



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
11 August 2014
Russian
Original: English

Шестьдесят девятая 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**

Защита внутренне перемещенных лиц и оказание им помощи

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 68/180 Ассамблеи и резолюции 23/8 Совета по правам человека.

* A/69/150.



Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц

Резюме

В настоящем докладе Специальный докладчик кратко описывает основные мероприятия, проведенные им в период с августа 2013 года по июль 2014 года. Тематический раздел доклада посвящен вопросам изыскания долгосрочного решения проблемы внутренне перемещенных лиц в городских районах. Таким образом, настоящий доклад представляет собой информационно-справочный документ, призванный помочь государствам, органам власти всех уровней, включая муниципальные власти, участникам деятельности в сфере развития и гуманитарной деятельности, а также донорам в решении вопроса о том, каким образом они могли бы совместными усилиями и при самом широком участии соответствующих внутренне перемещенных лиц изыскать долгосрочное решение проблемы городских районов.

I. Введение

1. В настоящем докладе приводится краткая информация об основных мероприятиях, проведенных Специальным докладчиком по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц в период с августа 2013 года по июль 2014 года. В нем также содержится тематический раздел, посвященный поиску долгосрочного решения проблемы внутренне перемещенных лиц в городских районах.

II. Мандат и деятельность Специального докладчика

A. Мандат

2. В резолюции 23/8 Совет по правам человека поручил Специальному докладчику заниматься решением сложной проблемы внутреннего перемещения, в частности путем участия в скоординированных международных правозащитных усилиях и действиях по обеспечению большей защиты и соблюдения прав человека внутренне перемещенных лиц, а также путем поддержания и расширения диалога с правительствами, межправительственными, региональными и неправительственными организациями и другими соответствующими сторонами в целях обеспечения более широкого международного реагирования на проблему внутреннего перемещения и обеспечения учета прав человека внутренне перемещенных лиц всеми соответствующими компонентами системы Организации Объединенных Наций.

3. В соответствии с его мандатом Специальный докладчик стремится поддерживать правозащитный подход к решению проблемы внутреннего перемещения посредством диалога с правительствами, Организацией Объединенных Наций, региональными организациями и международным сообществом. Он хотел бы выразить признательность правительствам тех стран, которые направляли приглашения или иным образом взаимодействовали с ним, а также различным учреждениям системы Организации Объединенных Наций и другим межправительственным и неправительственным организациям, которые оказывали поддержку в его деятельности.

B. Поездки в страны

4. Со времени представления своего последнего доклада Генеральной Ассамблее (A/68/225) Специальный докладчик совершил поездки в Сербию, включая Косово¹, Южный Судан и Шри-Ланку. Выводы, принятые по итогам его поездок, излагаются в тематическом докладе, представленном Совету по правам человека в июне 2014 года (A/HRC/26/33, пункты 6–15), и в дополнениях к нему (A/HRC/26/33/Add.2–4). Кроме того, в течение этого отчетного периода Специальный докладчик посетил Кению, Азербайджан, Кот-д'Ивуар и Гаити. Главная цель этих поездок заключалась в том, чтобы обратить внимание на

¹ Ссылки на Косово следует понимать в контексте резолюции 1244 (1999) Совета Безопасности.

необходимость долгосрочного решения проблемы внутренне перемещенных лиц.

Кения

5. В ходе продолжительных бесед с представителями правительства Кении, состоявшихся во время повторного визита Специального докладчика в эту страну 29 апреля — 7 мая 2014 года, он неоднократно отмечал, что изыскание долгосрочного решения проблемы внутренне перемещенных лиц является длительным и сложным процессом, который требует принятия мер в гуманитарной области, в сфере развития и в области миростроительства. Он пришел к выводу о том, что, хотя в период после прекращения насилия 2007–2008 годов удалось добиться определенного успеха в деле изыскания долгосрочного решения проблемы внутренне перемещенных лиц, на пути достижения этой цели сохраняются существенные препятствия, главным образом в сфере социально-экономической и политической интеграции внутренне перемещенных лиц.

6. Кроме того, в ходе поездки в Мойале на севере округа Марсабит Специальный докладчик обратил особое внимание на положение людей, недавно ставших перемещенными лицами в результате других серьезных и многократных проблем, включая этническое и межобщинное насилие или стихийные бедствия. Он настоятельно призвал правительство без дальнейшего отлагательства внедрить принятые в 2012 году законы о предупреждении проблемы внутреннего перемещения и обеспечении помощи и защиты внутренне перемещенным лицам и затронутым этой проблемой местным сообществам.

Азербайджан

7. 18–24 мая Специальный докладчик находился с визитом в Азербайджане по приглашению правительства этой страны. Он посетил населенные пункты в Баку и его окрестностях, а также в Агдамском районе на западе страны.

8. Он приветствовал значительный прогресс, достигнутый руководством Азербайджана в деле улучшения условий жизни населения в целом и внутренне перемещенных лиц в частности путем строительства капитального жилья в сельских и городских районах.

9. Специальный докладчик призвал изыскивать долгосрочные решения проблемы внутренне перемещенных лиц на основе уважения прав человека в процессе установления мира и обеспечения развития. Он отметил, что мирное урегулирование сохраняющегося конфликта имеет ключевое значение для решения долгосрочной проблемы внутреннего перемещения, которая сохраняется в Азербайджане в течение более 20 лет. Он также отметил, что учет проблемы внутренне перемещенных лиц в стратегиях планирования развития в таких сферах, как жилищное строительство, образование, здравоохранение и обеспечение занятости, необходим для того, чтобы они могли скорее вернуться к нормальной жизни, зарабатывать себе на жизнь и самостоятельно обеспечивать себя. Он особо отметил, что внутренне перемещенных лиц необходимо всесторонне вовлекать в процесс принятия соответствующих решений и другие процессы, а также рекомендовал провести в порядке изыскания долгосрочных решений обследование с целью выяснения пожеланий и потребностей.

Кот-д'Ивуар

10. 16–20 июня Специальный докладчик находился с визитом в Абиджане, Кот-д'Ивуар, для оценки прогресса, достигнутого в деле изыскания долгосрочного решения проблемы внутренне перемещенных лиц спустя два года после его первой поездки в эту страну. Он встречался с внутренне перемещенными лицами, проживающими в неофициальных поселениях.

11. Специальный докладчик выразил удовлетворение тем фактом, что подавляющее большинство внутренне перемещенных лиц вернулись в районы их происхождения, однако особо отметил необходимость оказания им поддержки в деле удовлетворения наиболее элементарных потребностей, в том числе в жилье, продовольствии и водоснабжении, а также в деле возвращения к нормальной жизни. Он добавил, что не следует забывать о внутренне перемещенных лицах, которые по-прежнему стремятся вернуться к нормальной жизни, особенно в условиях, когда участники гуманитарной деятельности сворачивают свою работу. Он отметил, что ратификация Кот-д'Ивуаром в 2014 году Конвенции Африканского союза о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи обеспечивает возможность использования этой конвенции в качестве основы для принятия согласованных мер по решению проблемы внутренне перемещенных лиц. Он также особо отметил необходимость обеспечить внутренне перемещенным лицам возможность для участия в национальных выборах 2015 года, чтобы их голоса были услышаны.

Гаити

12. 29 июня — 5 июля Специальный докладчик находился с визитом в Порт-о-Пренсе с целью изучения общего положения внутренне перемещенных лиц в Гаити спустя четыре года после землетрясения. В условиях сворачивания гуманитарной деятельности Специальный докладчик призвал обеспечить переход от чисто гуманитарной деятельности к осуществлению стратегий развития, которые бы предусматривали долгосрочное решение проблемы внутренне перемещенных лиц наряду с решением проблем уязвимости и крайней нищеты в Гаити. Он подтвердил, что именно на правительстве лежит главная задача учитывать вопросы прав человека в процессе облегчения бремени нищеты при учете необходимости изыскания долгосрочного решения проблемы внутренне перемещенных лиц. Было отмечено, что в поиске долгосрочных решений ключевыми вопросами для внутренне перемещенных лиц и населения в целом являются проблемы долгосрочного характера, такие как жилье, земли и система землевладения, интеграция внутренне перемещенных лиц в местные сообщества и создание устойчивых источников дохода путем предоставления внутренне перемещенным лицам субсидий на аренду жилья, а также наиболее безотлагательные проблемы, касающиеся санитарии и доступа к чистой и безопасной воде. Специальный докладчик рекомендовал принять меры для охвата внутренне перемещенных лиц отраслевыми реформами, в том числе новой политикой в сфере жилищного строительства, а также проводить необходимые профильные обследования оценки нуждаемости среди всех внутренне перемещенных лиц, в том числе покинувших лагеря, с целью выяснения, удалось ли им найти долгосрочное решение своих проблем.

Просьбы о посещении стран

13. Со времени представления своего предыдущего доклада Специальный докладчик направил или повторил просьбы о посещении ряда стран, включая Колумбию, Сирийскую Арабскую Республику, Украину, Филиппины и Центральноафриканскую Республику.

С. Сотрудничество с региональными и международными организациями

14. Специальный докладчик с удовлетворением сообщает, что он продолжает сотрудничать с региональными и международными организациями. Он поддерживает тесное взаимодействие с Африканским союзом в деле пропаганды, ратификации и осуществления на национальном уровне Конвенции Африканского союза о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи. С этой целью 20 и 21 марта и 14 и 15 августа он посещал штаб-квартиру Африканского союза.

15. Специальный докладчик принял участие в осуществлении совместной инициативы Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), в том числе в работе состоявшейся 22 июля встречи представителей государств-участников и Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), призванной содействовать принятию более широкого подхода по решению проблемы перемещенных лиц на основе совместного перечня для оценки положения в сфере защиты, разработанного ОБСЕ, УВКБ и сотрудниками Специального докладчика в качестве механизма обеспечения защиты перемещенного населения и затрагиваемых местных сообществ на всех этапах конфликта. Кроме того, он информировал делегации стран — участников ОБСЕ о тех выводах, к которым он пришел в странах ОБСЕ, затрагиваемых проблемой перемещения, после поездок в Грузию (10–14 июня 2013 года), Сербию, включая Косово (9–12 октября 2013 года), и Азербайджан (19–24 мая 2014 года).

16. Специальный докладчик поддерживает тесные партнерские отношения с организациями гражданского общества. В частности, он хотел бы выразить признательность за то содействие, которое было ему оказано по линии проекта Брукингского института и Лондонской школы экономики по вопросам внутреннего перемещения населения, стратегического партнерства с Совместной межучрежденческой службой по категоризации внутренне перемещенных лиц и в рамках сотрудничества с Центром по наблюдению за процессами внутреннего перемещения. На местах организации гражданского общества играют жизненно важную роль в поддержке его деятельности, в частности в ходе страновых поездок.

Д. Учет прав человека внутренне перемещенных лиц в системе Организации Объединенных Наций

17. Специальный докладчик продолжал выступать в поддержку учета прав человека внутренне перемещенных лиц в системе Организации Объединенных Наций и в рамках всего сообщества гуманитарных организаций, принимая ак-

тивное участие в работе Межучрежденческого постоянного комитета, Глобальной группы по защите и этапа заседаний Экономического и Социального Совета по гуманитарным вопросам.

18. Кроме того, 30 мая он обратился с участникам заседания Совета Безопасности, проведенного по формуле Аррии и посвященного следующим общим целям Совета и его партнеров, в том числе Специального докладчика:

а) восстановление национальной власти и защиты с учетом того, что ситуации, когда национальные власти бездействуют или порождают произвольное перемещение, часто определяются как угроза международному миру и безопасности;

б) защита гражданских лиц, включая обеспечение безопасности внутренне перемещенных лиц в районах проживания беженцев, в процессе перемещения и после возвращения;

с) поиск долгосрочных решений, который представляет собой длительный и сложный процесс, требует решения не только гуманитарных задач и задач в сфере развития, но также и задач миростроительства.

19. Специальный докладчик вместе с двумя его предшественниками принял участие в рабочем совещании, которое было проведено 11 и 12 декабря 2013 года в рамках диалога по проблемам защиты, организованного УВКПЧ по теме «Защита внутренне перемещенных лиц: сохраняющиеся проблемы и новое мышление». В ходе этого совещания участники выступили с призывами укрепить сотрудничество между участниками гуманитарной деятельности и деятельности в области развития, начиная с самых ранних этапов процесса перемещения, а также учесть проблемы внутренне перемещенных лиц в повестке дня в области развития на период после 2015 года.

20. В июне 2014 года Специальный докладчик принял участие в состоявшихся в Абиджане консультациях по Центральной и Западной Африке в ходе подготовки к Всемирному гуманитарному саммиту и призвал отразить в итоговых документах консультаций Конвенцию Африканского союза о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи, а также долгосрочные решения проблемы внутренне перемещенных лиц.

III. Долгосрочное решение проблемы внутренне перемещенных лиц в городских районах

A. Введение

Актуальность проблемы и роль Специального докладчика

21. В настоящем докладе Специальный докладчик ставил себе целью подготовить рекомендации и добиться более глубокого понимания остроты проблемы в целях активизации деятельности по решению сложных вопросов, связанных с изысканием долгосрочного решения проблемы внутренне перемещенных лиц в городских районах, с уделением особого внимания интеграции на местах. Положение в городах имеет различные аспекты, включая демографические, исторические, экологические, экономические, социальные и политические, что осложняет задачу принятия согласованных и последовательных мер

для решения проблемы внутреннего перемещения. Кроме того, существуют глобальные мегатенденции, такие как быстрый рост городов, рост численности населения и более высокая мобильность людских ресурсов, что делает задачу поиска долгосрочных решений в городских районах одной из самых сложных и неотложных задач (см. A/66/285, пункт 28).

22. В течение более 20 лет специальные докладчики последовательно рассматривали проблему перемещенных лиц в городах и ее последствия и в ходе многочисленных поездок в разные страны призывали изыскивать ее долгосрочное решение, в том числе во время поездок в Колумбию (A/HRC/4/38/Add.3), Кот-д'Ивуар (A/HRC/23/44/Add.1), Восточный Тимор (A/CN.4/2000/83/Add.3), Кению (A/HRC/19/54/Add.2), Сомали (A/HRC/13/21/Add.2), Судан (A/HRC/23/44/Add.2) и недавно в Гаити (доклад будет представлен Совету по правам человека на его двадцать девятой сессии в июне 2015 года). Кроме того, специальные докладчики провели большой объем работы по линии поддержки законодательства и политики в Афганистане, Йемене, Кении и Сомали с учетом конкретных аспектов проблемы перемещенных лиц в городах, в частности таких вопросов, как выселение или перемещение, особенно в контексте изменения климата и медленно наступающих бедствий, которые подталкивают людей к перемещению в городские районы в поисках средств к существованию, безопасности и защиты (см. A/66/285, пункт 30). В предыдущих тематических докладах, посвященных вопросам более системного реагирования на проблему внутренне перемещенных лиц за пределами лагерей (A/HRC/19/54) и роли участников гуманитарной деятельности и деятельности в сфере развития в деле изыскания долгосрочного решения проблемы внутренне перемещенных лиц посредством постконфликтного миростроительства (A/68/225), Специальный докладчик также рассмотрел другие аспекты, которые более подробно освещаются в настоящем докладе.

23. Специальный докладчик последовательно выступал за принятие более широкого подхода в деле обеспечения реагирования и поиска решений в городских районах с учетом не только потребностей внутренне перемещенных лиц, но и потребностей других затрагиваемых проблемой перемещения сообществ, таких, как принимающие местные сообщества, в том числе городская беднота, сообщества в районах возвращения или сообщества в районах, в которые осуществляется перемещение внутренне перемещенных лиц. Такой подход позволяет учитывать аналогичные проблемы других групп наряду с конкретными проблемами перемещенных лиц.

24. Специальный докладчик отмечает, что в рамках деятельности по решению проблемы внутренне перемещенных лиц в городах слишком часто основное внимание уделяется оказанию краткосрочной помощи и разработке краткосрочных программ вместо поиска самого решения на начальном этапе реагирования с учетом того, что проблема перемещенных лиц в городах часто приобретает долгосрочный характер. Неуделение должного внимания этой проблеме может привести лишь к обнищанию городов. Одна из потребностей, имеющих самое прямое и непосредственное отношение к положению внутренне перемещенных лиц, заключается в поиске долгосрочного решения². Для поиска дол-

² См. принципы 28 и 29 Руководящих принципов по вопросу о внутреннем перемещении и статью 11 Конвенции Африканского союза о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи.

госрочного решения проблемы необходимо выявить внутренне перемещенных лиц в городских районах и их поселения. Именно категоризация внутренне перемещенных лиц и затрагиваемых этой проблемой местных сообществ в городских районах часто позволяет получить необходимые факты для планирования и осуществления мер реагирования, направленных на поиск решений. Категоризация также позволяет выявлять аналогичные для различных групп населения потребности и потребности, присущие исключительно внутренне перемещенным лицам.

Концептуальные основы поиска долгосрочных решений

25. Специальный докладчик напоминает, что в соответствии с принципом 28 Руководящих принципов по вопросу о внутреннем перемещении главная ответственность за определение условий и принятие мер для долгосрочного решения проблемы лежит на всех уровнях государственной власти, включая мэров и другие муниципальные власти, которые играют центральную роль в этом контексте.

26. Поиск долгосрочного решения проблемы внутренне перемещенных лиц представляет собой длительный и сложный процесс. Внутренне перемещенные лица должны иметь возможность свободно и осознанно выбирать долгосрочные решения, т.е. выбирать интеграцию в месте происхождения (возвращения), интеграцию на местах в районах, где они нашли убежище (интеграция на местах), или интеграцию в другом районе страны (интеграция в других районах страны). Разработанная Межучрежденческим постоянным комитетом рамочная основа для поиска долгосрочного решения проблемы внутренне перемещенных лиц в полной мере применима к городским условиям и процессу поиска решений, который определяется в ней как один из важных факторов долгосрочного процесса планирования. В этой рамочной основе указывается, что одним из ключевых показателей является отсутствие потребностей в конкретной помощи и защите внутренне перемещенных лиц, связанной с их статусом, а также возможность пользоваться правами человека без дискриминации по причине их статуса. Вместе с тем решения в городах, такие как интеграция на местах, часто осложняются дополнительными препятствиями, обусловленными особым характером процесса перемещения в городах. Эти аспекты рассматриваются ниже.

В. Модели внутреннего перемещения в городских районах

27. В городских районах существуют многочисленные модели внутреннего перемещения, которые охватывают перемещение из сельских районов в городские, внутригородские и межгородские перемещения.

28. Причинами перемещения в городских районах могут являться конфликты в этих районах. В некоторых странах, таких как Колумбия или Сирийская Арабская Республика, боевые столкновения происходили главным образом в городских и, следовательно, густонаселенных районах, что повлекло за собой рекордное количество внутренне перемещенных лиц в городах. Неожиданные стихийные бедствия в городских центрах, например в Таклобани, Филиппины, Порт-о-Пренсе или Новом Орлеане, Соединенные Штаты Америки, имеют колоссальные последствия для их жителей и порождают крупномасштабную

проблему перемещения. Такие проблемы часто носят длительный характер, как в этом имел возможность лично убедиться Специальный докладчик в июле 2014 года во время поездки в Гаити, где многие перемещенные лица уже давно не могут вернуться к нормальной жизни. Над многими городами в районах, подверженных быстро или медленно наступающим стихийным бедствиям, — прибрежные районы, дельты рек или берега рек — нависает опасность проблемы внутреннего перемещения.

29. Бегство населения в городские районы после конфликтов или бедствий, произошедших в другом районе страны, также является одной из общих особенностей проблемы внутреннего перемещения сегодня. Городские районы могут обеспечивать большую безопасность, чем сельские районы, поскольку здесь проще сохранить свою анонимность или же скрыться. Например, в Абиджане проживают девочки, которые стали жертвами сексуального насилия в местах перемещения в сельских районах или забеременели в процессе перемещения. Одной из главных причин бегства в городские районы является наличие родственных связей, однако надежды обрести альтернативные источники средств к существованию также относятся к числу факторов, вызывающих бегство внутренне перемещенных лиц, которые часто в результате процесса перемещения оказываются лишенными своих первоначальных источников средств к существованию. Кроме того, возможности получить образование и услуги более высокого качества, такие как специальная медицинская помощь, регулярно становятся причиной перемещения в городские районы и на их окраины. Таким образом, городские районы дают внутренне перемещенным лицам возможность решить свои проблемы и выжить, хотя и понизив свой уровень жизни.

30. В некоторых городах, например в Дарфуре, был отмечен экспансивный рост, который охватил лагеря для внутренне перемещенных лиц, ранее находившиеся за пределами городов. В других районах, например в Порт-о-Пренсе, некоторые внутренне перемещенные лица проживают в городских поселениях перемещенных лиц, которые были совмещены с неофициальными местами проживания городской нищеты. В некоторых случаях внутренне перемещенные лица часто проживают в неиспользуемых административных зданиях или на пустующих общественных землях, в арендуемых частных зданиях, что делает их незаметными в принимающих общинах или принимающих семьях. Условия их проживания в таких городских районах часто являются тяжелыми, и особенно в тех случаях, когда перемещенные лица соседствуют с городской нищетой, они оказываются в тех районах городов или в их окрестностях, в которых отсутствуют базовые услуги, от которых удалены источники средств к существованию, где транспорт отсутствует или является недоступным. Исследование, проведенное в Афганистане УВКБ и Всемирным банком, показало, что лишь одна треть обследованных внутренне перемещенных лиц имеют доступ к электричеству, надлежащему снабжению и объектам санитарии³. В Кабуле неофициальные поселения внутренне перемещенных лиц не защищены от неблагоприятных погодных условий, что повлекло за собой гибель нескольких детей зимой 2012 года.

³ World Bank Economic Policy and Poverty Team for South Asia and UNHCR, “Vulnerability of internally displaced persons in urban settings” (2011). Находится по адресу <http://siteresources.worldbank.org/AFGHANISTANEXTN/Resources/305984-1326909014678/8376871-1334700522455/IDPPolicyBriefEnglish.pdf>.

31. Последствия кризисов для городов порождают ряд взаимосвязанных факторов, таких как ухудшение условий проживания в городах, нарушение территориального единства, разрушение социальной инфраструктуры, административные проблемы или институциональная нестабильность. Проблема перемещенных лиц в городах часто влечет за собой значительное увеличение численности населения городов. Как правило, это порождает опасения или фактические проблемы дефицита базовых услуг, такие как нехватка медицинских центров или школ, особенно если нехватка или дефицит таких услуг ощущались до притока перемещенных лиц или если конфликты или бедствия нанесли ущерб инфраструктуре⁴. Аналогичные опасения или проблемы возникают в случаях нехватки природных ресурсов, таких как водные ресурсы, или в городах с высоким уровнем безработицы. Это убедительно свидетельствует о важности учета ситуации внутренне перемещенных лиц и затронутых этой проблемой местных сообществ в городах в процессе изыскания долгосрочных решений проблемы, которые позволяли бы учитывать аналогичные и особые потребности внутренне перемещенных лиц.

32. Недостатки городского планирования порождают особые потребности внутренне перемещенных лиц в их неофициальных местах проживания в городах. В большинстве городских районов уже существуют проблемы, связанные с распределением территорий и нехваткой земель в целом и в особенности для внутренне перемещенных лиц. Решение проблем, связанных с получением земельных участков и жилья, может осложняться разрухой в жилом секторе или ухудшением состояния земель в результате конфликта или бедствия. Трудности, связанные с отсутствием надлежащих систем землевладения и отсутствием свободной или доступной земли в городах, а также трудности, связанные со всеобъемлющим городским планированием, могут еще больше осложнить задачу поиска долгосрочного решения проблемы жилья для жителей городов и внутренне перемещенных лиц, находящихся в городах⁵.

Обеспечение более всеобъемлющего характера городского планирования и защиты

33. Городское планирование или его отсутствие оказывает влияние на права внутренне перемещенных лиц, находящихся в городах. Для обеспечения таким лицам надлежащего доступа к жилью необходимо, чтобы национальные власти принимали всесторонние меры на уровне государственной политики в качестве основы для обеспечения жильем и привлечения партнеров по процессу развития. Таким образом, развитие городов должно осуществляться наряду с надлежащим планированием и выделением ресурсов, которые позволят в процессе изыскания долгосрочных решений обеспечивать жильем внутренне перемещенных лиц. Планирование развития городов является основой для инвестирования средств в жилищное строительство и развитие инфраструктуры для государственных и частных сторон, чтобы такие инвестиции носили комплексный

⁴ См. Joint IDP Profiling Service, "Guidance for profiling urban displacement situations: challenges and solutions" (June 2014). Находится по адресу http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/original_GuidanceUrbanProfiling_JIPS.pdf.

⁵ См. Brookings Institution and International Organization for Migration, "Supporting durable solutions to urban, post-disaster displacement: challenges and opportunities in Haiti" (2014). Находится по адресу http://publications.iom.int/bookstore/free/Supporting_Durable_SolutionstoDisplacement_Haiti_Feb2014_Brookings.pdf.

характер и стратегически способствовали росту городов. Вместе с тем в большинстве городов, затрагиваемых проблемой перемещения, рамочные основы планирования являются устаревшими, отсутствуют или находятся в процессе пересмотра⁶. Отсутствие взаимосвязи между циклами городского планирования и началом процесса внутреннего переселения еще более осложняет ситуацию. Процессы городского планирования, если они существуют, часто устанавливаются на долгосрочный период, что не оставляет практически никакой возможности для принятия внутренние перемещенных лиц. В этой связи в таких процессах необходимо учитывать динамику процесса перемещения и обеспечивать большую степень гибкости в целях учета положения внутренние перемещенных лиц в городах. Кроме того, механизмы и стратегии, разрабатываемые гуманитарными учреждениями и учреждениями по вопросам развития после кризиса, в частности в сфере представления жилья, перемещения в городские районы или оказания помощи принимающим семьям, могли бы выиграть от долгосрочного городского планирования, если обеспечить их более четкую синхронизацию с самого начала процесса. Как показало проведение в Афганистане исследование УВКБ и Всемирного банка, городское планирование могло бы обеспечить регламентацию или плановое перемещение неофициальных поселений в условиях бесконтрольного роста трущоб, жители которых продолжают находиться в условиях социальной маргинализации и жить в нищете. Четко определенная политика и мероприятия являются одним из условий для изыскания справедливых и долгосрочных решений проблем непланового роста городов и его взаимосвязи с ростом нищеты и факторов риска. Надлежащие законодательные и административные рамочные основы регулирования городского планирования и жилищного строительства должны предусматривать диалог и сотрудничество со всеми соответствующими сторонами, начиная со всех министерств, потенциально имеющих отношение к этому процессу, международных организаций (как гуманитарных, так и занимающихся вопросами развития) и заканчивая представителями гражданского общества, местных сообществ, затрагиваемых проблемой перемещения, внутренние перемещенными лицами и их представителями⁴.

Конкретные проблемы обеспечения защиты внутренние перемещенных лиц в городских районах

34. Внутренне перемещенные лица в неофициальных городских поселениях, как правило, проживают в самодельных жилищах, где они не имеют практически никакой защиты от злоумышленников и подвергаются риску сексуального и гендерного насилия. Проблема перемещенных лиц в городах влечет за собой изменения в гендерном соотношении, что влечет за собой обострение риска бытового насилия⁷, сексуального и гендерного насилия, распространенности проблемы предложения сексуальных услуг ради выживания, а также проблем эксплуатации и принудительного труда. Важнейшее значение имеет обеспечение защиты и помощи для внутренние перемещенных женщин.

35. Отсутствие правопорядка усугубляется неэффективностью местных органов власти и полиции. Ненадежность систем землевладения, отсутствие соглашений о найме жилья и/или отсутствие других форм пользовательских прав

⁶ См. Simone Haysom, *Sanctuary in the City? Urban Displacement and Vulnerability: Final Report* (London, Humanitarian Policy Group, June 2013). Находится по адресу www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/ODI-Report.pdf.

еще больше подвергают внутренне перемещенных лиц опасности (принудительного) выселения и таким образом вторичного перемещения, что обостряет проблему длительного перемещения и значительно затрудняет поиск долгосрочных решений. Принудительное выселение находящихся в городах внутренне перемещенных лиц без предоставления им альтернативного жилья и права воспользоваться средствами правовой защиты все чаще практикуется в рамках инициатив в сфере урбанизации, городского планирования и обновления городов. Как отмечалось выше, городское планирование должно предусматривать долгосрочное удовлетворение потребностей внутренне перемещенных лиц и городских районов, затронутых проблемой перемещения.

36. Проблемы, порождаемые неравным или дискриминационным доступом к образованию, медицинскому обслуживанию или занятости, влекут за собой проблему отсутствия надлежащей защиты, с которой регулярно сталкиваются внутренне перемещенные лица в городских районах и которая в некоторых случаях может осложняться отсутствием удостоверений личности. Полное отсутствие или отсутствие надлежащих документов в городах может еще более обострять и без того тяжелое положение внутренне перемещенных лиц, поскольку без удостоверений личности, как правило, они не могут подписать договор на аренду, получить официальную работу или даже законный доступ к мобильной связи или Интернету⁷. В некоторых странах, таких как Кот-д'Ивуар, внутренне перемещенные лица рискуют стать лицами без гражданства. Это также повышает опасность того, что они могут подвергнуться аресту, оказаться в ситуации, когда они будут вынуждены давать взятки, а также опасность запугивания⁸ и усложняет доступ к здравоохранению, образованию и другим услугам.

37. Во многих случаях отсутствие надлежащего жилья для внутренне перемещенных лиц, в частности в городах, является извечной проблемой независимо от продолжительности нахождения таких лиц. В Афганистане внутренне перемещенные лица, проживающие во временных убежищах, хижинах или лагерях в течение более пяти лет после того, как они стали перемещенными лицами, составляют 61 процент всех внутренне перемещенных лиц⁴. Долгосрочные стратегии обеспечения жильем, например в Сербии, включая Косово, следует включать в долгосрочные решения, предусматривающие обеспечение источников средств к существованию в интересах местной интеграции перемещенных лиц в городских районах.

С. Вызовы и возможности в обеспечении долговременных решений

Вызовы

Координация

38. Компетентные органы власти несут главную ответственность за создание условий и обеспечение средств, которые позволяют внутренне перемещенным лицам достичь долговременных решений (см. принцип 28 Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны). Вместе с тем зачастую

⁷ Jeff Crisp, Tim Morris and Hilde Refstie, "Displacement in urban areas: new challenges, new partnerships", *Disasters*, vol. S1 (2012).

наблюдается отсутствие координации в деятельности национальных и городских властей, когда дело доходит до осуществления этой обязанности на уровне формулирования и претворения в жизнь политики, что влечет за собой появление в этой политике пробелов. Муниципальные власти, как правило, предпочитают краткосрочные меры принудительного выселения или возвращения проживающих в городах внутренне перемещенных лиц в места их происхождения, если есть такая возможность⁷. Эту проблему можно решать через закон и политику как инструменты для формирования основы для координации, и, как указывалось выше, мандатарии оказывают поддержку в разработке законов и политики в конкретных случаях перемещения в городах, к примеру, в Афганистане, Кении, Сомали и Йемене.

Эффективное долговременное реагирование

39. Всестороннее понимание всех структурных и циклических причин динамики того или иного городского перемещения необходимо национальным правительствам и местным или муниципальным властям и международному сообществу для того, чтобы принимать эффективные ответные меры, применяя подход, предусматривающий изыскание всеобъемлющих долговременных решений. К примеру, в Афганистане в качестве причин перемещения прежде всего называют обычно конфликт и отсутствие безопасности, но в то же время в роли одновременно действующих факторов,двигающих процесс перемещения в городские районы, отчетливо выступают утрата средств для удовлетворения базовых потребностей, исчезновение услуг и потеря возможности для обеспечения средств к существованию. В связи с этим Специальный докладчик призывает к принятию эффективных национальных и международных мер в ответ на перемещение внутри страны в городских условиях, которые должны основываться на долгосрочном фокусировании внимания на долговременных решениях с самого начала подобного процесса перемещения. Понимание сути проблемы перемещения в городах показывает, что краткосрочные ответные меры с упором на оказание помощи и программы улучшают ситуацию городских внутренне перемещенных лиц в краткосрочном плане, однако они не достаточны для решения вопросов, связанных с зачастую долговременным характером городского перемещения и происходящего вследствие этого обнищания внутренне перемещенных лиц и затрагиваемых перемещением общин. Применение этого подхода, основанного на принятии эффективных долговременных ответных мер, требует взаимодействия гуманитарных действующих лиц и тех, кто действует в сфере развития, что было рассмотрено Специальным докладчиком в его докладе Генеральной Ассамблее в 2013 году (A/68/225).

Вызовы, связанные с категоризацией и участием внутренне перемещенных лиц

40. Специальный докладчик вновь заявляет об общей важности категоризации как основанного на сотрудничестве процесса сбора информации, который имеет незаменимое значение для отстаивания интересов изыскания долговременных решений, формирования политики и, прежде всего, планирования и осуществления долговременных решений. Категоризация зачастую более сложна в городских условиях, когда внутренне перемещенные лица и затрагиваемое перемещением население проживают в неформальных поселениях обычно без личных документов и когда подчас базовых данных не существует. Поселения для внутренне перемещенных лиц, к примеру в Дарфуре, зачастую

не являются неизменными ни по масштабам, ни по месторасположению. В Магадишо, принимающем наивысшее в мире число городских внутренне перемещенных лиц, количество поселений часто возрастает бесконтрольно и некоторые поселения полностью или частично меняют свое месторасположение по причине выселений или прочего вторичного перемещения.

41. Учитывая, что при переписях населения стран зачастую не учитываются неформальные поселения или внутренне перемещенные лица из-за отсутствия у них документов, может быть почти ничего неизвестно о численности или категориях городских внутренне перемещенных лиц. Национальные переписи, подобные той, которая проводилась в Кот-д'Ивуаре в 2014 году, должны разрабатываться таким образом, чтобы в них идентифицировались внутренне перемещенные лица и их местонахождение. Вместе с тем опыт показывает, что, когда им посторонние люди задают вопросы, внутренне перемещенные лица чувствуют угрозу, особенно если они опасаются выселения или вопросы к ним касаются неформального сектора.

42. Подобные сложности не служат оправданием для того, чтобы не заниматься категоризацией, учитывая то, что, если этого не делать, усложняются планирование и составление программ в отношении долговременных решений, и фактически такие решения не возможно будет сохранять. Эти сложности скорее указывают на потребность в специализированных и основанных на знаниях услугах в области категоризации, подобных тем, которые оказывает Объединенная служба профилирования внутренне перемещенных лиц, а также на важное значение таких услуг. Примерами недавнего проведения категоризации в контексте долговременных решений служат Грузия, Сербия и Шри-Ланка. Специальный докладчик настаивает на абсолютной необходимости категоризации в целях обеспечения того, чтобы политика и программы действительно соответствовали основанным на фактических данных потребностям внутренне перемещенных лиц в рамках долговременных решений. Во многих контекстах отсутствие межтематических профилей, отражающих опыт и намерения перемещенных лиц, снижает адаптированность и точность составления программ и политики⁵. Как часто подчеркивал Специальный докладчик, для достижения своей цели категоризация должна и впредь предусматривать широкое участие и введение анонимности, требующейся для защиты тех, кого это касается.

Всестороннее понимание рамок долговременных решений

43. Подчас за долговременные решения ошибочно принимаются решения переходного характера. Например, в случае Гаити многие действующие лица трактовали долговременное решение лишь с точки зрения закрытия лагерей или доступа к жилью, не обращая внимание на межсекторальные аспекты долговременных решений и аспекты, связанные с защитой. Специальный докладчик напоминает, что всеобъемлющая трактовка рамок долговременных решений прочно закреплена в Рамочной программе Межучрежденческого постоянного комитета по поиску долговременных решений в интересах внутренне перемещенных лиц. Он вновь заявляет о важности использования и осуществления Рамочной программы в контексте усилий компетентных органов власти, международного сообщества, гражданского общества и других заинтересованных сторон для комплексной проработки долговременных решений. Недавно проведенное Международной организацией по миграции и Брукингским институтом исследование, посвященное долговременным решениям в Гаити, по-

казало, что даже среди тех, кто знаком с Рамочной программой, ведутся дискуссии относительно того, каким образом можно сделать ее более конкретной и действенной, а также высказываются озабоченности относительно того, что она будет склоняться к предпочтительному режиму обращения с внутренне перемещенными лицами по сравнению с городской беднотой и другими группами в категории риска⁶. Существование односторонних взглядов на долговременные решения особо указывает на важность информационно-разъяснительной работы, повышения степени информированности и всеобъемлющего подхода, включающего в себя аспекты развития, уязвимости или бедности, а также интересы общин, затрагиваемых перемещением.

44. Специальный докладчик в своем предыдущем тематическом докладе Генеральной Ассамблее упомянул, что между развитием, миростроительством и деятельностью гуманитарных действующих лиц существует много барьеров, в том числе в виде различий в циклах планирования, мандатах, системах оперативной деятельности, терминологии, словаре и подходах к работе с правительствами (A/68/225, пункт 42). Один из способов преодоления этих нестыковок состоит в том, чтобы обеспечить информированность и подготовку всех действующих лиц, занимающихся проблемами внутренне перемещенных лиц в городах, по вопросам базирующегося на правах подхода к долговременным решениям, предусмотренного в Рамочной программе по поиску долговременных решений, в дополнение к вопросам о путях налаживания более тесного взаимодействия с местными органами власти, местными общинами и самими внутренне перемещенными лицами в интересах адекватного включения в программы и городское планирование их прав и их взглядов (см. A/HRC/19/54, пункт 25).

Проекты долговременных решений в интересах внутренне перемещенных лиц

45. Специальный докладчик отмечает, что в поисках долговременных решений в интересах внутренне перемещенных лиц в различных контекстах были испробованы интересные проекты и практические методы работы. Вместе с тем прошло еще недостаточно времени и еще не проводились комплексные исследования для определения наиболее эффективных мер и причин их успешности в каком-то данном контексте. В этой связи Специальный докладчик настоятельно призывает провести подобное сравнительное исследование. В настоящее время он ведет работу с другими партнерами над проектом по оценке прогресса в обеспечении долговременных решений в интересах внутренне перемещенных лиц на базе критериев, определенных в Рамочной программе по поиску долговременных решений с использованием общепринятых показателей оценки.

46. В некоторых контекстах государственные и муниципальные власти иногда при поддержке международных заинтересованных сторон разрабатывают инициативы в области городского планирования, которые действительно нацелены на то, чтобы учесть специфику положения и потребности внутренне перемещенных лиц. Так, в Афганистане недавно принятая национальная политика в отношении перемещения внутри страны предусматривает меры по обеспечению того, чтобы внутренне перемещенным лицам в неформальных поселениях было разрешено улучшать условия своего проживания для приведения их в соответствие с международно согласованными стандартами в рамках проекта «Сфера» в отношении временного жилья; по изучению выдвинутых на уровне

общин инициатив по временной передаче, аренде или продаже земли в районах, в которых осели внутренне перемещенные лица; и по определению других вариантов, которые обеспечивали бы надежность прав владения, такие как схемы, предусматривающие право пользования чужим имуществом⁸.

47. Муниципальные власти Кабула и правительство ведут работу с Агентством по международному сотрудничеству Японии в целях разработки плана городской застройки для возведения новых жилых зданий в течение будущих восьми лет. Ожидаемые положительные результаты включают в себя: усиление потенциала муниципальных органов в сфере управления городской застройкой и оказания услуг; улучшение институциональной координации и мониторинга ключевых городских показателей; расширение доступа к базовым услугам для городских домашних хозяйств; поэтапное упорядочение владения для 50 процентов домашних хозяйств, находящихся в неформальных поселениях; модернизацию государственных услуг и объектов, включая освоение новой городской зоны; увеличение количества доступного временного жилья, включая повышение на 50 процентов числа единиц жилья и на 30 процентов площади обслуживаемых земель на рынке вместе с доступом к недорогому финансированию; и улучшение городской среды за счет зеленых зон и открытых пространств⁹. Вместе с тем следует отметить, что, хотя внутренне перемещенные лица, как ожидается, выиграют от этой инициативы, этот план подвергается критике за игнорирование неформальных поселений, в которых проживает много людей. Кроме того, могут возникнуть трудности с массовым переселением внутренне перемещенных лиц и других групп, проживающих в неформальных поселениях.

48. Что касается механизмов денежных субсидий, которые включают в себя выдачу субсидий на реконструкцию и ремонт домов и использование схем субсидирования аренды, то в их рамках делается попытка усилить гарантии владения для внутренне перемещенных арендаторов при одновременном обеспечении того, чтобы эти внутренне перемещенные лица переезжали в жилища, отвечающие минимальным стандартам безопасности. К примеру, в Гаити через два года после землетрясения правительство решало некоторые связанные с перемещением вопросы жилья, земли и собственности в контексте своего проекта «16/6». Этот проект, впервые запущенный в августе 2011 года, предусматривал реконструкцию 16 пострадавших в результате землетрясения районов и закрытие шести крупных лагерей с предоставлением субсидий внутренне перемещенным лицам, проживавшим в этих лагерях, для аренды жилья, строительства новых домов или ремонта их собственных домов, поврежденных в результате землетрясения. Что касается механизма субсидирования аренды, то оно также пыталось повысить степень информированности о правах арендаторов и о требуемом подписании официального договора аренды⁶.

49. Хотя предоставление денежных субсидий на аренду может эффективно способствовать восстановлению возможностей внутренне перемещенных лиц, потерявших все свои активы, и обеспечить им некоторую самостоятельность в

⁸ См. Шобха Пао и Ян Туркстра, "Enhancing security of land tenure for internally displaced persons", *Forced Migration Review*, No. 46 (May 2014). Можно ознакомиться на www.fmreview.org/en/afghanistan.pdf.

⁹ См. Райнер Гонсалес Палау, "Rapid urbanization and displacement: the case of Kabul City" (September 2013). Можно ознакомиться на www.cimicweb.org/cmo/afg/Documents/Social_Infrastructure/20130924_CFC_Urbanisation_Displacement_Kabul.pdf.

их доступе к жилью, некоторые критики подчеркивали, что денежные выплаты имели бы более значительный эффект, если бы они были ориентированы на рыночный контекст, т.е. соразмерное увеличение жилого фонда во избежание переселения получающих другие дома внутренне перемещенных лиц в перенаселенные районы, их проживания в небезопасных и стихийно образованных городских зонах или создания новых лагерей. Критика также касалась сроков, учитывая, что лагеря были закрыты до того, как всем внутренне перемещенным лицам, кого это касалось, было предложено надлежащее альтернативное жилье. Неопределенности и отсутствия координации можно было бы избежать при условии более тщательной подготовки и проведения консультаций с заинтересованными лицами. В качестве положительного момента Специальный докладчик отмечает, что проект «16/6» не ограничивается денежными выплатами и включает в себя также повышение информированности о стандартах условий жизни, профессионально-техническую подготовку, осуществление программ обеспечения возможностями для добывания средств к существованию и расширение доступа к базовым услугам.

50. Специальный докладчик подчеркивает, что для долговременных решений в интересах внутренне перемещенных лиц и общин, в которых они проживают, денежные выплаты должны сопровождаться доходогенерирующими или иными мероприятиями по обеспечению средств к существованию, которые также приносят пользу общине, например развитием малого бизнеса и оказанием правовой поддержки по жилищным, земельным и имущественным вопросам, чтобы способствовать увеличению сроков и повышению надежности владения. Кроме того, эти выплаты должны сопровождаться мерами, обеспечивающими доступ к базовым услугам в интересах всей общины. Например, в Боготе в разработанном мэром плане развития города, в котором ставится цель создать «более гуманную Боготу», центральным элементом значатся поощрение прав человека жертв вооруженного конфликта, бежавших в Боготу, и осуществление принятого в 2011 году Закона о жертвах и земельной реституции. В статье 12 речь идет об осуществлении закона, в статье 21 — о жилищной программе для внутренне перемещенных лиц, а в статье 42 — о том, каким образом внутренне перемещенные лица будут получать услуги в области здравоохранения. Мэры, избранные в различных районах Боготы, также инициировали проекты экономического развития в интересах внутренне перемещенных лиц, проживающих в этих районах. В январе 2014 года мэр района Боса разработал проект по содействию и помощи предпринимательским проектам в интересах уязвимого населения, в частности в интересах внутренне перемещенных лиц и инвалидов.

51. Специальный докладчик также поощряет инициативы, нацеленные на включение существующих неформальных поселений во всеобъемлющие схемы городского планирования, благодаря чему повышаются надежность владения и адекватность условий жизни, в том числе с точки зрения доступа к услугам. В случае Сомали национальные и местные власти, учреждения Организации Объединенных Наций и международные неправительственные организации сообща работали над подготовкой всеобъемлющего плана городского развития в целях улучшения тяжелых условий жизни внутренне перемещенных лиц в Боосаасо. Один из четырех жителей Боосаасо является внутренне перемещенным лицом, и большинство из таких лиц проживают в стесненных и антисанитарных условиях в лагерях скваттеров на периферии города. Частные владель-

цы земли, на которой живут перемещенные лица, заставляют их платить высокую арендную плату, не обеспечивают защиту от пожаров, которые часто уничтожают большие участки поселений, и запрещают сооружать какие бы то ни было объекты для поддержания санитарии, такие как колодцы или туалеты.

52. Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам вместе с международными неправительственными организациями предложила план, основанный на принципах устойчивой урбанизации, профилактики трущоб и постепенной модернизации. Этот план включал в себя формирование более эффективного подхода к экстренному реагированию на пожары, при котором пожары рассматривались как возможность создания противопожарных разрывов, и внедрение комплектов материалов для мобильного убежища, включающих огнестойкий брезент, для предотвращения распространения пожаров в будущем. Планом также предусматривались программы обеспечения готовности к бедствиям. Кроме того, было разработано учебное руководство для модернизации временных поселений, рассчитанное на муниципальных чиновников и лидеров общин, с тем чтобы быстро передать требующиеся базовые навыки и дать возможность перемещенным лицам самим браться за дело улучшения условий¹⁰. Благодаря этим мероприятиям число семей, пострадавших от пожаров, уменьшилось наполовину.

53. Кроме того, была начата кампания, касавшаяся прав внутренне перемещенных лиц на владение землей в Боосаасо. В связи с этим землевладельцы заключили договоренность с местными властями и представителями различных групп перемещенных лиц, которая открыла возможность для благоустройства поселения и включала в себя простые принципы, предотвращающие произвольное выселение. Благодаря кампании местные власти и традиционные/религиозные лидеры пошли на то, чтобы определиться в вопросе о том, что более не является приемлемым в общине. В ходе кампании основное внимание уделялось позитивному вкладу внутренне перемещенных лиц в местную экономику и вопросу о последствиях для принимающей общины антисанитарных условий и повышенного риска пожаров.

54. Другие инициативы касаются формализации статуса лагерей. В некоторых случаях внутренне перемещенные лица проживают в лагерях в течение целого ряда лет и формируют связи между собой, связи с землей, которую они занимают, и с местными общинами. В таких случаях наилучшим возможным решением может быть оформление официального статуса лагеря через местную интеграцию. Вместе с тем это предполагает решение соответствующими властями вопроса, в частности, о землевладении.

55. Специальный докладчик поощряет инициативы, которые укрепляют местные возможности обеспечения долговременных решений. В этой связи общинный ресурсный центр в Гаити, руководимый Международной организацией по миграции, служит примером того, каким образом можно использовать в городских условиях и вне лагерей инструменты координации и организации работы лагерей, касающиеся долговременных решений. Цель центра использовать платформу общины, чтобы обеспечить муниципалитеты структурой на уровне округа для поддержки планирования, реконструкции, возвращения и

¹⁰ См. Filiep Decorte and Tempra Ombretta, "Improving living conditions in Bossaso, Somalia", *Forced Migration Review*, No. 34 (February 2010). Можно ознакомиться на www.fmreview.org/en/urban-displacement/16-18.pdf.

местного развития, координации этой деятельности и обеспечения информацией о ней. Главная цель — поддержать местные структуры и обеспечить как координационный узел, так и физическое пространство для последующей передачи на более позднем этапе. Поэтому это является примером того, каким образом формирование потенциала местных структур может способствовать переходу от гуманитарной фазы и восстановления на раннем этапе и содействия долговременным решениям к координации и участию¹¹.

56. В подверженных риску бедствий районах инициативы по наращиванию потенциала должны быть направлены на повышение степени готовности реагировать на повторяющиеся бедствия в целях предотвращения дальнейшего перемещения. Подобные программы уже существуют, и при возможности их следует тиражировать.

Возможности и передовая практика

Обеспечение участия внутренне перемещенных лиц в долговременных решениях

57. В соответствии с Рамочной программой по поиску долговременных решений все соответствующие действующие лица должны соблюдать право внутренне перемещенных лиц принимать осознанные и добровольные решения относительно наилучшего для них долговременного решения. Внутренне перемещенные лица участвуют в городской экономике, арендуют городское жилье и землю или покупают их и тем или иным способом стремятся использовать городские возможности и услуги.

58. В районах неформальных поселений, в которых преобладает крайняя нищета и отсутствует доступ к базовым услугам, решающая роль принадлежит принимающим общинам и их лидерам. Они существовали до стихийного бедствия или конфликта и останутся после того, как уйдут все международные действующие лица. Долговременные решения в интересах внутренне перемещенных лиц, живущих бок о бок с другими группами в этих районах, могут поэтому быть эффективно обеспечены лишь при участии общины в целом и в частности общинных лидеров. Вместе с тем ключевое значение в таких процессах имеет надзор со стороны местных властей, позволяющий избежать напряженности и борьбы за первенство, которые зачастую отражаются на положении групп внутренне перемещенных лиц. В связи с этим следует выстраивать возможности представителей общины и местных властей вокруг общего блага, состоящего в улучшении условий жизни и расширении доступа к услугам, сокращении рисков для особо пострадавших и поощрении долговременных решений. При усилении их возможностей местные действующие лица, общины, внутренне перемещенные лица и городская беднота в целом становятся менее уязвимы перед борьбой за преобладание между политическими лидерами, бандами и теми, кто ратует за крупномасштабные строительные проекты, а поэтому в большей степени защищены от городского насилия, коррупции и спекуляции недвижимостью. Это также предполагает взаимодействие с широким кругом заинтересованных сторон, таких как частный сектор, который может оказывать ключевое воздействие на сокращение масштабов нищеты

¹¹ CCCM Global Cluster, “UDOC: urban displacement and out of camp review” (2014), p. 49. Можно ознакомиться на www.globalccmcluster.org/tools-and-guidance/publications/urban-displacement-out-camps-review.

и развитие возможностей внутренне перемещенных лиц вести поиск долговременных решений, в том числе через доступ к средствам к существованию.

59. В некоторых случаях, например в Колумбии, насчитываются сотни ассоциаций внутренне перемещенных лиц, представляющих, среди прочего, общины разного происхождения, женские группы или представителей коренных народов. Правительство инициировало процесс консультаций с этими ассоциациями, охватывающий большое число подобных групп. Правительство Грузии также ведет масштабные консультации с внутренне перемещенными лицами (см. A/HRC/26/33/Add.1). Подобные процессы, хотя они и не лишены недостатков, представляют собой плод конструктивных усилий со стороны правительств по ведению консультаций с внутренне перемещенными лицами. Консультации могут влиять на позицию правительства в отношении подобных лиц, как это видно на примере Афганистана. Так, вплоть до 2013 года власти не рассматривали внутренне перемещенных лиц как постоянных граждан Герата, однако после консультаций политическая элита этого города теперь признает факт постоянного проживания в нем этих лиц. В качестве крупного шага вперед правительство в настоящее время рассматривает вопрос о благоустройстве и официальном оформлении поселения Маслак⁹. Ввиду этого меры, нацеленные на обеспечение долговременных решений в интересах внутренне перемещенных лиц, могут давать положительные результаты, когда перемещенные лица рассматриваются не как объект, а как активный участник в поиске и осуществлении долговременных решений.

IV. Выводы и рекомендации

60. Обеспечение долговременных решений в интересах внутренне перемещенных лиц в городских условиях порождает целый ряд сложностей, над устранением которых комплексно и скоординированно должны работать государство, местная власть, действующие лица в гуманитарной области и области развития, гражданское общество и сами внутренне перемещенные лица. Как показал опыт, единообразный подход не дает окончательного решения, а поэтому правительства несут главную ответственность за обеспечение того, чтобы в любом конкретном контексте изыскивались долговременные решения проблемы перемещенных лиц в городах при всестороннем участии тех, кого это затрагивает. Исключительно важное значение имеет наличие политической воли в любом конкретном контексте у всех соответствующих заинтересованных сторон.

61. Долговременные решения остаются тем выбором, который имеется у внутренне перемещенных лиц, включая находящихся в городских условиях. Вместе с тем сам характер перемещения в городах, как правило, склоняет чашу весов в сторону местной интеграции как жизнеспособного выбора, предпочитаемого внутренне перемещенными лицами в городских районах. Опираясь на Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны и на Рамочную программу по поиску долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц, Специальный докладчик подтверждает свои рекомендации, сделанные в его предыдущих докладах (A/HRC/19/54 и A/68/225), и добавляет следующие рекомендации:

Государствам, столкнувшимся с проблемой перемещения, следует:

а) ввиду того, что в городских условиях зачастую не представляется возможным различить внутренне перемещенных лиц, которые живут среди городской бедноты, продолжать вести работу по их выявлению и определению их местонахождения, будь то в принимающих семьях или других местах, в соответствии с Руководящими принципами по вопросу о перемещении лиц внутри страны;

б) обеспечивать рассмотрение всех причин и факторов, влияющих на динамику перемещения, и включение всех трех вариантов долговременного решения в национальные законы и политику в интересах внутренне перемещенных лиц;

с) разрабатывать национальные рамочные программы, механизмы и политику в отношении внутреннего перемещения, как уже было рекомендовано (см. A/68/225, пункт 59(а));

Национальным и муниципальным властям следует:

д) обеспечивать всестороннее участие внутренне перемещенных лиц в разработке законов и политики, касающихся долговременных решений в их интересах, и проводить крупномасштабные консультации с общинами и местным населением для устранения их более широкой озабоченности в отношении местной интеграции внутренне перемещенных лиц или переселения в другое место, а также для выяснения вопроса о том, каким образом они могут быть наиболее эффективно осуществлены на практике, совместно с принимающими общинами и остальной частью городского населения, затронутого перемещением;

е) продолжать придавать первоочередное значение правам человека внутренне перемещенных лиц, особенно тех, права которых наиболее подвержены риску нарушений, независимо от длительности срока нахождения на положении перемещенных лиц и до изыскания устойчивого решения, и продолжать следить за соблюдением этих прав;

ф) при участии представителей общин формулировать и осуществлять предназначенные для общественности программы повышения степени информированности о положении внутренне перемещенных лиц и о долговременных решениях в их интересах в городских условиях;

г) консультироваться с внутренне перемещенными лицами как на этапе городского планирования, так и этапе осуществления, к примеру, через представителей общин или местных жителей с участием как мужчин, так и женщин;

h) назначить национальные и провинциальные целевые группы для налаживания диалога с муниципалитетами и общинами в самых бедных стихийно образованных городских районах для обсуждения насущных потребностей и путей улучшения условий жизни, в том числе за счет переселения в тех местах, где занимаемые участки не подходят для постоянного проживания. Подобные целевые группы могли бы опираться на накопленный в течение десятилетий опыт правительств и нескольких муниципалитетов в деле разработки и осуществления представительных проектов

городского развития, нацеленных на повышение стандартов жизни жителей неформальных поселений⁴;

i) обеспечивать включение прав человека внутренне перемещенных лиц в планы гарантирования прав землевладения, в том числе посредством детального картирования государственных и частных услуг в соответствующих секторах;

j) установить прозрачные критерии наличия права на получение земли (в аренду или в собственность) внутренне перемещенными лицами в городских условиях, обеспечивать в качестве принадлежащего им права равный доступ внутренне перемещенных лиц к собственности, если это позволяют имеющиеся у них средства, и в этой связи принимать меры позитивной поддержки для получения доступа к земле в городских районах внутренне перемещенными лицами и другими категориями городской бедноты, сталкивающимися с аналогичным отсутствием надежности права на владение;

k) предлагать селиться в других местах с одновременным принятием конкретных мер в рамках пакета директивных решений, имеющегося для внутренне перемещенных лиц. По возможности, местным органам власти при содействии или информационной поддержке со стороны международных учреждений следует в рамках планов или деятельности по обеспечению готовности к бедствиям отводить места для расселения с учетом будущих планов роста городов, принимая во внимание тот факт, что места для расселения, даже те, которые считаются «временными», почти никогда не остаются временными и оказывают воздействие на рост городов;

l) установить на основе руководящих принципов Всемирного банка по переселению¹² руководящие принципы переселения для принятия обоснованных решений относительно процедур выделения земли для тех внутренне перемещенных лиц, которые не могут интегрироваться в местные общины или вернуться домой;

m) разрабатывать стимулы для возвращения и переселения в сельские районы с одновременным осуществлением планов обеспечения средствами к существованию и развитием сельских районов в качестве альтернативы урбанизации;

n) создать с учетом динамики перемещения процесс комплексного планирования, в рамках которого планы развития городов, планы сокращения масштабов нищеты, общее городское планирование и модернизация, включая благоустроительные работы в трущобах, учитывали бы аспекты, специфические для перемещения и поселений внутри страны, и осуществлялись бы по возможности правительственными структурами или параллельно с государственными действующими лицами;

o) осуществлять при поддержке международных организаций программы обеспечения средствами к существованию и профессионально-техническую подготовку с целью приведения имеющихся у внутренне пе-

¹² World Bank, *Involuntary Resettlement Sourcebook: Planning and Implementation in Development Projects* (Washington, D.C., 2004).

ремещенных лиц навыков и умений в соответствии с теми, которые требуются для выхода на рынок труда в месте их вынужденного пребывания; и обеспечивать профессионально-техническую подготовку с учетом особенностей демографических групп, например сочетая продовольственную помощь и профессионально-техническое обучение как способ предоставить возможность для участия женщин, сформировать у них качества, необходимые для жизнестойкости, и заручиться поддержкой общины;

Государствам-донорам следует:

р) выделять средства в объеме, достаточном для эффективного и устойчивого реагирования на внутреннее перемещение в городах, и в этой связи удлинять цикл финансирования, чтобы позволить действующим лицам удовлетворить как самые насущные, так и долговременные потребности, и вовлекать государственных действующих лиц в решение задач, связанных с вопросами управления;

q) использовать часть этих средств для мероприятий по категоризации как в городских районах, затрагиваемых конфликтом, так и в городских районах, пострадавших в результате стихийного бедствия, с тем чтобы лучше разбираться в проблеме изыскания долговременных решений в интересах внутренне перемещенных лиц в городской среде, используя экспертные знания Объединенной службы профилирования внутренне перемещенных лиц;

Международным организациям, включая лиц, действующих в гуманитарной области и области развития, и при необходимости тех, кто занимается городским планированием, следует:

г) содействовать разработке межучрежденческой платформы для управления информацией относительно тенденций и проблем защиты внутренне перемещенных лиц, обеспечивая ее доступность для общественности, и углублять понимание сложности городской среды и систем (например, вопросов ответственной урбанизации, городского планирования и строительных норм);

с) осуществлять стратегию, разработанную в 2010 году Целевой группой Межучрежденческого постоянного комитета по решению гуманитарных проблем в городских районах, чтобы повысить способность учреждений ориентировать свою деятельность в направлении обеспечения долговременных решений;

т) лицам, действующим в гуманитарной области и области развития, следует формировать экспертный потенциал по городской тематике, с тем чтобы ликвидировать разрыв между городским планированием и более полным пониманием динамики перемещения, и обеспечивать наличие в своих реестрах советников по городским вопросам;

и) создать глоссарий по вопросам основанного на правах подхода к перемещению внутри страны в условиях городов для ознакомления лиц, действующих в гуманитарной сфере и в области развития, и тех, кто занимается городским планированием;

v) рассматривать городское внутреннее перемещение не только как проблему гуманитарного характера, но и как вопрос развития и в этой связи осуществить рекомендации Межучрежденческого постоянного комитета относительно восстановления на раннем этапе, обеспечивая, чтобы восстановление на раннем этапе было интегрировано во все этапы цикла осуществления гуманитарных программ с самого начала чрезвычайной ситуации и чтобы этот подход учитывался при составлении программ других кластеров;

w) те, кто занимается городским планированием, должны включаться в работу в докризисный период или на как можно более раннем этапе кризисов, с тем чтобы развивать имеющийся потенциал и механизмы преодоления последствий;

x) гуманитарным действующим лицам следует более тесно и эффективно сотрудничать с муниципальными властями, учитывая, что они зачастую являются первой инстанцией, которая контактирует с внутренне перемещенными лицами, и, в частности, поддерживать принимаемые правительством меры по изысканию долговременных решений в интересах внутренне перемещенных лиц посредством проведения регулярных мероприятий по категоризации, в том числе в неформальных поселениях, с участием внутренне перемещенных лиц и вести исследования по вопросу о смешанных возможностях уменьшения рисков, которым подвергаются внутренне перемещенные лица, например в сферах обеспечения жильем, доступа к средствам к существованию и базовым услугам;

y) провести дополнительное исследование передовой практики в отношении обеспечения жильем, выделения земли, обеспечения надежности прав владения и предоставления субсидий на аренду и анализировать эффективность защиты от принудительных выселений;

z) учитывая малоизученность вопроса о воздействии перемещения на здоровье и психологическое благополучие и его влиянии на городскую динамику, шире проводить исследования, посвященные пробелам и потребностям в защите, особенно потребностям внутренне перемещенных лиц, подверженных особому риску, включая женщин, детей и инвалидов.