреплению социальной интеграции, инициативы по налаживанию диалога и примирению, нацеленные на снижение риска возникновения вспышек насилия, а также экономические или социальные программы, направленные на устранение факторов, способных провоцировать насилие, которыми могут быть бедность, дискриминация и неравенство.

28. Оценка рисков с целью выявления общин, ситуация в которых чревата конфликтом и перемещением, позволяет правительствам принимать эффективные превентивные меры или быстро реагировать в соответствии с имеющимся планом действий в чрезвычайной обстановке в случае возникновения угрозы перемещения населения. Для целей предотвращения необходимо установить, кто может быть вынужден играть перемещение, где находятся эти люди и почему; кроме того, необходимо определить требуемые превентивные меры. В своем докладе Совету по правам человека за 2016 год (A/HRC/32/35) Специальный докладчик особо отметил необходимость улучшить понимание уязвимости некоторых маргинализированных и находящихся в неблагоприятном положении групп, в том числе этнических и религиозных меньшинств и коренных народов, которые могут подвергнуться насилию и оказаться перед необходимостью перемещения.

29. Для прогнозирования и предотвращения перемещения населения, возможно, целесообразно создавать механизмы раннего предупреждения о конфликтах и связанных с ними перемещениях людей, основанные на исследованиях и анализе индикаторов. К индикаторам могут относиться следующие признаки: наличие вспышек насилия или конфликтов на этнической, религиозной или другой почве в прошлом; значительное социальное неравенство между группами населения; невозможность (де-юре или де-факто) для представителей некоторых групп населения получать политические назначения и руководящие должности или работать в государственных учреждениях; дискриминация или насилие в отношении лиц, принадлежащих к определенным группам населения; наличие способных провоцировать насилие и перемещение населения факторов, к которым, среди многих других, относятся выборы.

30. Повышение качества политического лидерства должно выражаться в признании проблем на национальном уровне, включая перемещение населения внутри страны, а также в решимости политического класса решать эти проблемы комплексно. Во многих государствах, в том числе в тех, в которых насилие проявляется повсеместно или связано с деятельностью преступных группировок, межэтническими противоречиями и иными причинами, проблемы, связанные с внутренним перемещением населения, не получают полного признания и не решаются. Как следствие, отсутствуют юридические и политические гарантии, а также системы защиты и помощи, и некоторые государства

уклоняются от выполнения лежащей в первую очередь на них обязанности предоставлять внутренне перемещенным лицам защиту и помощь. В одних государствах преуменьшают масштабы перемещения населения, в других — закрывают лагеря или другие пункты размещения внутренне перемещенных лиц без выработки долгосрочных решений их проблем. Признание проблемы внутреннего перемещения населения является необходимым условием ее предотвращения и сокращения ее масштабов, в том числе с помощью долгосрочных решений.

В. Утверждение норм, защищающих интересы человечества

31. На Саммите постоянно говорилось о том, что важнейшим фактором в защите затронутых кризисом лиц является безусловное уважение и применение международного права, в том числе международного гуманитарного права и международно правовых норм и международных стандартов в области прав человека. Участники Саммита решительно заявили, что соблюдение международных норм и стандартов является обязанностью, которая должна выполняться на практике, и что оно представляет собой «последнее средство защиты от бесчеловечности». Тем не менее в ходе некоторых текущих конфликтов часто имеют место преднамеренные действия против гражданского населения и жилых районов, включая нападения на лагеря для внутренне перемещенных лиц, осаду населенных пунктов и введение ограничений в отношении гражданских лиц, ищущих защиты. Сокращения масштабов перемещения населения можно было бы добиться при условии соблюдения всеми сторонами в вооруженном конфликте международного гуманитарного права, в частности принципов избирательности, соразмерности и предосторожности, а также запрета на принудительное перемещение гражданских лиц по причинам, связанным с вооруженным конфликтом, за исключением случаев, когда этого требуют интересы их безопасности. Решающее значение для сокращения масштабов перемещения населения имеют улучшение соблюдения норм международного гуманитарного права и наращивание усилий по защите гражданских лиц и ограничению ущерба, который им может быть нанесен.

32. Зачастую в отношении внутренне перемещенных лиц совершаются различные действия, представляющие собой нарушения. Наряду с нападениями на районы проживания гражданского населения, в результате которых мирные жители вынужденно покидают свои дома, к этим нарушениям относятся произвольные задержания, суммарные или произвольные казни, исчезновения, пытки и другие виды жестокого обращения, сексуальное и гендерное насилие, ограничение свободы передвижения и возможности обеспечить свою безопасность, а также нарушения экономических и социальных прав. Необходимо уделять более пристальное внимание защите внутренне перемещенных лиц и их основных прав и удовлетворению их потребностей в гуманитарной области. В условиях гуманитарной ситуации часто не получает должного внимания тема доступа внутренне перемещенных лиц к правосудию и средствам правовой защиты, — она должна быть выдвинута на передний план, и внутренне перемещенные лица должны рассматриваться в качестве не только получателей помощи, но и обладателей прав.

33. Специальный докладчик настоятельно призывает соблюдать Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны на глобальном

уровне и Кампальскую конвенцию в Африке. Внутренне перемещенные лица не лишаются прав человека и гарантий, предусмотренных в Руководящих принципах, даже в условиях чрезвычайных ситуаций или вооруженного конфликта; эти права — основа для предоставления помощи и защиты и для осуществления долгосрочных решений. Специальный докладчик был в числе участников, признавших дополнительную ценность норм в области прав человека как до начала, так и в условиях конфликта, а также в качестве средства предотвращения насилия и конфликтов. Тот факт, что на Саммите придавалось одинаковое значение международному праву прав человека и международному гуманитарному праву, свидетельствует о признании необходимости защищать права человека и применять основанные на соблюдении прав человека подходы в качестве главного компонента деятельности по предупреждению и защите на всех стадиях реагирования на потребности в гуманитарной сфере и в сфере развития. Это признание имеет большое значение.

34. В Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года главы государств признали Руководящие принципы «в качестве важной международной основы защиты вынужденных переселенцев». В них сформулированы важнейшие минимальные стандарты, которые должны соблюдать государства, начиная с предотвращения перемещения и заканчивая предоставлением защиты в ходе перемещения, а также рекомендации, касающиеся применимых правовых принципов по вопросам предоставления защиты и помощи, возвращения, переселения или реинтеграции. Кроме того, огромное значение для закрепления международных стандартов в региональных документах и национальном законодательстве имеют региональные рамочные документы, в том числе Кампальская конвенция, а также национальные программные документы и законодательная база. Реализации мер реагирования на перемещение населения внутри страны препятствует отсутствие нормативно-правовой базы, касающейся внутренне перемещенных лиц, на уровне государств.

35. Специальный докладчик обеспокоен низким уровнем осведомленности о стандартах в области прав внутренне перемещенных лиц, в том числе Руководящих принципах и Рамочной программе поиска долгосрочных решений, а также их неудовлетворительным соблюдением. Необходимо перейти к новому этапу — этапу наращивания потенциала и претворения в жизнь существующих норм, с тем чтобы повысить осведомленность национальных органов власти, ответственных за их применение, и широких слоев населения, которые они призваны защищать. Сегодня как никогда важно соблюдать эти нормы и обеспечить их соблюдение со стороны негосударственных вооруженных групп и террористов.

36. По-прежнему не утратил своей актуальности вопрос о включении Руководящих принципов в региональные рамочные документы в области прав человека. Государства Африки и Африканский союз взяли на себя лидирующую роль, тем не менее многое еще предстоит сделать, чтобы добиться ратификации Кампальской конвенции всеми государствами Африки, а также ее применения, в том числе путем учреждения конференции государств-участников. Создание такого механизма послужит стимулом к действию и будет способствовать осуществлению Конвенции. Конференция могла бы заняться разработкой инструментов, программ и средств и таким образом стать авторитетным региональным органом по вопросам внутреннего перемещения населения, способным оказывать практическую помощь государствам и укреплять солидарность

на региональном уровне с целью преодоления проблем, связанных, в частности, с конфликтами, стихийными бедствиями и последствиями изменения климата.

37. В своем докладе по Всемирному саммиту по гуманитарным вопросам (A/70/709) Генеральный секретарь отметил, что эти «документы и стратегии следует разрабатывать и применять и в других регионах и странах», настоятельно призвав продолжить разработку норм. Специальный докладчик призывает другие региональные и субрегиональные межправительственные органы включиться в процесс принятия новых региональных норм в области прав человека и защиты внутренне перемещенных лиц с созданием наблюдательных и консультативных органов, выступающих в качестве ведущих региональных механизмов решения проблемы внутреннего перемещения населения.

38. В Африке развитие региональной системы мер в отношении внутренне перемещенных лиц позволило уточнить функции и обязанности государств. Согласно Кампальской конвенции, государства обязаны включить ее положения в национальное законодательство и назначить органы, ответственные за координацию действий, направленных на предоставление защиты и помощи внутренне перемещенным лицам, а также возложить ответственность на надлежащие органы, среди прочего, за сотрудничество с международными организациями и учреждениями. Государства, ратифицировавшие Конвенцию, должны разработать меры, стратегии и политику в области внутреннего перемещения населения на национальном и местном уровнях с учетом потребностей принимающих общин. Они должны выделить средства на цели предоставления защиты и помощи и соблюдать принципы, закрепленные в Конвенции, в процессе ведения мирных переговоров и достижения соглашений, направленных на выработку рациональных путей решения проблемы внутреннего перемещения населения.

39. В связи с этими требованиями в Африканском регионе повысились и продолжают нарастать темпы изменений в правовой, политической и институциональной сферах. Во многих странах, включая некоторые страны Европы, Азии и Латинской Америки, также приняты или находятся на стадии разработки национальные законодательные акты и директивные документы, касающиеся внутреннего перемещения населения. Эту положительную тенденцию необходимо, однако, значительно усилить в целях обеспечения готовности всех государств во всех регионах. Национальные законы и стратегии предоставляют внутренне перемещенным лицам правовые гарантии, имеющие огромное значение для защиты их прав на практике, а также составляют правовую базу для выделения бюджетных средств и целевого финансирования, предназначенного для оказания им помощи.

С. Никто не должен быть забыт

40. Лейтмотивом международных процессов, направленных на восполнение пробелов в деятельности в области развития и гуманитарной помощи, в том числе Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, а теперь и Всемирного саммита по гуманитарным вопросам, была мысль о том, что «никто не должен быть забыт». В качестве приоритетной цели нынешних и будущих усилий по предотвращению гуманитарных кризисов и реагированию

на них должны выступать выявление, охват и поддержка внутренне перемещенных лиц и других наиболее уязвимых групп населения. Согласно этому обязательству от государств и международного сообщества требуется вновь направить внимание и основанные на новаторских идеях действия на защиту тех, кто подвержен риску или уже находится в ситуации перемещения внутри страны.

41. Лишенные своего крова, средств к существованию, безопасности, социальных и общинных связей и поддержки, внутренне перемещенные лица являются одной из наиболее уязвимых групп населения. Многие теряют связь с близкими во время бегства и страдают от душевных травм и проблем со здоровьем, вызванных перемещением и/или конфликтами или бедствиями. Им может угрожать опасность, когда они находятся в зонах конфликтов или бедствий или вблизи этих зон, или оказываются брошенными на произвол судьбы почти без доступа к гуманитарной помощи или помощи в области развития. Большинство из них проживают вне лагерей, и до них трудно добраться. Необходимы новаторские и творческие подходы, чтобы обеспечить учет их потребностей в защите и помощи в процессах развития.

42. Часто риску оказаться в ситуации перемещения подвергаются представители наиболее маргинализированных и наиболее уязвимых групп населения, в том числе национальных, этнических или религиозных меньшинств или коренных народов. Конфликт или бедствие может дать толчок к раскручиванию спирали уязвимости, попав в которую уже маргинализированные группы населения оказываются в ситуации перемещения, которая усугубляет их уязвимость и ставит их в чрезвычайно опасные условия, характеризующиеся нестабильностью и крайней нищетой, в результате чего они обычно вынуждены обосновываться в неформальных поселениях в черте города, надеясь сохранить анонимность и добыть средства к существованию. Перемещение населения может происходить на фоне дискриминационных проявлений или политики, которые выражаются в том числе в отказе в гражданстве или лишении гражданства и в пренебрежении предусмотренной международными нормами главной обязанностью предоставлять защиту.

43. С особыми проблемами сталкиваются внутренне перемещенные лица, принадлежащие к определенным группам, в том числе пожилые люди, инвалиды, несопровождаемые несовершеннолетние или лица, принадлежащие к сообществам лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов и трансгендеров. В ситуации перемещения особенно уязвимыми становятся женщины, в том числе из-за угрозы сексуального или гендерного насилия, а также других нарушений прав человека, и, следовательно, они нуждаются в особых мерах защиты. Важным элементом защиты являются дезагрегированные данные, которые позволяют распределять внутренне перемещенных лиц по категориям и оценивать их потребности в соответствии с их обстоятельствами. Такие данные часто отсутствуют, и в связи с этим возрастает значимость работы, проводимой такими органами, как Совместная межучрежденческая служба по профилированию внутренне перемещенных лиц (ССПВ; см. www.jips.org/en/home).

44. Тяжелому положению лиц, продолжительное время живущих в условиях перемещения, уделяется относительно мало внимания. Неразрешенность проблемы затянувшегося перемещения в значительной мере объясняет рост числа временно перемещенных лиц во всемирном масштабе, так как новые потоки

переселенцев пополняют ряды временно перемещенных лиц, долгое время находящихся в этом положении. Чем дольше длится перемещение, тем меньше вероятность того, что будут найдены долгосрочные решения. Кроме того, многие считают, что внутренне перемещенные лица, проживающие за пределами лагерей, сами нашли выход из своего положения (см. A/HRC/19/54). Для большинства внутренне перемещенных лиц это не так, а некоторые из них решают остаться незамеченными из соображений безопасности. Необходимо применять разные методы, например, создавать телефонные линии для предоставления информации и оказания помощи и осуществлять программы информационно-просветительской работы с населением, направленные на выявление и категоризацию этих лиц, оценку их потребностей в общем контексте обстоятельств принимающих общин и удовлетворение этих потребностей с использованием подходов, учитывающих гуманитарные цели и задачи развития. Работа с этой группой временно перемещенных лиц имеет огромное значение для достижения национальных целей, предусматривающих решение проблемы и сокращение масштабов внутреннего перемещения населения.

D. Изменение жизни людей: от оказания помощи к избавлению нужды

45. Отношения между гуманитарными организациями и организациями, занимающимися вопросами развития, являются предметом постоянного обсуждения. Как указано в резюме Председателя, на Саммите было признано, что гуманитарные потребности уже нельзя рассматривать в отрыве от более широких мер обеспечения устойчивого развития, которые направлены на устранение коренных причин длительно существующей и периодически возникающей нужды. На Саммите был сделан важный шаг в направлении преодоления разрыва между гуманитарной деятельностью и деятельностью в области развития и в то же время была подчеркнута важность соблюдения гуманитарных принципов и уважения гуманитарного пространства. Генеральный секретарь и восемь учреждений Организации Объединенных Наций подписали «Обязательство относительно действий в области сотрудничества с использованием новых методов работы»⁷, которое было одобрено Всемирным банком и Международной организацией по миграции.

46. В обязательстве подчеркивается, что применение новых методов работы подразумевает более эффективное использование ресурсов и возможностей, усиление положительного воздействия процесса достижения целей в области устойчивого развития на положение лиц, находящихся в опасности, состоянии незащищенности и в условиях кризиса, и сокращение гуманитарных потребностей в долгосрочной перспективе. Оно подразумевает налаживание новых партнерских связей и активизацию сотрудничества, в том числе с частным сектором, местными субъектами и многосторонними банками развития, в целях создания дополнительных возможностей и ресурсов, с тем чтобы совместно добиваться поддающихся количественной оценке результатов на основе общих представлений об устойчивости, уязвимости и жизнеспособности. В оперативном плане это потребует обмена данными, аналитическими материалами и ин-

⁷ См. <https://consultations2.worldhumanitariansummit.org/bitcache/50b4cd3ad07469f44235f8a4c60353dfda17dbb0?vid=581741&disposition=inline&op=view>.

формацией, согласования процессов планирования и составления программ и более эффективного руководства, а также внедрения новых механизмов финансирования в целях достижения общих результатов⁷. По этой новой методологии государства и международные партнеры должны в полной мере учитывать интересы внутренне перемещенных лиц в своих усилиях по достижению целей в области устойчивого развития, — этот вопрос рассмотрен Специальным докладчиком в его докладе Совету по правам человека за 2015 год (A/HRC/29/34).

47. Специальный докладчик неоднократно подчеркивал, что преодоление разрыва между гуманитарной деятельностью и деятельностью в области развития имеет огромное значение для выработки долгосрочных решений проблем внутренне перемещенных лиц. Обязательство сократить масштабы перемещения населения внутри стран означает обязательство найти долгосрочные решения, что превышает возможности одних только гуманитарных организаций и подразумевает подключение организаций, занимающихся вопросами развития, в момент возникновения ситуации перемещения населения внутри страны. Для этого необходимо улучшить понимание практического смысла долгосрочных решений и сложного процесса поиска этих решений, который описан в Рамочной программе поиска долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц⁸.

48. В Рамочной программе говорится, что «долгосрочное решение достигается тогда, когда внутренне перемещенные лица 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». В ней описываются три способа достижения долгосрочных решений: возвращение, местная интеграция или поселение в другой части страны — и намечается отправная точка для анализа и информационно-просветительской деятельности, а также для составления программ. Степень реализации долгосрочного решения определяют восемь критериев: защищенность и безопасность; достойный уровень жизни; наличие средств к существованию; восстановление жилья, земельных участков и имущества; доступ к документации; воссоединение семей; участие в общественно-политической жизни; и доступ к эффективным средствам правовой защиты и правосудию.

49. Главная цель Специального докладчика — обеспечить всеобщее соблюдение этих стандартов. В настоящее время совместно с ССПВ он работает над показателями или критериями, при помощи которых государства и все заинтересованные стороны смогут проводить оценку прогресса в реализации долгосрочных решений при осуществлении Рамочной программы.

50. Отмечены отдельные примеры неконструктивных действий, которые, возможно, составляют или влекут за собой нарушение прав внутренне перемещенных лиц. К ним относятся такие меры, как закрытие лагерей и коллективных приютов без соблюдения международных стандартов в отношении закрытия лагерей и поселений или необходимых процедур и гарантий, защищающих интересы внутренне перемещенных лиц, не говоря уже о реализации долгосрочных решений, и выплата денежных пособий, которая часто является

⁸ The Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement, Inter-Agency Standing Committee Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons (Washington D.C., 2010). Доступно по адресу: www.unhcr.org/50f94cd49.pdf.

временной мерой, направленной на улучшение материального благополучия внутренне перемещенных лиц, но, тем не менее, иногда ошибочно принимается за долгосрочное решение их проблем. Принудительное или неокончательное возвращение, при котором не обеспечиваются безопасность и уважение достоинства, не является долгосрочным решением, и государствам и международному сообществу не следует рассматривать его как прогресс в сокращении масштабов внутреннего перемещения населения.

51. Перемещение часто происходит быстро, в то время как поиск и реализация долгосрочных решений представляют собой гораздо более медленный и зачастую сложный процесс, подвергающий проверке компетентность, ресурсы и возможности государства. Восстановление домов и инфраструктуры, воссоздание источников средств к существованию, возрождение целых общин и институтов, а также обеспечение правосудия и исцеление душевных травм требуют времени, целенаправленных усилий и ресурсов. Для защиты внутренне перемещенных лиц и поддержки осуществления решений нужны руководящее начало, верность поставленной цели и консультации с внутренне перемещенными лицами, а также их собственное участие. Для этого необходимо повысить самообеспеченность внутренне перемещенных лиц и охватить их национальными системами социальной защиты, программами образования, рынками труда и планами развития, опираясь на местный потенциал и знания.

52. В деле выработки долгосрочных решений имеются успехи, которые следует развивать, например решение Комитета по политике Генерального секретаря относительно долговременных решений в интересах беженцев и внутренне перемещенных лиц (2011 год), в котором признается колоссальное расхождение между мерами реагирования в отношении этих групп в период после конфликта. В некоторых государствах, таких как Кот-д'Ивуар и Мали, разработаны стратегии, предусматривающие долгосрочное решение проблем внутренне перемещенных лиц. В 2014 году создан Альянс для поиска решений (см. www.solutionsalliance.org/), в рамках которого правительства, гуманитарные организации и партнеры по деятельности в области развития совместными усилиями ведут поиск путей решения конкретных проблем. Работа ССПВ способствует созданию фактологической базы для принятия оперативных решений на национальном уровне, а усилиями ЦНВП повышается эффективность соответствующей аналитической работы на глобальном уровне, в то время как Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Всемирный банк и многочисленные доноры обязались рассматривать внутреннее перемещение населения в качестве одного из вопросов развития, а не просто проблемы гуманитарного характера.

53. На Саммите государства, учреждения Организации Объединенных Наций, международные и местные организации, а также субъекты частного сектора обязались совершенствовать законодательство и политику, направленные на защиту внутренне перемещенных лиц и содействие путей решения проблемы перемещения населения. Всемирный банк и организации, занимающиеся вопросами развития, также взяли на себя обязательство на более ранних стадиях присоединяться к усилиям по поддержке самообеспеченности внутренне перемещенных лиц и принимающих общин. Несомненно, что более эффективное объединение усилий в гуманитарной области и в области развития начиная с момента возникновения ситуации перемещения имеет огромное значение для укрепления жизнестойкости и самообеспеченности — тех двух ключевых эле-

ментов, благодаря которым могут быть найдены долгосрочные решения в рамках подхода, основанного на правах человека².

Е. Инвестирование в защиту интересов человечества

54. Участники Саммита подтвердили важнейшую роль финансирования как основного благоприятствующего и катализирующего фактора удовлетворения и сокращения потребностей внутренне перемещенных лиц. Для выполнения задачи сокращения масштабов перемещения населения внутри страны необходимо значительно увеличить объемы выделяемых ресурсов. Специальный докладчик постоянно отмечает трудности с предоставлением помощи и защиты внутренне перемещенным лицам и достижением прогресса в деле поиска долгосрочных решений, которые непосредственно связаны с нехваткой средств и слишком короткими циклами финансирования, которые ограничивают возможности для более долгосрочного планирования и составления программ. Без существенного изменения системы финансирования решение проблемы перемещения населения на практике будет серьезно затруднено.

55. Сохраняется насущная необходимость увеличения прямого, своевременного и предсказуемого финансирования гуманитарной деятельности в сфере защиты и других смежных гуманитарных сферах, включая обеспечение продовольствием, охрану здоровья, удовлетворение основных потребностей, водоснабжение и санитарные услуги. Необходимо также увеличить финансирование обделенных вниманием сфер, включая обеспечение средств к существованию, укрепление социальной сплоченности и скорейшее восстановление. Из-за значительного дефицита финансирования снизилась способность Организации Объединенных Наций оказывать необходимую помощь в Сирийской Арабской Республике и Ираке, в результате чего внутренне перемещенные и другие лица оказались в крайне бедственном положении. По состоянию на 6 декабря на цели плана гуманитарного реагирования в Сирийской Арабской Республике на 2015 год получено лишь 1,17 млрд. долл. США, или 41 процент от общей потребности в финансировании. В 2016 году Организация Объединенных Наций в своем глобальном призыве о финансировании гуманитарной деятельности повысила испрашиваемую сумму с 19,7 млрд. долл. США до рекордных 21,6 млрд. долл. США⁹. К концу июня в ответ на призыв 2016 года была получена лишь четвертая часть от запрошенной суммы¹⁰.

56. Необходимы новые механизмы финансирования для поддержки выработанной на Саммите концепции новых методов работы и для обеспечения наличия финансовых средств, необходимых для оказания чрезвычайной гуманитарной помощи, деятельности в области развития, а также для скорейшего перехода к восстановлению без каких-либо задержек. Одним из важных итогов Саммита стало принятие обязательства выполнять «базовую договоренность»

⁹ По данным аналитической группы «Инициативы в области развития», сумма, испрашиваемая по линии призывов Организации Объединенных Наций в 2015 году, составила 19,8 млрд. долл. США, что представляет собой небольшое снижение по сравнению с предыдущим годом. Однако взносы сократились значительно больше, в связи с чем образовался беспрецедентный дефицит в 45 процентов (8,9 млрд. долл. США).

¹⁰ Humanosphere, “United Nations increase 2016 humanitarian appeal to record \$21.6 billion”, 29 June 2016, доступно по адресу: www.humanosphere.org/basics/2016/06/u-n-increases-2016-humanitarian-appeal-to-record-21-6-billion/.

о поощрении и увеличении предсказуемого, многолетнего, нецелевого, гибкого, совместного финансирования гуманитарной деятельности в целях повышения эффективности, действенности, транспарентности и подотчетности гуманитарной деятельности. Цель этой договоренности — обеспечить, чтобы больше финансовых средств поступало в распоряжение национальных и местных партнеров, которые располагают широкими возможностями для работы с местными общинами, и чтобы больше предоставляемых донорами средств доходило до тех, кто больше всего в них нуждается. Это важно для оптимального использования финансовых средств, так как тем самым может достигаться большая гибкость в отношении перевода денежных средств и осуществления программ восстановления.

57. Главная ответственность государства за предоставление внутренне перемещенным лицам защиты и помощи распространяется и на финансирование. Если одни государства относятся к числу самых бедных и нуждаются в значительной международной поддержке, то государства со средним уровнем дохода должны выделять из национальных бюджетов соответствующие средства на удовлетворение их потребностей. Оказание долгосрочной помощи не должно возлагаться главным образом на международные гуманитарные организации и организации, занимающиеся вопросами развития, в ситуациях, когда государство может взять на себя ответственность и покрывать расходы, связанные с принимаемыми им мерами реагирования. Благодаря этому можно направить международную помощь туда, где она необходима, и укрепить потенциал государства для разрешения текущих и будущих ситуаций, связанных с перемещением населения.

58. Ограниченность ресурсов нельзя использовать в качестве оправдания для отсутствия прогресса в реализации долгосрочных решений. Специальный докладчик настоятельно призвал правительства затронутых государств ассигновать бюджетные средства и создать юридические гарантии выделения национальных финансовых ресурсов, которые могут быть направлены на решение проблемы перемещения населения в течение длительного периода времени и до тех пор, пока не будут реализованы долгосрочные решения. Он приветствовал гарантированное ассигнование доходов от добычи и продажи нефти на поддержку внутренне перемещенных лиц в Азербайджане и рекомендовал другим государствам, в том числе Ираку, рассмотреть возможность проведения аналогичной политики. На Филиппинах местные органы власти обязаны перечислять 5 процентов от своих поступлений по линии распределения внутренних национальных доходов в «фонды по борьбе с последствиями бедствий», средства которых могут использоваться для осуществления программ чрезвычайной помощи и восстановления.

IV. Основные элементы деятельности по предотвращению и сокращению масштабов внутреннего перемещения населения

59. В нижеследующих разделах приводится информация о некоторых основных мерах и принципах, которые Специальный докладчик считает важными для достижения цели сокращения масштабов перемещения населения внутри стран.

А. Укрепление национальных систем управления и защиты

60. Важнейшей составляющей национальных усилий по предотвращению и сокращению масштабов перемещения населения внутри страны является добросовестное управление. В Руководящих принципах подчеркивается обязанность государств принимать превентивные меры, направленные на предотвращение перемещения населения. Однако у государств зачастую отсутствуют надлежащие структуры управления для предотвращения внутренних перемещений, подготовки к ним и смягчения их последствий до начала кризиса, вызванного перемещением. Всем государствам, в особенности тем, в которых существует опасность возникновения ситуации перемещения населения или в которых такая ситуация уже сложилась, следует создать эффективные и подотчетные структуры управления, которые действовали бы на всех этапах развития ситуации, связанной с перемещением населения. Так, необходимость совершенствования организационно-правовых рамок управления риском бедствий получила признание, в том числе в контексте Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы, ведь последствиям катастроф могут быть подвержены любые государства.

61. В своем докладе Генеральной Ассамблее за 2015 год (A/70/334) Специальный докладчик представил рекомендации, касающиеся руководства и управления ситуациями, связанными с перемещением населения внутри стран, начиная с предотвращения и заканчивая реализацией долгосрочных решений. Главная из них заключается в создании в кратчайшие возможные сроки организационных структур. Это особенно важно для поддержания общегосударственной готовности и постоянного внимания на межведомственном уровне к проблеме перемещения населения внутри страны. Он предложил назначить институциональный координационный центр высокого уровня, который будет играть ведущую роль в координации национальной политики, касающейся всех видов перемещения населения внутри страны, и соответствующих мер реагирования. Координационный центр должен представлять собой механизм высокого уровня, которому подчиняются отраслевые министерства, департаменты, ведомства или другие экспертные органы.

62. Такой механизм, в состав которого войдут представители различных министерств, мог бы координировать распределение обязанностей государства в отношении внутренне перемещенных лиц между отраслевыми ведомствами или министерствами и отвечать за обеспечение единства задач и дифференцированности обязанностей государственных органов и других заинтересованных сторон. Наличие такого механизма позволяет обеспечить принятие комплексных ответных мер, в которых учитывается, например, важная взаимосвязь между жильем, трудоустройством, обеспеченностью средствами к существованию, предоставлением услуг, а также образованием, медицинским обслуживанием, охраной репродуктивного здоровья женщин и необходимостью обеспечения защиты на всех этапах перемещения населения внутри страны.

63. К числу основных составляющих добросовестного управления относятся создание механизмов контроля и систем раннего предупреждения о вероятности перемещения населения в результате конфликтов и бедствий, поддержание систем снижения риска бедствий и управления ими и осуществление мер по обеспечению готовности и смягчению последствий. Чрезвычайно важно обеспечить необходимую профессиональную подготовку представителей местных

и субнациональных органов власти, которые зачастую находятся на переднем крае реагирования, в том числе ознакомить их с международными стандартами и их обязательствами в отношении внутренне перемещенных лиц. Нужно четко понимать, что существует долгосрочная потребность в управлении и оказании внутренне перемещенным лицам особого внимания до тех пор, пока не будут найдены долгосрочные решения. Такие механизмы существуют, например, в Кот-д'Ивуаре, Кении, Шри-Ланке, Сербии и на Филиппинах. Организации Объединенных Наций и международным партнерам следует оказывать государствам техническое содействие и помощь в развитии потенциала, включая подготовку сотрудников органов, ответственных за координацию.

В. Совершенствование сбора, анализа и категоризации данных

64. Для предотвращения перемещения населения внутри стран и повышения эффективности мер реагирования на эту проблему крайне важно иметь полную и надежную информацию, которую можно было бы использовать при подготовке мероприятий в гуманитарной области и области развития. Речь идет об исходных сведениях, необходимых для принятия обоснованных решений, оценки прогресса, создания механизмов контроля и отслеживания данных, а также проведения всеобъемлющего анализа тенденций. Наличие надежных данных и фактов — одно из неперенных условий разработки эффективной политики и программ; они имеют чрезвычайно важное значение для улучшения координации и сотрудничества между различными заинтересованными сторонами. Во многих государствах ощущается нехватка точных сведений о числе, специфических характеристиках и потребностях внутренне перемещенных лиц. Имеющиеся данные о перемещении населения на глобальном уровне не отражают полной картины. Как отмечают представители ЦНВП, текущие оценки на глобальном уровне отражают только масштабы перемещения населения в результате конфликтов и дают предположительные сведения за год о масштабах перемещений, вызванных бедствиями. Существуют серьезные пробелы в данных о лицах, перемещенных в результате стихийных бедствий. Существенная нехватка данных ощущается, когда речь идет о постепенно надвигающихся бедствиях, проектах в области развития и проявлениях массового насилия.

65. Из-за отсутствия надежных и всеобъемлющих данных, касающихся перемещения населения внутри стран, снижается способность эффективно реагировать и принимать как немедленные, так и долгосрочные меры, направленные на сокращение масштабов перемещения населения. Для того чтобы данные не ограничивались лишь сведениями о числе и основных потребностях внутренне перемещенных лиц, необходимо подробное описание особенностей их положения, включая разбивку по полу и возрасту, местонахождению и принадлежности к различным группам, потребности в особой защите или другим проблемам, механизмам адаптации и способности противостоять трудностям, а также сведения о принимающих общинах, в которых они живут и на которые их присутствие оказывает воздействие. Сбор данных о лицах, находящихся вне лагерей, связан с трудностями, и поэтому необходимо найти нестандартные решения, которые не позволили бы оставить их без защиты и поддержки, в том числе изучить возможности, предоставляемые новыми технологиями.

66. В тех случаях, когда государства не располагают возможностями для сбора и анализа данных, они должны сотрудничать с международными экспертными организациями-партнерами. В числе важных инициатив в области сбора и анализа данных Специальный докладчик отмечает создание СППВ — межучрежденческой службы, которая оказывает правительствам, гуманитарным организациям и организациям, занимающимся вопросами развития, содействие в сборе, хранении, обновлении и анализе достоверных данных о ситуациях, связанных с перемещением населения внутри стран, в том числе дезаггегированных данных о населении. Служба исходит из того, что обоснованные решения должны опираться на более полные данные о внутренне перемещенных лицах. В Гондурасе под руководством правительства и при поддержке ССПВ была проведена работа по категоризации, итогом которой стало создание фактологической базы и основ для разработки стратегии в отношении перемещения населения внутри страны, — это хороший пример, которому можно следовать.

67. На Саммите государства-члены обязались совершенствовать практику сбора и анализа данных и раннего оповещения, включая создание платформы данных по глобальным рискам. Генеральный секретарь обязался принять меры, с тем чтобы факторы риска учитывались во всех планах и программах Организации Объединенных Наций. От имени семи многосторонних банков развития Всемирный банк и Европейский инвестиционный банк обязались тесно сотрудничать, с тем чтобы генерировать больше фактов и данных, способствующих выработке решений проблем в нестабильных государствах с целью содействия укреплению жизнеспособности их экономики.

68. Хотя достигнуто общее согласие относительно необходимости привлекать организации, занимающиеся вопросами развития, к решению проблемы перемещения населения на раннем этапе, этот процесс должен опираться на данные и результаты анализа, позволяющие наилучшим образом определить место, время и способ задействования организаций, занимающихся вопросами развития, с целью достижения наилучших результатов. Улучшение качества имеющихся отношение к сфере развития данных о перемещении населения и соответствующей аналитической работы поможет обосновать или внедрить такой подход к деятельности в области развития в затронутых странах, при котором будут полнее учитываться потребности перемещенных лиц¹¹. Хотя провести анализ, отвечающий информационным потребностям всех заинтересованных сторон, и прийти к согласию в отношении приоритетных направлений реагирования на основании фактов и в результате подлинно коллективных усилий по-прежнему нелегко, в ряде случаев этого удалось добиться, в том числе в форме отражения проблемы перемещения населения в национальные планы развития. Хорошим примером в этом отношении является комплекс мер по категоризации внутренне перемещенных лиц, недавно реализованный в Могадишо при поддержке ССПВ.

¹¹ Chaloka Beyani, Natalia Krynsky Baal and Martina Caterina, “Conceptual challenges and practical solutions in situations of internal displacement”, *Forced Migration*, vol. 52 (May 2016). Доступно по адресу: www.fmreview.org/solutions/beyani-baal-caterina.html.

С. Привлечение внутренне перемещенных лиц в качестве партнеров

69. В рамках новых подходов необходимо взаимодействовать с перемещенными лицами не просто как с получателями помощи, а как с партнерами. Применение этих подходов должно способствовать повышению эффективности консультаций с перемещенными лицами и их участия в рамках широкого процесса оценки и принятия взвешенных мер реагирования, в том числе при осуществлении долгосрочных решений. Тем самым подтверждается факт, что внутренне перемещенные лица как никто другой знают свои потребности и уязвимые стороны, свои пожелания, чаяния, навыки и способность к восстановлению. Оценка потребностей должна быть неразрывно связана с оценкой потенциала, в том числе способности выступать в качестве инициаторов или бенефициаров действий в области восстановления, укрепления жизнестойкости и обеспечения средствами к существованию.

70. Внутренне перемещенные лица должны иметь возможность оказывать большее влияние и играть более важную роль при определении характера помощи и поддержки, которые они получают, а также решений, которые их затрагивают. Специальный докладчик констатировал, что внутренне перемещенные лица в один голос заявляют об утрате достоинства и надежды, они считают, что к ним никто не прислушивается и тем более никто с ними не советуется. Полноценное взаимодействие с внутренне перемещенными лицами и их участие гарантируют надежность и легитимность решений и помогают вернуть им чувство собственного достоинства и надежду. Необходимо в равной степени учитывать мнения и пожелания, например, перемещенных женщин, пожилых людей, молодежи и инвалидов, с тем чтобы решения были правильными и удовлетворяли потребности всех затронутых лиц.

71. Следует более эффективно использовать и развивать навыки и способности внутренне перемещенных лиц. С признанием внутренне перемещенных лиц в качестве экономических субъектов открываются новые возможности для использования талантов и потенциала, которыми они обладают, в качестве важнейшего компонента перехода к реализации долгосрочных решений. Кроме того, оценка их способности к восстановлению имеет ключевое значение для привлечения партнеров по деятельности в области развития на основе фактов и данных, свидетельствующих о наличии потенциала для выхода за рамки оказания чрезвычайной помощи.

72. Улучшение обеспеченности ресурсами и развитие потенциала национальных неправительственных, религиозных организаций и организаций, действующих на уровне общин, а также других субъектов, включая группы добровольцев, содействуют активному вовлечению местных партнеров в поиск решений на местном уровне и на уровне районов. Как заявил Генеральный секретарь, «мы должны научиться не подменять собой национальные и местные потенциалы, а более эффективно их поддерживать и укреплять» (см. A/70/709, пункт 170). Этот подход не только неоценим в краткосрочной перспективе, но и содействует развитию национального потенциала для поиска долгосрочных решений проблем, связанных с перемещением населения.

73. Как подчеркнул Специальный докладчик в своем докладе о поездке в Сирийскую Арабскую Республику (см. A/HRC/32/35/Add.2), усилия ПРООН были

сосредоточены на укреплении жизнестойкости затронутого населения Сирийской Арабской Республики с целью поддержания источников средств к существованию и развития потенциала для преодоления потрясений и негативных последствий кризиса¹². В 2014 году ПРООН расширила масштабы деятельности по восстановлению на раннем этапе и повышению жизнестойкости населения в 14 мухафазах. К марту 2015 года она осуществляла более 100 проектов в области восстановления, укрепления жизнестойкости и обеспечения средствами к существованию, многие из них — в тесном сотрудничестве с местными партнерами.

D. Стратегические национальные планы действий по решению проблемы внутреннего перемещения населения

74. Меры, принимаемые на национальном уровне в рамках реагирования на внутреннее перемещение населения, часто не включаются в национальные планы действий или развития. Во многих случаях эти меры носят временный характер и осуществляются при отсутствии четких временных рамок, долгосрочной стратегии и бюджета. Существует вероятность, что с течением времени ослабнет внимание, сократятся ресурсы и первоначальные планы будут пересмотрены или останутся нереализованными. В некоторых случаях положение перемещенных лиц приобретает затяжной характер и временные решения превращаются в окончательные. С утратой политической воли и замедлением темпов реализации программ временно перемещенные лица могут оказаться брошенными на произвол судьбы. Весьма полезной для поддержания неослабевающего внимания и обеспечения ресурсами вплоть до завершения реализации долгосрочных решений может быть разработка национальных планов действий в целях достижения поставленной на Саммите цели сократить к 2030 году масштабы перемещения населения внутри стран.

75. Эту цель необходимо рассматривать в качестве конкретного обязательства действовать, сопоставимого с обязательствами и задачами, определенными в рамках Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Государствам, затронутым проблемой внутреннего перемещения населения или стоящим перед угрозой возникновения ситуаций, связанных с таким перемещением, следует рассмотреть вопрос о разработке стратегических национальных планов действий по решению проблемы перемещения населения, предусматривающих установление жестких временных рамок и создание механизмов мониторинга и оценки и четко ориентированных на реализацию долгосрочных решений. Планы действий следует разрабатывать на национальном уровне и для каждого сценария развития событий в отдельности, с учетом особенностей каждой конкретной ситуации и на основе всесторонних консультаций с внутренне перемещенными лицами.

76. Планы действий необходимо разрабатывать в сотрудничестве с национальными учреждениями-партнерами, а также международными партнерами по гуманитарной деятельности и деятельности в области развития и партнерами-донорами. Необходимо установить порядок проведения консультаций, про-

¹² См. United Nations Development Programme, 365 Days of Resilience in Syria (2014). Доступно по адресу: www.sy.undp.org/content/syria/en/home/library/poverty/365-days-of-resilience-in-syria.html.

верки и утверждения решений и составлять бюджеты для финансирования неотложных мер реагирования, а также среднесрочных и долгосрочных расходов, связанных с поиском устойчивых решений. В надлежащих случаях государства могут испрашивать донорские средства на цели осуществления национальных планов действий. К правительствам стран-доноров и международным партнерам обращается настоятельный призыв рассмотреть возможность налаживания донорских отношений с государствами непосредственно на основе планов действий и в соответствии с установленной процедурой, подразумевающей наличие механизмов контроля и подотчетности.

77. К моделям сотрудничества между национальными и международными партнерами относятся и те, которые были созданы ранее в контексте целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Страновые доклады о достижении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и документы о стратегии сокращения масштабов нищеты, разработанные государствами в сотрудничестве с ПРООН, доказали свою полезность в качестве ценных инструментов и механизмов. Можно было бы предусмотреть налаживание аналогичных партнерских связей в области консультационной и технической поддержки и оперативной деятельности между государствами и международными партнерами в целях выполнения национальных планов действий по решению проблемы перемещения населения внутри стран. Взаимодействие с международными партнерами поможет государствам формулировать и совершенствовать национальные стратегии и программы по предотвращению перемещения населения и реагированию на конкретные сценарии развития событий в связи с этим явлением.

78. В планах действий должен предусматриваться процесс консультаций, исследований и категоризации, результаты которого могли бы лечь в основу подробной оценки и стратегического планирования. Планы действий должны полностью соответствовать Рамочной программе поиска долгосрочных решений и представлять собой механизм практического осуществления этой программы применительно к реальным проблемам, связанным с перемещением населения. В них должны предусматриваться все ситуации, связанные с перемещением населения (вновь возникшие и уже давно сложившиеся), в том числе обусловленные конфликтами, бедствиями, развитием и проявлениями массового насилия.

79. Необходимо разработать программу и график осуществления, оценки и мониторинга и определить задачи и показатели, при помощи которых можно оценивать ход выполнения. Планы действий должны дополнять национальные обязательства, принятые в рамках других международных процессов, включая механизмы и действия по осуществлению Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и соответствовать им.

Е. Определение задач и показателей в отношении внутреннего перемещения населения

80. Для достижения государствами и международным сообществом целей в области устойчивого развития на период до 2030 года решающее значение имеет определение промежуточных задач и показателей. Определение промежуточных задач и показателей, позволяющих следить за ходом решения про-

блемы внутреннего перемещения, также будет иметь чрезвычайное значение для сокращения масштабов перемещения. Необходимо определить глобальные задачи и показатели, которые послужат основой и руководством для разработки задач и показателей на национальном уровне с учетом конкретных национальных и местных условий. Залогом успеха этих усилий является наличие точных и непротиворечивых данных.

81. Специальный докладчик в сотрудничестве с ССПВ инициировал проект под названием «Сбор данных для содействия поиску долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц»¹³ с целью поощрения осуществления Рамочной программы поиска долгосрочных решений. В задачи этого проекта входит создание каталога опробованных показателей, методик и инструментов для оценки прогресса в достижении долгосрочных решений проблем, связанных с перемещением населения, а также разработка руководств и материалов по вопросам укрепления потенциала для правительств и субъектов, занимающихся гуманитарной деятельностью и деятельностью в области развития. Цель проекта — помочь правительствам и субъектам, занимающимся гуманитарной деятельностью и деятельностью в области развития, принимать основанные на фактологических данных совместные меры путем претворения Рамочной программы в соответствующие положения на местах инструменты.

82. Ежегодный информационный бюллетень для рассмотрения достигнутого прогресса в деле продвижения и осуществления принятых на Саммите обязательств, который решили учредить участники Саммита, станет одним из основных инструментов оценки хода сокращения масштабов внутреннего перемещения населения за счет реализации долгосрочных решений и будет содействовать сохранению динамики в работе по выполнению основных задач и обязательств. Будет создана открытая для общего доступа платформа «Приверженность действиям», на которой будут отражены все согласования с основными обязательствами, а также принятые на Саммите индивидуальные и совместные обязательства и которая позволит обеспечить подотчетность участников за выполнение принятых ими обязательств.

Е. Укрепление международной солидарности в целях предотвращения и сокращения масштабов внутреннего перемещения населения

83. Тема «единое человечество — общая ответственность» проходила красной нитью через все этапы Саммита и звучит призывом к укреплению солидарности в целях более эффективного предотвращения гуманитарных кризисов и реагирования на них. Это может быть достигнуто при условии принятия большим числом стран более широких обязательств по выделению средств для долгосрочного финансирования гуманитарной деятельности в целях содействия применению подходов, учитывающих гуманитарные цели и цели развития, при решении проблемы внутреннего перемещения населения. Однако, чтобы действительно воплотить в жизнь концепцию солидарности внутри стран и между ними, общая ответственность должна охватывать не только финансирование.

¹³ См. по адресу: www.jips.org/en/profiling/durable-solutions.

84. В сфере снижения риска, смягчения последствий и принятия мер против бедствий существуют и подлежат развитию большие возможности для дальнейшего укрепления международного сотрудничества и солидарности в области предотвращения и обеспечения готовности. Как показал опыт, когда происходит стихийное бедствие, как например тайфун «Хайян» на Филиппинах или землетрясение и цунами в Индийском океане в 2004 году, многие страны реагируют оперативно, выделяя финансовые средства, персонал и оборудование. Расширение масштабов и характера этого сотрудничества и помощи таким образом, чтобы охватить не только период непосредственно после бедствия, но и предупреждение, обеспечение готовности и долгосрочное восстановление, должно стать составной частью нового «глобального договора». Общая ответственность и солидарность в целях более эффективного поиска и осуществления решений проблемы перемещения населения, вызванного стихийными бедствиями, подразумевают создание возможностей для оказания технической помощи и обмена технологиями между государствами в духе международного сотрудничества.

85. Это подразумевает усиление внимания международного сообщества к вопросам снижения риска и укрепления жизнестойкости и активизацию международного сотрудничества в этой области на основании принятых в 2015 году Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий и Парижского соглашения об изменении климата. На Саммите перемещение населения рассматривалось в контексте стихийных бедствий и изменения климата, и его участники призвали к созданию международного механизма и нормативно-правовой базы для защиты лиц, перемещенных в результате негативных последствий изменения климата. В Канкунском соглашении 2010 года признается проблема перемещения населения, обусловленного изменением климата, и этой теме Специальный докладчик уделил внимание в своем докладе Генеральной Ассамблее в 2011 году (A/66/285). Внутреннее перемещение населения, обусловленное стихийными бедствиями, тесно связано с трансграничным перемещением людей в результате стихийных бедствий. Он приветствует принятую в 2015 году в рамках Инициативы им. Нансена Программу защиты трансгранично перемещенных лиц в контексте стихийных бедствий и изменения климата, которую одобрили 110 стран.

86. У некоторых стран отсутствуют специальные знания и опыт, необходимые для решения проблем, связанных с перемещением, — их необходимо набирать в спешном порядке. Благодаря использованию технической помощи и опыта стран, которые уже столкнулись с проблемой перемещения населения, складывается хорошая практика и происходит обмен опытом. Полезным в плане оказания поддержки государствам могло бы быть создание центрального хранилища информации о руководящих указаниях, инструментах и передовой практике; такое хранилище данных могло бы также выступать в качестве платформы для диалога между государствами и различными международными субъектами. В этой связи полезной платформой и ресурсом может стать созданный в 2014 году Альянс для поиска решений. Он поддерживает усилия по решению проблемы насильственного перемещения населения, поощряя применение, в частности государствами и гуманитарными организациями и структурами, занимающимися вопросами развития, совместных подходов и содействует преодолению зависимости перемещенных лиц от помощи и пе-

переходу к более высокому уровню самообеспеченности, жизнестойкости и развития.

V. Выводы и рекомендации

87. Благодаря Саммиту проблеме перемещения населения внутри страны уделено столь необходимое и своевременное внимание. На Саммите перед государствами и международным сообществом была поставлена важная задача — сократить масштабы перемещения населения внутри стран к 2030 году наполовину при обеспечении безопасности и уважении достоинства перемещенных лиц. Для достижения этой цели необходимы новаторские и творческие подходы, смелые инициативы, новые и более эффективные партнерства и формы сотрудничества. Но в первую очередь для этого необходимы политическая воля и лидерство, направленные на предотвращение и урегулирование конфликтов, которые являются одним из основных факторов, провоцирующих вынужденное перемещение населения в глобальном масштабе. Для сокращения масштабов перемещения населения требуется новая модель работы на национальном и международном уровнях, подразумевающая принятие скорее упреждающих, чем ответных мер, в рамках которой упор делается на раннее предупреждение, обеспечение готовности, смягчение последствий и адаптацию.

88. Достижение этой цели невозможно без изменения мышления. Этот путь нужно пройти, не срезая углы, для его преодоления потребуются основанные на фактическом материале подходы, обоснованные и точные дезагрегированные данные, а также передовая практика, подчиненная принципу соблюдения и обеспечения уважения прав человека внутренне перемещенных лиц. Для этого необходима установка на предотвращение новых ситуаций перемещения и устранение факторов, способных провоцировать и усугублять перемещение населения, а также на реализацию долгосрочных решений и задействование необходимых процессов и ресурсов. Решающее значение будет иметь тщательный мониторинг государственной практики, имеющий целью обеспечить, чтобы сокращение масштабов перемещения населения полностью соответствовало международным нормам.

89. Хотя главную ответственность за предотвращение и преодоление кризисов и ситуаций, связанных с перемещением населения, несут государства, лейтмотивом Саммита стал лозунг «единое человечество — общая ответственность». Перемещение населения внутри стран следует понимать как глобальное явление, влекущее за собой последствия, проявляющиеся на национальном, региональном и международном уровнях, которое должно побудить нас к осуществлению новых превентивных стратегий и поиску правильных долгосрочных решений в интересах лиц, которые уже находятся в ситуации перемещения. Если сегодняшним временно перемещенным лицам не обеспечить защиту, безопасность и уважение достоинства у них на родине, завтра они превратятся в беженцев, бегущих из своей страны в поисках защиты, помощи и безопасных условий для жизни. Ключевое значение для решения этих проблем в их совокупности и взаимопереплетении будет иметь переход к новому качеству международной солидарности в целях предотвращения — когда это возможно — кри-

зисов и эффективного реагирования на них, а также устранения их коренных причин.

90. Для достижения более успешных результатов необходимо учиться на уроках прошлого и продолжать делать то, что дает хорошие результаты, одновременно стремясь совершенствовать свою работу. Это значит в большей мере проявлять стратегическое мышление и способность к взаимодействию, работать по-новому, преследуя общие цели. Преодоление разрыва между гуманитарной деятельностью и деятельностью в области развития позволит осуществить комплексные меры, способствующие укреплению самообеспеченности и жизнестойкости на самом раннем этапе. Чтобы добиться сокращения масштабов перемещения населения, обусловленного изменением климата, внезапными и медленно надвигающимися бедствиями и конфликтами, нужно действовать уже сейчас, создавать эффективные гарантии и устанавливать контрольные показатели, которые позволят не допустить в будущем появления новых потерянных поколений перемещенных лиц. На Всемирном саммите по гуманитарным вопросам предприняты важные шаги, ведь «никто не должен быть забыт», но обязательства, взятые на себя его участниками, и данные ими обещания нужно реализовывать на практике.

91. Специальный докладчик рекомендует государствам:

a) содействовать делу мира и усилиям по миростроительству, принимая необходимые меры в целях предотвращения и урегулирования конфликтов и устранения условий и факторов, способствующих возникновению конфликтов, в рамках своих обязательств в области добросовестного управления, прав человека и развития. Важнейшим условием предотвращения и сокращения масштабов перемещения населения является устранение таких факторов, как неравенство, дискриминация, нищета, несправедливость и коррупция;

b) в полной мере соблюдать нормы международного гуманитарного права и международных норм в области прав человека и Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны. Государствам, затронутым проблемой внутреннего перемещения населения или стоящим перед угрозой возникновения ситуаций, связанных с таким перемещением, следует принимать законы и осуществлять политику, касающиеся внутренне перемещенных лиц, в соответствии с международными и региональными нормами и стандартами;

c) принять меры к созданию систем государственного управления и институциональных структур, занимающихся проблемой внутреннего перемещения людей, и обеспечению их бюджетами, необходимыми для осуществления стратегических национальных планов действий. Затронутым государствам следует рассмотреть возможность выделения гарантированной доли национальных доходов на цели обеспечения готовности к стихийным бедствиям, раннего предупреждения, смягчения последствий, реагирования и решения проблем, связанных с перемещением населения;

d) публично заявить о приверженности выполнению обязательства по решению проблемы внутреннего перемещения населения и сокращению его масштабов и разрабатывать во взаимодействии с национальными

и международными партнерами национальные планы действий и планы реализации надежных решений, предусматривающие гарантированные долгосрочные ассигнования;

е) выработать в сотрудничестве с национальными и международными партнерами применительно к проблеме внутреннего перемещения населения опирающиеся на фактические данные подходы, основанные на дезаггегированных сведениях, которые дают детальное представление о временно перемещенных лицах и их потребностях, связанных с защитой, в масштабах страны, и провести всесторонний анализ их положения и обстоятельств принимающих общин;

ф) на основе международных стандартов и определенных на национальном уровне задач и показателей наметить ограниченные временными рамками и поддающиеся проверке цели в области сокращения масштабов внутреннего перемещения населения в соответствии с целями в области устойчивого развития, уделяя при этом особое внимание сохраняющимся на протяжении длительного времени ситуациям, связанным с перемещением населения;

г) снижать риск нового и повторного перемещения населения, в первоочередном порядке направляя усилия на устранение коренных причин перемещения, в том числе путем принятия мер по предотвращению конфликтов и смягчению последствий стихийных бедствий;

h) проводить оценку риска перемещения населения и создать механизмы раннего предупреждения, позволяющие государствам более эффективно прогнозировать бедствия, конфликты и любые другие события, потенциально влекущие за собой перемещение населения, обеспечивать готовность к ним и принимать меры реагирования;

i) уделять первоочередное внимание поиску решений для выхода из сохраняющихся на протяжении длительного времени ситуаций, связанных с перемещением населения, на основе консультаций с временно перемещенными лицами. Поиск долгосрочных решений должен осуществляться, исходя из понимания взаимосвязи гуманитарных потребностей с потребностями в области развития. В тех случаях, когда возвращение не представляется возможным или желательным, следует внимательно рассмотреть возможность местной интеграции или переселения;

j) поддерживать и финансировать национальные, местные, неправительственные, религиозные организации и организации, действующие на уровне общин, в целях развития их потенциала для реагирования на всех этапах перемещения населения и для участия в качестве ключевых партнеров в реализации программ, направленных на укрепление самообеспеченности и жизнестойкости и на достижение долгосрочных решений;

к) определить и осуществлять меры для достижения долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц, уделяя особое внимание лицам, проживающим за пределами лагерей, и разработать стратегические и программные меры по включению внутренне перемещенных лиц в программы развития на уровне районов, нацеленные на принимающие общины;

1) в рамках своих национальных стратегий в области предупреждения перемещения населения, разрешения сложившейся в результате перемещения ситуации и поиска долгосрочных решений пригласить Специального докладчика посетить страну с официальным визитом.

92. Специальный докладчик представляет вниманию региональных межправительственных органов следующие рекомендации:

а) Африканскому союзу следует содействовать учреждению конференции государств — участников Кампальской конвенции в качестве важного инструмента поощрения ее осуществления в государствах Африки. Государствам-участникам следует взять на себя обязательство сократить число внутренне перемещенных лиц в масштабах Африканского региона по меньшей мере на 50 процентов к 2030 году;

б) другим региональным межправительственным органам следует принять необходимые меры и включить Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны в региональные стандарты в рамках обязательств, принятых на Всемирном саммите по гуманитарным вопросам. Региональным механизмам следует создать правовую базу и практические инструменты для оказания государствам помощи в реагировании на внутреннее перемещение населения.

93. Специальный докладчик рекомендует Организации Объединенных Наций:

а) развивать свой потенциал в плане удовлетворения конкретных потребностей внутренне перемещенных лиц в защите и помощи в увязке с поиском долгосрочных решений начиная с момента возникновения связанной с перемещением населения ситуации. Это потребует применения нового подхода к проблеме внутреннего перемещения населения, основанного на совместной оценке гуманитарных потребностей и потребностей в области развития, анализе и многолетнем планировании и программировании, а также гибкого дополнительного многолетнего финансирования в целях повышения самообеспеченности, жизнестойкости и интеграции внутренне перемещенных лиц в местные инициативы в области развития на уровне районов;

б) улучшать работу по сбору более точных данных и категоризации ситуаций, связанных с перемещением населения внутри стран, и поддерживать стратегии реализации долгосрочных решений проблем внутренне перемещенных лиц, продолжительное время живущих в условиях перемещения;

в) расширять взаимодействие с местными властями, организациями гражданского общества и представителями частного сектора, направленное на поддержку стратегий инклюзивного развития и повышение благосостояния как внутренне перемещенных лиц, так и принимающих общин, в том числе в городских районах;

г) содействовать совершенствованию нормативно-правовой базы защиты и поощрять интеграцию внутренне перемещенных лиц. Тесно сотрудничать с Африканским союзом и его членами в целях содействия ратификации и осуществления Кампальской конвенции. Повысить эффек-

тивность услуг по развитию технического потенциала с целью предоставления экспертной помощи государствам и региональным органам в разработке национального законодательства, политики и стратегий в соответствии с Руководящими принципами;

е) назначить Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о внутренне перемещенных лицах, который будет располагать надлежащим штатом сотрудников и ресурсами, осуществлять свою деятельность в рамках Организации Объединенных Наций и за ее пределами и поддерживать диалог с государствами-членами и всеми заинтересованными сторонами. Это позволит укрепить потенциал Организации Объединенных Наций путем создания постоянной должности и продемонстрировать ее приверженность и приверженность международного сообщества эффективному решению проблем внутренне перемещенных лиц;

ф) осуществлять мониторинг практики государств и достигнутого ими прогресса с целью обеспечить, чтобы сокращение масштабов перемещения населения внутри стран соответствовало международным стандартам и нормам международного права.

94. Странам-донорам следует увеличить финансирование гуманитарной деятельности и деятельности в области развития и пересмотреть объемы оказываемой ими поддержки в соответствии с «базовой договоренностью», с тем чтобы обеспечить гибкое, многолетнее, предсказуемое и устойчивое финансирование.
