

**Совет по правам человека**

Сорок первая сессия

24 июня – 12 июля 2019 года

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,  
гражданских, политических, экономических,  
социальных и культурных прав,  
включая право на развитие****Перемещение населения внутри страны и роль  
национальных правозащитных учреждений****Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека  
внутри перемещенных лиц***Резюме*

В своем докладе Специальный докладчик по вопросу о правах человека внутри перемещенных лиц Сесилия Хименес-Дамари анализирует роль национальных правозащитных учреждений в деле защиты прав человека внутри перемещенных лиц. Она анализирует препятствия, стоящие на пути их участия в решении проблемы внутреннего перемещения населения, а также их деятельность и позитивную практику на всех этапах перемещения – от недопущения формирования условий, ведущих к внутреннему перемещению населения, до той роли, которую они играют в рамках мер реагирования на перемещение населения и в процессах поиска долговременных решений. Нарушения прав человека являются как причиной, так и следствием перемещения населения внутри страны, и во время такого перемещения риск нарушений прав человека повышается. В этой связи Специальный докладчик подчеркивает важнейшую роль национальных правозащитных учреждений и дает рекомендации по обеспечению эффективности работы по защите прав человека, которую они проводят наряду с другими национальными и международными партнерами и в сотрудничестве с ними.



## Содержание

|  | <i>Стр.</i> |
|--|-------------|
| I. Введение .....  | 3           |
| II. Деятельность Специального докладчика .....   | 3           |
| III. Повышение роли национальных правозащитных учреждений в обеспечении защиты прав человека внутренне перемещенных лиц .....              | 5           |
| A. Введение .....  | 5           |
| B. Препятствия, стоящие на пути участия национальных правозащитных учреждений в решении проблемы перемещения населения внутри страны ..... | 8           |
| C. Роль национальных правозащитных учреждений в области предотвращения, обеспечения готовности и раннего предупреждения .....              | 11          |
| D. Меры реагирования на перемещение населения внутри страны.....   | 13          |
| IV. Выводы.....  | 23          |
| V. Рекомендации .....  | 24          |

## I. Введение

1. Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц представляется в соответствии с резолюцией 32/11 Совета по правам человека. В своем докладе Специальный докладчик проводит обзор деятельности, осуществленной со времени представления ее предыдущего доклада (A/HRC/38/39). В настоящем докладе основное внимание уделяется роли национальных правозащитных учреждений (НПЗУ) в предотвращении перемещения населения внутри страны, обусловленного любыми причинами, и реагировании на него, проблемам, с которыми они сталкиваются, их текущей практике и возможностям для повышения своей роли в качестве ключевых партнеров правительств и других национальных и международных заинтересованных сторон в области прав человека.

## II. Деятельность Специального докладчика

2. В 2018 году отмечалась двадцатая годовщина принятия Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны (РП20), что предоставило хорошую возможность повысить осведомленность об этих руководящих принципах, о текущих и новых вызовах на глобальном и национальном уровнях, касающихся внутренне перемещенных лиц (ВПЛ), и о настоятельной необходимости недопущения и сокращения масштабов внутреннего перемещения населения. За отчетный период Специальный докладчик выступила в качестве организатора и участника многочисленных мероприятий. Важнейшим событием отчетного периода стала разработка и начало осуществления приуроченного к годовщине РП20 многостороннего Плана действий по более эффективному предотвращению и решению проблем внутренне перемещенных лиц и их защите на 2018–2020 годы (см. пункт 18), который охватил четыре приоритетных вопроса: участие ВПЛ, национальное законодательство и политика в области внутреннего перемещения населения, данные и их анализ, а также решение проблемы затянувшегося перемещения населения и обеспечение долгосрочных решений для ВПЛ.

3. О начале осуществления Плана действий было объявлено в ходе совещания заинтересованных сторон, состоявшегося в Женеве 17 апреля 2018 года при поддержке со стороны правительств Австрии, Гондураса и Уганды. Проект Плана действий был подготовлен в консультации с различными учреждениями и партнерами под руководством Специального докладчика, Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) и Управления по координации гуманитарных вопросов. Был подготовлен перечень запланированных мероприятий и инициатив в поддержку приоритетных областей деятельности на местном, национальном, региональном и международном уровнях и создана руководящая группа для надзора за осуществлением трехлетнего Плана действий и мониторинга прогресса. Полный отчет о деятельности содержится в добавлении 1 к настоящему докладу.

4. Специальный докладчик продолжила оказывать поддержку всестороннему учету прав человека ВПЛ в рамках системы Организации Объединенных Наций и всего гуманитарного сообщества, в том числе посредством своего участия в работе Межучрежденческого постоянного комитета на высшем уровне. Она приняла участие в работе совещаний на высшем уровне в мае 2018 года, когда был одобрен приуроченный к РП20 План действий, и в декабре 2018 года.

5. В соответствии с решением 35/101 Совета по правам человека в ознаменование двадцатой годовщины принятия Руководящих принципов в ходе тридцать восьмой сессии Совета 26 июня было проведено первое групповое обсуждение достижений, передовой практики, вызовов и рекомендаций в связи с применением Руководящих принципов. В роли организатора и модератора группового обсуждения выступила Специальный докладчик, которая подчеркнула значение этой годовщины для активизации усилий по защите и поощрению прав ВПЛ и повышению национальной ответственности за их осуществление.

6. В продолжение работы по укреплению региональных механизмов и региональных процессов законотворчества и разработки политики Специальный докладчик оказала поддержку Африканскому союзу в содействии ратификации и осуществлению Конвенции о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи (Кампальская конвенция). 9 февраля 2019 года она приняла участие в совещании за круглым столом, посвященном устранению коренных причин принудительного перемещения и реализации долгосрочных решений в Африке, которое было организовано в Аддис-Абебе в связи с объявленным Африканским союзом Годом беженцев, возвращенцев и внутренне перемещенных лиц в контексте поиска долговременных решений проблемы вынужденного перемещения населения в Африке. В декабре 2018 года Специальный докладчик представила письменное свидетельство в контексте парламентского расследования, проводимого Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии по вопросу о принудительном перемещении населения в Африке.

7. В ходе тридцать восьмой сессии Совета по правам человека 27 июня 2018 года Специальный докладчик организовала параллельное мероприятие под названием «Своими словами», где в ходе группового обсуждения с участием ВПЛ из Мексики, Нигерии, Южного Судана и Японии была представлена точка зрения самих ВПЛ. Это мероприятие было совместно организовано постоянными представительствами Австрии, Гондураса и Уганды при Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве при поддержке Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), УВКБ, организаций «Христианская помощь» и «Гринпис».

8. Специальный докладчик приняла участие в текущих дискуссиях, посвященных меняющейся гуманитарной обстановке, в том числе в групповом обсуждении проблемы «невидимого перемещения», организованном в Берлине в октябре 2018 года Федеральным министерством экономического сотрудничества и развития Германии (ФМСР), и в мероприятии, посвященном вопросам отправления правосудия в переходный период и поиска долговременных решений в интересах мира, которое было организовано в Берлине в феврале 2019 года Германским агентством по международному сотрудничеству (ГАМС) и Международной организацией по миграции. В октябре 2018 года она выступила в роли ведущего участника дискуссии в ходе серии мероприятий, посвященных проблемам женщин, отправлению правосудия в переходный период и перемещению населения, которые были организованы в Гааге Международной организацией по праву развития. Кроме того, Специальный докладчик участвовала во встрече на высшем уровне по вопросам принудительного перемещения населения и гендерным вопросам в Южной Азии, организованной в Куала-Лумпуре в феврале 2019 года Региональной сетью женщин, в рабочем совещании Консультативного комитета Платформы по вопросу о перемещении населения в результате стихийных бедствий, состоявшемся в феврале 2019 года в Швейцарии, и в работе шестнадцатой Дубайской международной конференции по гуманитарной помощи и развитию, посвященной теме «Перемещающееся население: причины, последствия и дальнейшие действия», которая состоялась в марте 2019 года.

9. В августе 2018 года Специальный докладчик присоединилась к работе форума, приуроченного к РП20, который был создан губернатором штата Чиуауа (Мексика). Вместе с государственными должностными лицами она совершила поездку, в ходе которой состоялась встреча с ВПЛ, и обсудила пути улучшения их защиты. Специальный докладчик выступила на семинаре, посвященном доступу ВПЛ к судебной системе. В феврале 2019 года по приглашению мексиканской Комиссии по защите и поощрению прав человека она приняла участие в международной встрече с правозащитниками и ВПЛ, а также в презентации доклада Комиссии о ВПЛ.

10. 6 марта 2019 года она созвала в Женеве совещание экспертов по улучшению защиты детей из числа внутренне перемещенных лиц, целью которого была подготовка информационной основы для ее доклада Генеральной Ассамблее в 2019 году. Эксперты по защите прав детей в условиях гуманитарного кризиса обсудили важнейшие проблемы, связанные с обеспечением прав человека и защиты, и рассмотрели вопрос о совершенствовании механизмов предотвращения и

реагирования. В работе совещания приняли участие Специальный представитель Генерального секретаря по вопросу о детях и вооруженных конфликтах, Специальный представитель Генерального секретаря по вопросу о насилии в отношении детей и Председатель Комитета по правам ребенка.

11. В июне и декабре 2018 года Специальный докладчик выступила в качестве одного из организаторов и участника двух сессий учебной программы Института международного гуманитарного права в Сан-Ремо (Италия), посвященной проблеме внутреннего перемещения населения, которая была организована при поддержке УВКБ и ряда доноров. Специальный докладчик придает большое значение роли научных учреждений в проведении исследований, преподавании и анализе вопросов, касающихся перемещения населения внутри страны. Она представила материалы различным университетам, в том числе для специального рабочего совещания, созванного Инициативой по беженскому праву Лондонского университета, а также семинаров, которые проходили в Джорджтаунском университете, Виндсхаймском колледже дополнительного образования, Фордемском университете, Университете Гумбольдта в Берлине и в Европейском университете.

### **III. Повышение роли национальных правозащитных учреждений в обеспечении защиты прав человека внутренне перемещенных лиц**

#### **A. Введение**

12. По состоянию на декабрь 2018 года 41,4 млн человек по-прежнему были оторваны от родных мест в результате конфликтов, оставаясь при этом внутри своей страны. В одном только 2018 году было зарегистрировано 28 млн внутренне перемещенных лиц (10,8 млн человек оказались перемещенными в результате конфликтов и 17,2 млн – в результате стихийных бедствий)<sup>1</sup>. Многие из них остаются в положении перемещенных лиц на протяжении многих лет и даже десятилетий, и с учетом многочисленных непрекращающихся конфликтов и негативного воздействия изменения климата в ближайшее время эту тенденцию вряд ли удастся обратить вспять. Нарушения прав человека часто предшествуют перемещению населения внутри страны или провоцируют его, происходят во время такого перемещения или после его окончания и являются как его причиной, так и следствием.

13. На всех этапах перемещения внутренне перемещенные лица могут сталкиваться с повышенным риском возникновения различных серьезных проблем в плане прав человека и обеспечения защиты. Даже после окончания перемещения населения остаются нерешенными такие проблемы в области прав человека, как обеспечение безопасности и охраны возвращенцев, доступ к продовольствию, воде и средствам к существованию, реституция собственности и наличие долгосрочных решений. Проблемы в области прав человека сказываются на всех общинах, затронутых перемещением населения, включая общины, принимающие ВПЛ. Предупреждая об опасности возможного перемещения населения и осуществляя мониторинг соблюдения прав ВПЛ на всех этапах перемещения, национальные правозащитные учреждения играют важнейшую роль в поощрении и защите прав человека ВПЛ и других затронутых перемещением общин.

14. Национальные правозащитные учреждения представляют собой независимые от правительства органы, наделенные мандатом от государства, которые обладают широкими конституционными или правовыми полномочиями по защите и поощрению всех прав человека. Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижские принципы), устанавливают минимальные стандарты, соблюдение которых необходимо для того, чтобы НПЗУ можно было считать заслуживающими доверия и чтобы они могли

<sup>1</sup> См. [www.internal-displacement.org/](http://www.internal-displacement.org/).

эффективно действовать. Эти принципы включают в себя следующее: учреждение в соответствии с основным законом или Конституцией, наличие широкого мандата по поощрению и защите прав человека, формальная и функциональная независимость, плюрализм, адекватное финансирование и финансовая автономия, возможность свободно поднимать любые вопросы в области прав человека, ежегодное представление доклада о положении в области прав человека в стране и сотрудничество с региональными и международными субъектами.

15. По состоянию на март 2019 года НПЗУ были учреждены в 122 из 197 государств – членов Организации Объединенных Наций<sup>2</sup>. Вместе с тем полностью соответствуют Парижским принципам лишь 78 из них, и для увеличения числа таких НПЗУ необходимо приложить дополнительные усилия. УВКПЧ, Глобальный альянс национальных правозащитных учреждений (ГАНПЗУ)<sup>3</sup> и региональные сети НПЗУ играют важную роль в поощрении создания и укрепления таких учреждений.

16. Национальные правозащитные учреждения выполняют различные функции, включая мониторинг и анализ положения в области прав человека в стране, представление докладов национальным, региональным и международным органам по наблюдению, в том числе Организации Объединенных Наций, оказание поддержки отдельным лицам в обеспечении соблюдения их прав путем рассмотрения жалоб или оказания юридической помощи, оказание консультативной помощи правительству, парламенту и другим государственным органам, искоренение дискриминации, обеспечение соответствия национальных законов и практики международным и региональным нормам и стандартам в области прав человека, публикацию исследований, рекомендаций и мнений, поощрение формирования культуры прав человека посредством проведения подготовки и просветительских мероприятий, оказание поддержки правозащитникам и сотрудничество с неправительственными организациями (НПО), гражданским обществом и региональными структурами.

17. Многие НПЗУ адаптировали свою работу, с тем чтобы иметь более полное представление о проблемах, связанных с защитой ВПЛ, и эффективнее действовать в их интересах. В ряде стран, включая Кению, Колумбию, Мексику, Нигерию, Уганду, Украину и Филиппины, НПЗУ играют заметную роль в решении проблемы внутреннего перемещения населения, иногда в партнерстве с гуманитарными организациями. Некоторые из них создали координационные центры или подразделения, занимающиеся ВПЛ, стали активно участвовать в работе групп по защите, разработали внутренние руководящие документы и расширили свое присутствие в местах, где в целях обеспечения защиты требуется осуществлять мониторинг ситуаций, связанных с перемещением населения. Они осуществляют сбор данных, оказывающих влияние на действия государственных и негосударственных субъектов. При условии расширения их оперативных функций и информационно-пропагандистской деятельности НПЗУ могут стать ключевыми участниками разработки и осуществления законодательства и политики в области внутреннего перемещения населения.

18. В 2018 году отмечалась двадцатая годовщина принятия Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны. В рамках юбилейных инициатив Специальный докладчик и партнеры представили План действий по более эффективному предотвращению и решению проблем внутренне перемещенных лиц и их защите на 2018–2020 годы<sup>4</sup>, целью которого является активизация и укрепление участия многих заинтересованных сторон в сокращении масштабов и урегулировании проблемы внутреннего перемещения населения. В Плате действий четко признается роль НПЗУ как ключевых участников, наделенных мандатом и имеющих возможность содействовать национальным усилиям по решению проблем, связанных с внутренним перемещением населения. Тем не менее НПЗУ признали, что их роль могла бы быть

<sup>2</sup> См. <https://nhri.ohchr.org/EN/Documents/Status%20Accreditation%20Chart%20%2804%20March%202019.pdf>.

<sup>3</sup> См. <https://nhri.ohchr.org/EN/Pages/default.aspx>.

<sup>4</sup> Имеется по адресу <http://www.globalprotectioncluster.org/2018/05/23/gp20-plan-of-action/>.

укреплена, что позволило бы повысить эффективность их деятельности в интересах ВПЛ.

19. Внутреннее перемещение населения может иметь место в любой стране, даже если в прошлом она с этим явлением практически не сталкивалась. В этой связи готовность к перемещению населения внутри страны имеет ключевое значение для всех правительств и НПЗУ и позволяет им принимать эффективные меры по предотвращению условий, вызывающих перемещение населения, или оперативно реагировать на такое перемещение согласно международным стандартам. НПЗУ играют важнейшую роль в работе, проводимой на национальном уровне в целях оказания помощи властям страны в выполнении своих обязательств в области прав человека, мониторинге прогресса и обеспечении подотчетности.

20. Национальные правозащитные учреждения несут особую ответственность за оказание поддержки конкретным уязвимым группам населения, включая тех, кто оказался в уязвимом положении в результате внутреннего перемещения населения, и расширение их прав и возможностей для отстаивания собственных прав. В Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года предусмотрено, что в рамках усилий государств и партнеров по процессу развития, направленных на достижение Целей в области устойчивого развития для всех, никто не должен быть забыт, а среди групп населения, которые относятся к наиболее уязвимым, беднейшим и наименее способным отстаивать свои права, в Повестке дня прямо упоминаются ВПЛ. НПЗУ входят в число национальных партнеров, которые вместе со специализированными субъектами, занимающимися вопросами развития, могут содействовать устойчивому развитию, работая сообща ради достижения соответствующих целей.

21. Специальный докладчик провела ряд консультаций для изучения вопроса о том, как эти НПЗУ и их региональные сети<sup>5</sup> в настоящее время взаимодействуют с ВПЛ и работают в их интересах, с тем чтобы выявить позитивную практику и собрать мнения относительно путей активизации их работы по обеспечению практического осуществления Руководящих принципов и других соответствующих национальных, региональных и международных стандартов. В декабре 2017 года в сотрудничестве с ГАНПЗУ она направила всем НПЗУ вопросник для сбора информации об их текущей работе в области внутреннего перемещения населения. Она выражает благодарность ответившим учреждениям.

22. В феврале 2018 года, перед ежегодным совещанием ГАНПЗУ, Специальный докладчик в сотрудничестве с УВКБ и УВКПЧ организовала однодневное консультативное рабочее совещание. В его работе приняли участие 36 представителей из 22 отдельных НПЗУ<sup>6</sup> и их сетей<sup>7</sup>. В ходе совещания были проанализированы различные формы участия НПЗУ в разработке политических и оперативных мер реагирования на перемещение населения, состоялся обмен опытом и стратегиями, прошло обсуждение вызовов, были отмечены основные уроки и новые виды передовой практики, а также представлены рекомендации по укреплению роли НПЗУ в предотвращении внутреннего перемещения населения и реагировании на него<sup>8</sup>. В ходе ежегодного совещания ГАНПЗУ Специальный докладчик организовала открытое для широкой общественности параллельное мероприятие, при поддержке правительств

<sup>5</sup> Азиатско-Тихоокеанский форум национальных правозащитных учреждений, Европейская сеть национальных правозащитных учреждений, Сеть национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека в Северной и Южной Америке, и Сеть африканских национальных правозащитных учреждений.

<sup>6</sup> Армения, Афганистан, Босния и Герцеговина, Гватемала, Гондурас, Грузия, Демократическая Республика Конго, Замбия, Зимбабве, Ирак, Кения, Колумбия, Мексика, Нигер, Нигерия, Перу, Сальвадор, Судан, Уганда, Украина, Филиппины и Косово (все ссылки на Косово в настоящем документе следует понимать как соответствующие положениям резолюции 1244 (1999) Совета Безопасности).

<sup>7</sup> Азиатско-Тихоокеанский форум, Европейская сеть национальных правозащитных учреждений и ГАНПЗУ.

<sup>8</sup> См. краткий доклад о рабочем совещании, размещенный по адресу [www.ohchr.org/Documents/Issues/IPPersons/SummaryReport\\_NHRI\\_DP%20Workshop20Feb2018.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPPersons/SummaryReport_NHRI_DP%20Workshop20Feb2018.pdf).

Австрии, Гондураса и Уганды, на котором рассматривалось применение НПЗУ Руководящих принципов и были выдвинуты предложения по расширению сферы охвата этой деятельностью.

23. Специальный докладчик выступила на проводимом два раза в год совещании Азиатско-Тихоокеанского форума, которое состоялось в Бангкоке в ноябре 2017 года. Она участвовала в открытых слушаниях по вопросу о внутреннем перемещении населения и правах человека в Северной и Южной Америке, организованных Межамериканской комиссией по правам человека в ходе ее шестидесяти третьей сессии, проходившей в Боготе в феврале 2018 года, по просьбе Сети национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека в Северной и Южной Америке. В апреле 2018 года она приняла участие в совещании, организованном в Киеве Европейской сетью по вопросам прав человека ВПЛ. Участники совещания обсудили важнейшую роль НПЗУ в ситуациях, связанных с внутренним перемещением населения, и в пропагандистской деятельности, направленной на включение Руководящих принципов в национальное законодательство и политику. Европейская сеть опубликовала заявление<sup>9</sup>, которое было поддержано Комиссаром Совета Европы по правам человека<sup>10</sup>.

24. 4 марта 2019 года в Женеве в сотрудничестве с ГАНПЗУ Специальный докладчик организовала последующее рабочее совещание по вопросу о роли НПЗУ в предотвращении условий, вызывающих внутреннее перемещение населения. Национальные учреждения Гондураса, Кении и Колумбии представили конкретные примеры своей работы, стратегий, инструментов и механизмов, направленных на сведение к минимуму и избежание риска перемещения населения внутри страны, в том числе примеры мониторинга, оценки риска и создания механизмов раннего предупреждения.

25. В основе приводимого ниже обсуждения лежат результаты консультаций и дополнительного анализа, проведенных Специальным докладчиком.

## **В. Препятствия, стоящие на пути участия национальных правозащитных учреждений в решении проблемы перемещения населения внутри страны**

26. К числу стоящих на пути НПЗУ препятствий, мешающих полноценному решению проблем в области прав человека ВПЛ, относятся нехватка финансирования и ресурсов, потенциала, доступа и условий безопасности, а также политической воли со стороны национальных властей. Некоторые учреждения подчеркнули, что на каждом этапе перемещения проблемы, с которыми сталкиваются ВПЛ, должны более четко признаваться всеми заинтересованными сторонами как проблемы в области прав человека, для решения которых необходимо последовательное участие правозащитных субъектов наряду с партнерами по гуманитарной деятельности и партнерами по процессу развития, с тем чтобы обеспечить защиту, оперативное урегулирование и предоставление средств правовой защиты в соответствии с законами и стандартами в области прав человека. Признание правозащитных причин, аспектов и последствий гуманитарных кризисов крайне важно для принятия эффективных и надлежащих ответных мер, в рамках которых ВПЛ рассматриваются в качестве обладателей прав, а не только в качестве получателей гуманитарной помощи, а государства – в качестве наделенных обязанностями субъектов, на которых лежит основная ответственность за защиту прав человека ВПЛ.

27. Проблемы в области прав человека ВПЛ могут непосредственно входить в состав основных правозащитных функций и приоритетных направлений деятельности НПЗУ, особенно в сфере гражданских и политических прав. При этом другие проблемы в области прав человека ВПЛ, в частности связанные с жильем, землей, имуществом, равно как и реализация долгосрочных решений, могут носить сложный,

<sup>9</sup> См. [http://ennhri.org/IMG/pdf/ennhri\\_statement\\_on\\_nhris\\_role\\_on\\_idps\\_protection-2.pdf](http://ennhri.org/IMG/pdf/ennhri_statement_on_nhris_role_on_idps_protection-2.pdf).

<sup>10</sup> См. [www.coe.int/en/web/commissioner/-/europe-s-duty-to-internally-displaced-persons](http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/europe-s-duty-to-internally-displaced-persons).

долгосрочный характер и требовать принятия особых технических или правовых мер для обеспечения защиты, урегулирования и правосудия. Для властей и НПЗУ они образуют дополнительное ощутимое бремя, которое в некоторых случаях проявляется через несколько месяцев или лет в том случае, если перемещение принимает затяжной характер. Для решения столь серьезных проблем в области прав человека очень важно участие национальных учреждений, в том числе посредством непрерывного взаимодействия с правительством в целях поощрения эффективных мер реагирования на протяжении всего периода перемещения населения.

28. В тех случаях, когда в результате конфликта или стихийного бедствия внутри страны происходит перемещение населения, НПЗУ в дополнение к своей основной правозащитной деятельности сталкиваются с большим количеством новых и сложных дел по тематике прав человека, которые также нуждаются в их внимании и ресурсах. Учреждения выразили обеспокоенность по поводу своих возможностей в плане реагирования при перемещении населения в чрезвычайных ситуациях, когда крайне важно осуществлять мониторинг соблюдения прав человека. С учетом того, что связанные с перемещением нарушения прав человека можно предотвратить до начала и во время перемещения, НПЗУ должны быть задействованы на всех его этапах. Как правило, для предотвращения внутреннего перемещения населения и реагирования на него требуется значительное увеличение финансирования, потенциала, кадрового обеспечения и ресурсов для того, чтобы в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе принимаемые НПЗУ меры реагирования были эффективными и устойчивыми.

29. Нехватка средств и неустойчивое финансирование часто указывались как препятствия для работы НПЗУ, ограничивающие их возможности в области обеспечения прав человека ВПЛ. Учреждения отмечали, что для включения вопросов внутреннего перемещения населения в их основную и долгосрочную деятельность они нуждаются не во временных, привязанных к конкретным проектам или единовременных субсидиях, а в целевом финансировании работы по вопросам ВПЛ в рамках основного бюджета. В то время как правительства должны на законодательном уровне обеспечивать адекватное финансирование работы НПЗУ, гарантируя при этом их независимость, сами НПЗУ зачастую вынуждены выполнять еще больший объем работы в рамках имеющихся ресурсов, что чревато очевидными последствиями. Отмечалось наличие у НПЗУ возможности получать внешнее финансирование в соответствии с Парижскими принципами<sup>11</sup>, а также необходимость проведения работы с донорами в целях осознания ими важной роли и значения НПЗУ.

30. В условиях конфликта УВКБ неизменно поддерживает и финансирует деятельность НПЗУ в интересах активизации их работы по направлениям, касающимся ВПЛ, памятуя при этом о том, что такое финансирование не должно ставить под угрозу независимость этих учреждений<sup>12</sup>. Тем не менее нехватка финансирования является обычным явлением. В Нигерии, несмотря на финансирование и поддержку со стороны УВКБ, НПЗУ было вынуждено ограничиться в своей работе по созданию системы защиты с участием общинных наблюдателей лишь тремя штатами, хотя потребность в этом отмечалась в семи штатах. В Афганистане начатая в 2004 году при поддержке УВКБ программа позволила национальному учреждению распространить свою деятельность в интересах ВПЛ на всю территорию страны; однако в 2010 году из-за нехватки финансовых средств эта работа была прекращена, несмотря на непрекращающееся массовое перемещение населения и появление новых ВПЛ. Прекращение реализации начатых программ по причине истощения средств может негативно отражаться на отношениях между населением и НПЗУ.

<sup>11</sup> ГАНПЗУ, общие замечания по Парижским принципам, замечание общего порядка 1.10. Доступно по адресу [https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAaccreditation/General%20Observations%201/EN\\_GeneralObservations\\_Revisions\\_adopted\\_21.02.2018\\_vf.pdf](https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAaccreditation/General%20Observations%201/EN_GeneralObservations_Revisions_adopted_21.02.2018_vf.pdf).

<sup>12</sup> *UNHCR Engagement with National Human Rights Institutions for IDP Protection: Stocktaking Exercise*, 2016 (публикация, дополненная контрольным перечнем для взаимодействия периферийных отделений с НПЗУ).

31. В странах, уже сталкивавшихся с перемещением населения, НПЗУ имели возможность повысить свой внутренний потенциал, наработать мощную базу навыков и подготовить персонал, способный быстро реагировать на новые ситуации, связанные с перемещением. Однако в других странах, где внутреннее перемещение населения является новым или редким явлением, национальные власти и НПЗУ вынуждены быстро адаптироваться и наращивать свой потенциал для удовлетворения потребностей ВПЛ. Было отмечено, что для накопления собственного институционального опыта, который позволит не привлекать консультантов на краткосрочной основе, необходимо укомплектовывать штат на долгосрочной основе квалифицированными сотрудниками и проводить подготовку всех сотрудников учреждения. НПЗУ подчеркнули, что, для того чтобы они могли реализовать свой потенциал, выделяемых финансовых и кадровых ресурсов должно быть достаточно для решения новых и сложных проблем в области прав человека, часто затрагивающих тысячи людей, многих из которых трудно охватить.

32. Ключевое значение для быстрого и эффективного реагирования имеют подготовка и планирование действий на случай возможных сценариев перемещения населения. Так, масштабы внутреннего перемещения населения, вызванного такими факторами, как проекты в области развития, нерегулируемая деятельность коммерческих предприятий, повсеместное насилие, принудительные выселения, изменение климата и медленно надвигающиеся бедствия, указывают на то, что правительства и НПЗУ должны укреплять свой институциональный потенциал и готовность принимать меры в ответ на перемещения, которые зачастую являются предсказуемыми. Некоторые НПЗУ отметили, что правительства уделяют больше внимания внутреннему перемещению населения, вызванному конфликтами или политическим насилием, чем перемещению, вызванному другими факторами, несмотря на то, что оно может быть предсказано или является следствием действий правительства или приоритетов в области развития, а число лиц, перемещенных в результате воздействия этих факторов, может оказаться весьма значительным.

33. Несмотря на серьезные нарушения прав человека ВПЛ, специализированные правозащитные субъекты слишком часто либо отсутствуют, либо не могут быть задействованы в условиях гуманитарных кризисов и кризисных ситуаций, связанных с перемещением, и такие нарушения, в том числе совершаемые вооруженными негосударственными или государственными субъектами и гражданскими властями, остаются безнаказанными. Доступ наблюдателей НПЗУ к районам конфликта или пострадавшему населению остается серьезной проблемой как во время конфликта, так и после него. ВПЛ могут находиться в неподконтрольных правительству и труднодоступных районах. В отличие от национальных властей или международных субъектов, НПЗУ могут иметь более широкие возможности для доступа в эти районы, и их доступ в неподконтрольные правительству районы должен осуществляться беспрепятственно.

34. НПЗУ могут действовать в условиях продолжающегося конфликта и/или политической или социальной нестабильности. Их независимый статус и неприсоединение к какой-либо политической партии или фракции имеет решающее значение для той роли, которую они играют по отношению ко всем заинтересованным сторонам, включая ВПЛ, которые возлагают на НПЗУ надежды, связанные с представлением их интересов. В соответствии со своим мандатом НПЗУ являются беспристрастными и выполняют основную функцию по обеспечению защиты населения от нарушений, совершаемых любой из сторон. Они могут быть вынуждены занять крайне критическую позицию по отношению к правительству и национальной политике, например в тех случаях, когда правительство может нести ответственность (или считается, что оно несет ответственность) за перемещение населения внутри страны. НПЗУ подчеркнули, что политическая воля со стороны правительства имеет первостепенное значение для решения проблемы внутреннего перемещения населения, однако зачастую она отсутствует, и для ее укрепления необходимы усилия национальных и международных партнеров.

35. В Руководящих принципах признается, что внутреннее перемещение населения может представлять собой преднамеренное нарушение права в области прав человека

и/или гуманитарного права или же акт дискриминации и насилия в отношении одной группы населения со стороны другой группы населения или правительства. Запрет на произвольное перемещение населения распространяется на перемещения, мотивированные политикой апартеида, этническими чистками или аналогичными действиями, направленными на изменение этнического, религиозного или расового состава затрагиваемого населения или ведущими к таким изменениям, а также на перемещения, осуществляемые в качестве коллективного наказания. Некоторые правительства не признают факт внутреннего перемещения населения и проблемы в области прав человека, являющиеся его причиной или связанные с ним. В таких случаях НПЗУ действуют в крайне сложных политических условиях и оказываются в оппозиции; тем не менее свобода их деятельности должна быть защищена.

36. Несмотря на то, что важно признавать наличие проблем, трудностей и конфликта приоритетов, которые мешают работе НПЗУ, их уникальное положение в качестве субъектов правозащитной деятельности, пользующихся уважением правительства, гражданского общества и национальных и международных партнеров, а также общин, пострадавших от перемещения, даже в сложных условиях создает уникальные возможности. Следующий раздел посвящен тому, каким образом НПЗУ могут предотвращать формирование условий, вызывающих внутреннее перемещение населения, а также реагировать на проблемы в области прав человека и поддерживать решения в интересах ВПЛ.

### **С. Роль национальных правозащитных учреждений в области предотвращения, обеспечения готовности и раннего предупреждения**

37. НПЗУ играют важную роль в предотвращении внутреннего перемещения населения и обеспечении готовности к нему. Их основная работа по поощрению и защите всех прав человека является важным элементом обеспечения мира и стабильности и предотвращения конфликтов, которые представляют собой один из главных факторов внутреннего перемещения населения. НПЗУ подчеркивали, что создавать специальные системы предупреждения и обеспечения готовности необходимо задолго до начала внутреннего перемещения населения и что наиболее эффективными являются те законы и политические программы, которые принимаются в спокойное время, задолго до внутреннего перемещения населения. Отмечая, что перемещение может происходить многократно, НПЗУ подчеркивали, что работа по его предотвращению и предупреждению связанных с ним нарушений прав человека должна проводиться непрерывно, с тем чтобы в случае перемещения у затронутого населения не было необходимости перемещаться повторно и чтобы оно не страдало от постоянных или повторяющихся проблем в области прав человека.

38. Национальные правозащитные учреждения принимают важные меры для преодоления последствий конфликта в обществе, устранения нарушений прав человека, совершенных в прошлом, и содействия борьбе с безнаказанностью. Часто они способствуют процессам отправления правосудия в переходный период или руководят ими, поддерживают процессы обеспечения подотчетности, облегчают доступ к правосудию, в том числе посредством проведения расследований и возмещения ущерба, и способствуют процессам миростроительства, примирения и укрепления социальной сплоченности общества. В своем докладе Генеральной Ассамблеи о включении ВПЛ в процессы отправления правосудия в переходный период (A/73/173) Специальный докладчик подчеркнула роль занимающихся защитой прав человека субъектов, в том числе НПЗУ, в обеспечении участия в таких процессах ВПЛ в качестве одного из ключевых компонентов инициатив по предупреждению. Так, этот аспект находился в центре внимания НПЗУ в Боснии и Герцеговине и Колумбии.

39. В рамках Цели 16 в области устойчивого развития предусмотрено построение справедливого, миролюбивого и инклюзивного общества и отмечается важное значение надежных и подотчетных институтов, благого правления, участия, доступа к правосудию и информации и защиты основных свобод. При этом гражданские и

политические права четко признаются в качестве важнейших элементов мира и устойчивого развития, при этом обеспечивается значительный потенциал для преобразований, направленных на улучшение положения в области прав человека посредством институциональной реформы, реформы системы правосудия и сферы безопасности. ГАНПЗУ подчеркнул важность НПЗУ как гаранта и катализатора устойчивого развития, и одним из глобальных показателей достижения этой цели является наличие независимых национальных правозащитных учреждений, деятельность которых соответствует Парижским принципам<sup>13</sup>.

40. В конфликтных ситуациях НПЗУ выступают за соблюдение норм международного гуманитарного права и следят за их выполнением, что особенно важно для смягчения последствий конфликта для гражданского населения. В работу НПЗУ все чаще включается мониторинг соблюдения норм международного гуманитарного права. Часто гражданские лица, ставшие в результате конфликта жертвами насилия и последующего внутреннего перемещения, являются представителями национальных, этнических или религиозных меньшинств. В условиях конфликта, гуманитарных кризисов и возможных ситуаций, связанных с внутренним перемещением населения, учреждения должны учитывать этнические или религиозные аспекты и принимать соответствующие ответные меры, в том числе задействовать свой потенциал для предотвращения и раннего предупреждения и выявлять на раннем этапе группы населения, подверженные риску. Проводимая ими работа по поощрению прав меньшинств, обеспечению равенства и недискриминации, поощрению диалога с участием конфликтующих сторон и большинства населения крайне важна для предотвращения конфликта и перемещения населения, а также для миростроительства.

41. НПЗУ играют ведущую роль в предотвращении произвольного перемещения населения, вызванного такими факторами, как проекты в области развития, деятельность коммерческих предприятий, а также нерегулируемые или идущие вразрез с национальным законодательством и международными стандартами принудительные выселения. Руководящими принципами наложен запрет на перемещение населения в случае осуществления широкомасштабных проектов в области развития, которые не оправданы с точки зрения важнейших и приоритетных интересов населения. Многочисленные примеры во всем мире свидетельствуют о том, что в результате осуществления проектов, не отвечающих этому критерию, переселенными оказываются миллионы людей, причем зачастую страдают представители коренных народов или меньшинств. НПЗУ, в том числе Зимбабве, Казахстана, Кении и Объединенной Республики Танзания, обсуждали влияние принудительных выселений на перемещение населения и отмечали превентивную функцию учреждений, которые привлекают внимание к последствиям с точки зрения прав человека и принимают в интересах затронутых общин превентивные правовые меры.

42. Раннее предупреждение имеет важнейшее значение для того, чтобы все субъекты могли принимать превентивные меры или быстро и эффективно реагировать на кризисные ситуации и перемещение населения. В странах, подверженных высокому риску или уже имевших опыт возникновения конфликтов, насилия или стихийных бедствий, вызывающих перемещение населения, НПЗУ осуществляют разработку или принимают участие в разработке инициатив в области раннего предупреждения, включая размещение наблюдателей в местах повышенного риска, поддержание регулярных контактов с подверженными риску общинами, содействие межучрежденческой деятельности по анализу риска в целях раннего выявления изменения условий или социально-политических перемен, способных привести к насилию или конфликту, и активное взаимодействие с государственными органами, в том числе органами, отвечающими за реагирование на стихийные бедствия, с тем чтобы они имели полное представление о потенциальном перемещении населения.

<sup>13</sup> GANHRI, *National Human Rights Institutions Engaging with the Sustainable Development Goals* (2017).

43. В Колумбии в связи с угрозой насилия и внутреннего перемещения населения раннее предупреждение является одной из основных функций национального правозащитного учреждения – Управления омбудсмена Колумбии. Около 250 «общественных защитников» присутствуют во всех 36 регионах страны. Они собирают информацию об угрозе перемещения, с которой сталкиваются отдельные лица и общины, что позволяет проводить контекстуальный анализ и направлять сообщения о раннем предупреждении соответствующим государственным органам, которые должны оперативно принимать меры по защите. В таких странах, как Афганистан, Кения, Непал и Филиппины, имеются механизмы раннего предупреждения, действующие при поддержке или в рамках НПЗУ. НПЗУ предложили провести сравнительное исследование для выявления и распространения позитивной практики.

44. Учреждения указали, что, для того чтобы они могли осуществлять инновационные проекты по предупреждению, их финансирование должно быть более гибким. Например, прогресс в области статистики и исследований позволил более эффективно предсказывать или прогнозировать возможные перемещения населения, которые могут быть связаны с сезонными погодными условиями, стихийными бедствиями и даже с этническим или политическим насилием. В связи с этим поощряются меры по переходу к организации финансирования на основе прогнозов.

## **D. Меры реагирования на перемещение населения внутри страны**

### **1. Мониторинг соблюдения прав человека, сбор и анализ данных**

45. Отсутствие качественных данных затрудняет оказание гуманитарной помощи и защиту прав человека. Там, где у НПЗУ имеется соответствующий потенциал, они играют полномасштабную роль в сборе данных и мониторинге защиты прав человека, уделяя особое внимание уязвимым группам населения. Работая зачастую вместе с национальными и международными партнерами, они помогают получить более полное представление о внутреннем перемещении населения, проводя с партнерами совместные миссии по наблюдению или действуя самостоятельно ради достижения отдельных целей в области прав человека и защиты. Например, после землетрясений в Непале и Эквадоре национальные НПЗУ незамедлительно направили наблюдателей для оценки положения в области прав человека ВПЛ. Мониторинг и сбор данных о внутреннем перемещении населения является одной из важных функций НПЗУ, в том числе в таких странах, как Афганистан, Гватемала, Гондурас, Грузия, Демократическая Республика Конго, Ирак, Мексика, Сальвадор, Тимор-Лешти, Украина и Филиппины.

46. Роль НПЗУ в мониторинге и сборе данных определяется, в частности, такими критериями, как наличие потенциала, подготовленного персонала и доступа к пострадавшим регионам и перемещенному населению. НПЗУ указали на ценность дезагрегированных и подробных данных, помогающих выявлять проблемы в области прав человека, с которыми сталкиваются ВПЛ, и их многосекторальные аспекты. Весьма важное значение может иметь наличие у учреждений знаний о правах человека, особенностях местной жизни и политики, которые играют важную роль в обеспечении соблюдения основных принципов сбора и использования данных, таких как участие, дезагрегирование, недискриминация, самоидентификация, прозрачность, неприкосновенность частной жизни и подотчетность. Кластерная система управления гуманитарными операциями значительно облегчает применение скоординированных подходов к осуществлению мониторинга, и НПЗУ демонстрируют свою эффективность в качестве участников групп по защите, которые они в отдельных случаях возглавляют на коллегиальной основе<sup>14</sup>.

47. Точные и дезагрегированные данные служат источником информации для правительства, гуманитарных и других структур, занимающихся удовлетворением

<sup>14</sup> Например, в Кении руководство деятельностью рабочей группы по вопросам защиты ВПЛ осуществлялось совместно НПЗУ и Министерством юстиции.

неотложных и долгосрочных потребностей, и образуют важную фактологическую базу для субъектов правозащитной деятельности и поставщиков услуг, в частности для правительства, на которое приходится основная часть обязанностей. НПЗУ поощряют и применяют правозащитные подходы к данным, которые могут отличаться от подходов и методологий сбора данных, используемых другими партнерами или предназначенных исключительно для гуманитарных целей. Деагрегирование данных и системы сбора данных, ориентированные на права человека, позволяют проводить более подробный анализ данных для выявления скрытых проблем в области прав человека и неравенства, которые не всегда выявляются с помощью оценки потребностей. Например, НПЗУ Непала пристально следит за осуществлением национальных программ оказания помощи после землетрясения, чтобы обеспечить охват всех уязвимых групп населения без какой-либо дискриминации.

48. НПЗУ предоставляют экспертную помощь по вопросам разработки национальных показателей, касающихся защиты прав человека ВПЛ, которые могут не фигурировать в данных, собираемых для гуманитарных целей. Для разработки этих показателей могут потребоваться адаптированные методологии и инструменты, и такой специальный инструментарий был разработан НПЗУ Филиппин. Национальным правозащитным учреждениям следует осуществлять мониторинг всех аспектов внутреннего перемещения населения, в частности в тех случаях, когда соответствующее государство не признает наличие внутреннего перемещения населения или когда другие партнеры по правозащитной и гуманитарной деятельности отсутствуют. Получение подробного представления о проблемах в области прав человека, в частности о проблемах женщин и девочек и других уязвимых групп населения, позволяет НПЗУ оказывать консультативную помощь органам власти и другим заинтересованным сторонам, например в том, что касается последствий для соблюдения прав человека, к которым приводит нахождение лагерей в ведении служб безопасности, и необходимости обеспечения гражданского характера лагерей.

49. Учреждения могут быть вынуждены проводить подробные правозащитные расследования связанных с ВПЛ инцидентов, в том числе серьезных нарушений прав человека. Там, где это возможно, НПЗУ проводят расследование на местном и национальном уровнях и/или взаимодействуют с другими независимыми органами, в том числе комиссиями по расследованию Организации Объединенных Наций. В тех случаях, когда НПЗУ не располагают потенциалом или возможностями для этого, в частности из-за соображений безопасности, они должны по меньшей мере провести поиск жертв и сбор свидетельских показаний, а также обеспечить сбор и надежное хранение улик для того, чтобы в дальнейшем их можно было использовать в ходе судебных или иных надлежащих разбирательств, включая соответствующие процессы отправления правосудия в переходный период.

## **2. Накопление внутренних экспертных знаний и создание внутреннего потенциала**

50. Примером надлежащей практики является создание в НПЗУ собственных координационных центров или подразделений, занимающихся внутренним перемещением населения. Такие подразделения следует создавать на ранних этапах в рамках превентивных мер и мер раннего предупреждения, причем не только после случаев перемещения населения. НПЗУ отметили важность институционализации знаний в области стандартов и проблем, касающихся внутреннего перемещения населения. Даже в тех государствах, в которых опыт перемещения населения в результате конфликтов или стихийных бедствий практически отсутствует, развитие институционального экспертного потенциала рекомендовано в качестве превентивной меры и меры по обеспечению готовности, в том числе для решения проблемы перемещения населения в результате проектов по развитию или инфраструктурных проектов или в результате этнического, религиозного или политического насилия.

51. НПЗУ должны выбирать надлежащие решения для накопления институциональных знаний в области внутреннего перемещения населения в рамках своей организационной и оперативной структуры. Вне зависимости от выбираемого решения крайне важно наращивать потенциал и ресурсы учреждений, в том числе посредством подготовки имеющегося персонала. В случае дефицита технических

знаний НПЗУ активно ищут помощь для удовлетворения потребностей ВПЛ. Существует несколько возможностей для получения международной поддержки, которые включают в себя инструменты повышения технического потенциала и руководящие принципы, предоставляемые УВКПЧ, УВКБ, Специальным докладчиком и другими международными правозащитными и гуманитарными организациями и учреждениями<sup>15</sup>.

### 3. Национальные правозащитные учреждения как часть межучрежденческих подходов

52. Свою эффективность продемонстрировали межучрежденческие подходы к обеспечению поддержки и защиты ВПЛ, в рамках которых для достижения общих результатов различные учреждения руководствуются четко определенными и взаимодополняющими функциями. УВКБ подчеркнуло<sup>16</sup>, что работа в сотрудничестве с НПЗУ в области мониторинга защиты расширяет их доступ к уязвимому населению, к тем, кто находится в сложных с точки зрения безопасности условиях, а также в небезопасные районы. Тесные рабочие партнерские связи с международными партнерами, а также финансовая и техническая поддержка, оказываемая ими, позволяют повысить оперативный потенциал и эффективность НПЗУ. УВКБ отметило, что, отчасти благодаря его репутации и статусу, решение о налаживании сотрудничества с НПЗУ Афганистана и Нигерии укрепило репутацию этих учреждений с участием государственных субъектов, что благотворно сказалось на имеющемся у них доступе, влиянии и авторитете.

53. Сотрудничество с гуманитарными учреждениями позволило повысить потенциал, квалификацию и экспертные знания НПЗУ, которые в некоторых случаях имеют более ограниченный опыт и располагают меньшими ресурсами. Систематическое включение НПЗУ в состав тематических групп по защите и других соответствующих тематических групп, в том числе в рамках кластерной системы управления гуманитарными операциями, или в состав национальных рабочих групп благотворно сказывается на работе органов, занимающихся обеспечением эффективных, действенных и совместных мероприятий по всем приоритетным направлениям работы с участием всех национальных и международных заинтересованных сторон.

54. Естественным международным партнером НПЗУ является УВКПЧ, которое в рамках своей Секции по национальным учреждениям и региональным механизмам оказывает поддержку в создании и укреплении НПЗУ, а также в осуществлении их широких мандатов в области прав человека<sup>17</sup>. УВКПЧ осуществляет разработку руководящих записок и методологических инструментов, а также занимается выявлением передовой практики и извлеченных уроков в отношении вопросов, связанных с ВПЛ, и отмечает, что наличие сильных НПЗУ, осуществляющих мониторинг соблюдения прав человека, имеет крайне важное значение и необходимо для заполнения пробелов в области прав человека и обеспечения защиты. УВКПЧ также оказывает поддержку НПЗУ, например путем направления в кризисных ситуациях сотрудников-специалистов в области прав человека. Предыдущий опыт сотрудничества и совместные мероприятия помогают обеспечивать надлежащую подготовленность НПЗУ и наличие у них возможностей для того, чтобы в отсутствие международных партнеров они могли продолжать выполнять свои важные функции в отношении ВПЛ и расширять их.

55. Несмотря на то, что мониторинг соблюдения прав человека и обеспечения защиты является одной из основных задач гуманитарных структур, очень часто в контексте гуманитарных мандатов и приоритетных направлений деятельности национальных учреждений он определяется более узко. В стратегическом плане может быть целесообразно решать некоторые неоднозначные вопросы в области прав

<sup>15</sup> См., например, УВКБ, *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons* (Пособие по защите внутренне перемещенных лиц).

<sup>16</sup> См. UNHCR, *Stocktaking Exercise*.

<sup>17</sup> См. [www.ohchr.org/en/countries/nhri/pages/nhrimain.aspx](http://www.ohchr.org/en/countries/nhri/pages/nhrimain.aspx).

человека с помощью мер, выходящих за рамки проводимых гуманитарных операций<sup>18</sup>, например, если обсуждение с властями таких вопросов, как задержание или насилие со стороны органов безопасности, может привести к ухудшению отношений и затруднению гуманитарного доступа и доставки гуманитарной помощи. Будучи специализированными партнерами по правозащитной деятельности, НПЗУ имеют все возможности для того, чтобы содействовать этому, и в таких обстоятельствах они по сути обязаны привлекать внимание к указанным вопросам.

56. Партнеры по гуманитарной деятельности могут быть вынуждены прекратить свою работу в контексте продолжающегося перемещения населения или сократить масштабы своих операций после окончания его кризисной фазы, когда долгосрочные решения в интересах ВПЛ, которые могут по-прежнему находиться в крайне уязвимом положении, еще не выработаны. С тем чтобы не допустить каких-либо пробелов в плане защиты, НПЗУ должны продолжать поддерживать свое полноценное участие. По этой причине стратегии свертывания гуманитарных операций необходимо планировать заблаговременно и в консультации с НПЗУ. По мере прекращения участия партнеров по гуманитарной деятельности следует активно стимулировать совместные проекты и взаимодействие между партнерами по процессу развития и НПЗУ, чтобы они сохраняли свое присутствие и продолжали свою деятельность, а также чтобы обеспечить доступность имеющихся и поиск новых возможностей для получения финансирования. В рамках Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), которая является ключевым партнером по процессу развития, проводится работа по укреплению взаимодействия и поддержки НПЗУ, при этом был разработан *инструментарий ПРООН-УВКПЧ для сотрудничества с национальными правозащитными учреждениями*. Трехстороннее партнерство, оформленное официально в 2017 году, нацелено на создание совместных и согласованных рамок для укрепления поддержки НПЗУ<sup>19</sup>.

57. Национальные правозащитные учреждения играют важную роль связующего звена между национальными и международными учреждениями и обеспечивают платформу для обмена информацией. НПО часто поддерживают ВПЛ, оказывают им различные услуги и отстаивают их права. Вместе с тем им может не хватать углубленных знаний в области прав человека, и в этом отношении НПЗУ могут оказаться для них важным ресурсом. НПЗУ Украины отметило, что оно взаимодействует с НПО и организациями ВПЛ, действующими в затронутых внутренним перемещением населения районах, в рамках оказания консультативной помощи и поддержки их деятельности, проведения пропагандистских и иных кампаний, предоставления правозащитной информации и ресурсов, имеющих отношение к правам ВПЛ, а также сведений о национальных и международных механизмах, которые следует использовать. Кроме того, установление прочных связей и налаживание совместной деятельности с НПО расширяют возможности испытывающих нехватку ресурсов учреждений в плане охвата ВПЛ.

#### 4. Разработка и пропаганда национальных законов и политики

58. НПЗУ призваны играть потенциально важную роль в пропаганде принципа верховенства права и его укреплении. Учреждения, созданные в соответствии с Парижскими принципами, наделены полномочиями проводить анализ положений любых действующих законодательных и административных актов, а также проектов и предложений и выносить рекомендации в целях обеспечения их соответствия основополагающим принципам защиты прав человека. Они могут выносить рекомендации относительно принятия новых законов, поправок к действующему законодательству и принятия или изменения административных мер на местном или национальном уровне. Как было указано УВКПЧ, НПЗУ способствуют повышению

<sup>18</sup> См. Inter-Agency Standing Committee Policy on Protection in Humanitarian Action, 2016 (Политика Межучрежденческого постоянного комитета в отношении обеспечения защиты в ходе гуманитарных операций, 2016 год). Размещено по адресу <https://interagencystandingcommittee.org/protection-priority-global-protection-cluster/documents/iasc-policy-protection-humanitarian-action>.

<sup>19</sup> См. [https://nhri.ohchr.org/EN/IHRS/tripartite/Documents/TPP%20Flyer%20Feb2018\\_FINAL.pdf](https://nhri.ohchr.org/EN/IHRS/tripartite/Documents/TPP%20Flyer%20Feb2018_FINAL.pdf).

эффективности работы парламента (который в идеальном варианте располагает собственной правозащитной структурой), развитию мощных и активных организаций гражданского общества, бдительных и готовых к реагированию средств массовой информации, а также общества, в котором поощряется формирование всеобщей культуры прав человека<sup>20</sup>.

59. Многие НПЗУ выступают за поощрение разработки национальных законов и политики в области внутреннего перемещения населения, основанных на положениях Руководящих принципов. В некоторых случаях, как, например, это имеет место в Грузии, Кении, Мексике, на Филиппинах, в Шри-Ланке и Уганде, они принимают участие в разработке таких рамок (а иногда и руководят этим процессом). Проводимая ими работа крайне важна для обеспечения необходимых юридических и политических мер, и в странах, сталкивающихся с проблемой внутреннего перемещения населения, эта функция входит в число наиболее приоритетных задач информационно-пропагандистской деятельности НПЗУ. Благодаря своему уникальному положению среди национальных органов, а также авторитету в вопросах, касающихся прав человека, в сотрудничестве с другими национальными органами, гражданским обществом и, что особенно важно, самими ВПЛ НПЗУ могут выступать с инициативой разработки национальных законов и политики и играть ведущую роль в этом процессе.

60. Национальные правозащитные учреждения являются ключевыми заинтересованными сторонами в деле институционального строительства, и они способствуют созданию правозащитных органов, комитетов и других экспертных технических органов и органов по осуществлению, занимающихся вопросами внутреннего перемещения населения и разработкой законов и политики. НПЗУ облегчают привлечение разных заинтересованных сторон, в том числе представителей ВПЛ, к работе этих органов и форумов. Часто они выполняют функции посредника, организуя консультации и выступая в качестве платформы или связующего звена между гражданским обществом и правительством. Некоторые из них решительно выступают за то, чтобы правительства, не признающие наличие проблем и свои обязательства в области прав человека, уделяли больше внимания проблеме внутреннего перемещения населения. В Мексике и Сальвадоре НПЗУ призвали признать существование проблемы перемещения населения внутри страны, обусловленного бандитизмом, и обратились к правительствам с призывом принять соответствующие меры, в том числе законодательного и политического характера.

61. В Африке единственным юридически обязательным региональным стандартом в отношении ВПЛ является Кампальская конвенция. Африканские НПЗУ указывают в качестве главной цели своей информационно-пропагандистской работы ратификацию Конвенции и ее включение во внутреннее законодательство. Даже в тех странах, которые ратифицировали Конвенцию, уровень ее осуществления остается низким, и некоторые НПЗУ проводят значительную информационно-пропагандистскую работу, с тем чтобы повысить его. Африканские НПЗУ (в том числе в рамках своих региональных сетей) на региональном и национальном уровнях выступают за созыв конференции государств – участников Конвенции, наделенной более широкими полномочиями и обладающей большей эффективностью, которая стала бы важным региональным механизмом мониторинга и обеспечения соблюдения, в идеальном варианте предусматривающим рассмотрение докладов, в рамках которых они могли бы представлять информацию по своим странам. В Харарском плане действий по осуществлению Кампальской конвенции<sup>21</sup>, принятом в ходе первой Конференции государств – участников Конвенции, прямо говорится о роли НПЗУ, мерах, которые они могут принимать, и необходимой для их осуществления поддержке.

62. В случае принятия соответствующих законов и политики роль НПЗУ меняется, и они становятся ведущими субъектами, занимающимися поощрением их осуществления в рамках таких видов деятельности, как мониторинг соблюдения прав человека, координация, информационно-просветительская работа и оказание

<sup>20</sup> См. <https://www.ohchr.org/RU/Countries/NHRI/Pages/NHRIMain.aspx>.

<sup>21</sup> См. <https://au.int/en/pressreleases/20170406/plan-action-implementation-kampala-convention-adopted-conference-states>.

правовой помощи. Одной из серьезных проблем по-прежнему остается практическое осуществление действующих законов и политики в области внутреннего перемещения населения. В некоторых государствах были приняты национальные планы действий в области поощрения и защиты прав человека, и НПЗУ являются ключевыми субъектами, участвующими в их осуществлении. Поскольку информационно-пропагандистскую работу с национальными властями в поддержку таких планов проводят НПЗУ, им следует настойчиво выступать за уделение особого внимания в этих планах проблеме внутреннего перемещения населения.

## **5. Оказание правовой помощи и поддержки при подаче жалоб**

63. Оказание поддержки и правовой помощи является одной из основных функций НПЗУ. Предоставляемые ими бесплатные юридические услуги облегчают для ВПЛ доступ к правосудию, средствам правовой защиты и возмещению ущерба. В тех случаях, когда действуют законы, касающиеся внутреннего перемещения населения, эти традиционные виды деятельности НПЗУ видоизменяются с учетом характера проблем, с которыми сталкиваются ВПЛ, в том числе путем расширения механизмов подачи жалоб для охвата вопросов, касающихся защиты ВПЛ, оказания юридических услуг и правовой помощи, а также проведения подготовки сотрудников судебных органов и других государственных учреждений в целях разъяснения положений законодательства и его применения. Так обстояли дела в Грузии, Кении, Колумбии и Украине. НПЗУ отметили, что даже в тех случаях, когда специальное законодательство отсутствует, важно нарабатывать национальную правовую практику в области внутреннего перемещения населения, а также создавать судебные прецеденты в отношении ВПЛ, что будет способствовать расширению для них доступа к средствам правовой защиты.

64. НПЗУ предоставляют государственным органам важные сведения, свидетельствующие о проблемах, которые могут быть оперативно разрешены, особенно в тех случаях, когда законодательство, касающееся внутреннего перемещения населения, обеспечивает правовые гарантии и прозрачность. Однако в отсутствие такого законодательства или при наличии препятствий для урегулирования проблем ВПЛ, например в виде юридических требований, касающихся предоставления услуг, оформления документов и доступа к ним, решение этих проблем становится приоритетной задачей информационно-пропагандистской деятельности ряда НПЗУ, которые пытаются оперативно изыскать средства правовой защиты в рамках действующего законодательства и административных мер. В Афганистане НПЗУ привлекает муниципальные власти к работе в интересах ВПЛ по вопросам, касающимся выдачи национальных удостоверений личности и регистрации в школах детей из числа внутренне перемещенных лиц, доступа к водоснабжению и урегулирования споров в отношении земли и собственности.

65. Национальные правозащитные учреждения добиваются обеспечения ВПЛ средствами правовой защиты по всем имеющимся каналам, в том числе путем представления консультативных заключений, участия в важнейших судебных процессах и обращения в конституционные или иные судебные инстанции или органы, занимающиеся рассмотрением жалоб на национальном и/или международном уровне. Кроме того, они выступают за применение отдельных законов, благоприятствующих соблюдению прав ВПЛ. На Филиппинах НПЗУ публикует юридические консультативные заключения, содержащие толкование действующего законодательства в области защиты прав ВПЛ, и проводит заседания за круглым столом с участием представителей муниципальных органов власти, нацеленные на то, чтобы они разбирались в этих законах и мерах и могли их применять.

66. Потребности ВПЛ в области правовой помощи могут быть разнообразными и комплексными, и на протяжении всего перемещения эти потребности меняются. Для защиты прав человека ВПЛ могут понадобиться специальные меры. Так, перемещение лиц часто приводит к утрате важных документов или к тому, что в местах временного пребывания документы оказываются недействительными, в результате чего ВПЛ может быть отказано в доступе к услугам, социальной помощи и осуществлению права голоса. Кроме того, ВПЛ часто сталкиваются с серьезными проблемами в сфере прав

на землю, жилье и собственность. НПЗУ подчеркивали необходимость оказания помощи ВПЛ в отношении таких особых потребностей, а также помощи НПЗУ, работающим с ВПЛ, в развитии их потенциала, экспертных знаний и процедур реагирования.

## 6. Просвещение, обучение и подготовка в области прав человека

67. НПЗУ распространяют информацию о правах человека и проводят обучение и подготовку различных заинтересованных сторон, в том числе по вопросам Руководящих принципов. Информирование ВПЛ об их правах имеет крайне важное значение для расширения их прав и возможностей в плане отстаивания своих прав и обеспечения подотчетности правительств. Так, Канцелярия Народного защитника Грузии в качестве одной из проблем, стоящих на пути реализации долгосрочных решений, указала ограниченную осведомленность ВПЛ о своих правах. Информационно-пропагандистская и оперативная деятельность НПЗУ, в том числе мониторинг соблюдения прав человека, могут с пользой для дела включать в себя элементы, направленные на просвещение в области прав человека, которые разработаны в соответствии с потребностями ВПЛ и адаптированы к ним. Национальные учреждения обратили особое внимание на необходимость охвата лидеров общин, в том числе наиболее уязвимых групп перемещенного населения.

68. Даже в тех случаях, когда НПЗУ располагают ограниченным потенциалом или охват ВПЛ затруднен, они в состоянии предоставлять информационные и консультативные услуги, например посредством создания специальных «горячих линий», информационных центров, бюро по гендерным вопросам и центров помощи, в которых ВПЛ получали бы необходимую информацию (в идеальном варианте – на местных языках) и в которых их направляли бы в нужные службы. Будучи на переднем крае, НПО часто оказывают ВПЛ наиболее важные услуги, однако им может не хватать экспертных знаний в области прав человека. Национальные учреждения тесно сотрудничают с ними, чтобы обеспечить точность информации и рекомендаций. Благодаря взаимодействию с НПЗУ НПО могут расширять свои знания в области прав человека, повышать качество сбора правозащитной информации и обмениваться недостающими данными с НПЗУ.

69. НПЗУ проводят специальные просветительские и подготовительные мероприятия для военных, полицейских и гражданских властей, находящихся в контакте с ВПЛ, в том числе для тех, кто отвечает за обеспечение безопасности, предоставление услуг и управление лагерями. Так обстоят дела, например, в Афганистане, Нигере, Нигерии, на Филиппинах и в Шри-Ланке. Для оказания экспертной помощи в отношении содержания международных, региональных и национальных законодательных актов и стандартов, имеющих отношение к внутреннему перемещению населения, их толкования и осуществления на национальном уровне может потребоваться подготовка сотрудников соответствующих судебных инстанций и государственных учреждений, в том числе органов, занимающихся рассмотрением жалоб.

70. Решающую роль в деле формирования общественного мнения, а также социальной, политической и экономической повестки дня играют средства массовой информации. Точное, обоснованное и непрерывное освещение темы прав человека в средствах массовой информации содействует формированию общественных установок и способствует осуществлению подлинных изменений в законодательстве, политике и практике<sup>22</sup>. Для того чтобы бороться со стигматизацией ВПЛ в средствах массовой информации и привлекать их внимание к проблеме внутреннего перемещения населения, НПЗУ предложили осуществлять стратегии взаимодействия со средствами массовой информации по вопросам внутреннего перемещения населения и мониторинга, а также налаживать взаимодействие с ними на систематической основе, в том числе путем предоставления информационных

<sup>22</sup> Азиатско-тихоокеанский форум, *Media Handbook for National Human Rights Institutions* (2014) (Руководство для национальных правозащитных учреждений по взаимодействию со СМИ, 2014 год).

материалов. Кроме того, НПЗУ могут все более активно использовать социальные сети для охвата более широкой аудитории, в том числе в труднодоступных районах, а также для сбора и распространения информации.

## **7. Поощрение участия внутренне перемещенных лиц и содействие ему**

71. В Руководящих принципах подтверждается право ВПЛ на участие в программах и процессах принятия решений, затрагивающих их интересы. Вместе с тем опыт показывает, что зачастую полноценные консультации с ВПЛ не проводятся, и их участие оказывается минимальным. Как было отмечено в докладе Специального докладчика об участии ВПЛ (A/72/202), принцип «ничего для нас без нас» в равной степени относится и к ВПЛ, с которыми следует консультироваться на всех этапах перемещения. НПЗУ содействуют их участию, и их уникальное положение среди национальных и международных органов наделяет эти учреждения всеми возможностями не только для того, чтобы представлять интересы ВПЛ на различных форумах, но и содействовать в соответствующих случаях представительству членов общин.

72. НПЗУ могут оказывать помощь ВПЛ в плане организации и мобилизации своих усилий в целях создания или укрепления потенциала для определения и реализации своих собственных приоритетов и получения доступа к соответствующим форумам, с тем чтобы они участвовали в формировании и информационном наполнении программ и стратегий, а не оставались лишь пассивными бенефициарами. НПЗУ могут стимулировать транспарентные и инклюзивные процессы, целью которых является обеспечение участия женщин, молодежи и уязвимых представителей ВПЛ, в том числе пожилых лиц, инвалидов и членов сообщества лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов, транссексуалов и интерсексов, которые испытывают особые проблемы в области прав человека и имеют разные потребности, мнения и взгляды. В Колумбии НПЗУ содействует укреплению общин, пострадавших от перемещения населения или подверженных риску такого перемещения, и их организаций, проводя специальные образовательные программы по вопросам государственной политики, направленные на обеспечение соблюдения прав ВПЛ и их участие в процессах формирования государственной политики.

73. В приуроченном к РП20 Плане действий, ориентированном на участие, указаны мероприятия, осуществлению которых могут способствовать НПЗУ, в частности облегчение и поддержка участия ВПЛ в ключевых процессах обеспечения развития и миростроительства. Еще одной ключевой функцией НПЗУ является обеспечение ВПЛ возможностями для участия в политических процессах на местах их пребывания. На пути участия внутренне перемещенных лиц в политической жизни в местах пребывания могут возникать такие препятствия, как отсутствие доступа к оформлению документов, предоставляющих им право голосовать или участвовать в выборах для занятия той или иной должности. Национальные правозащитные учреждения активно поддерживают решения, гарантирующие права ВПЛ на участие в политической жизни, в том числе инициативы по проведению регистрации и помощь избирательным органам в организации мобильных пунктов для голосования.

## **8. Близость к внутренне перемещенным лицам**

74. Признавая наличие зачастую серьезных угроз и проблем в области прав человека, связанных с внутренним перемещением населения, некоторые НПЗУ стремятся организовать свою работу как можно ближе к ВПЛ и принимающим общинам, в которых они нередко ассимилируются, с тем чтобы в случае необходимости иметь возможность быстро и эффективно реагировать. Как отмечалось ранее, близкое расположение к общинам и активное участие населения имеют важнейшее значение для мониторинга и создания механизмов раннего предупреждения. Создание региональных и местных филиалов НПЗУ в местах пребывания ВПЛ и направление в затронутые районы наблюдателей за положением в области прав человека, знакомых с местными условиями, продемонстрировало свою эффективность в таких странах, как Грузия, Демократическая Республика Конго, Кения, Колумбия, Нигер и Украина.

75. Развитие тесных рабочих взаимоотношений с местными и муниципальными органами власти играет существенную роль и требует постоянного местного присутствия. Местные власти первыми оказывают поддержку и обеспечивают защиту, при этом они несут бремя обработки большого количества дел ВПЛ, часто не располагая достаточными ресурсами и опытом. Благодаря созданию региональных и местных отделений НПЗУ могут налаживать сотрудничество с местными властями, предоставляя им консультативную помощь и оказывая позитивное влияние на осуществляемые ими мероприятия и программы, с тем чтобы обеспечить их соответствие национальным и/или международным стандартам. Такое тесное сотрудничество имеет существенно важное значение для обеспечения защиты, а присутствие наблюдателей из НПЗУ представляет собой превентивную и защитную меру и стимулирует конкретные действия.

76. НПЗУ Гондураса отметило роль своих локальных механизмов защиты прав человека в решении проблемы перемещения населения в результате насилия, связанного с бандитизмом. Это НПЗУ создало подразделение по вопросам принудительного перемещения населения, которое на основе результатов исследований и статистических данных готовит прогнозы рисков, призванные направлять превентивную работу, которая осуществляется 33 сотрудниками более чем в 30 муниципалитетах. Их деятельность включает в себя мониторинг ситуации на местах, сбор данных и повышение осведомленности о проблеме внутреннего перемещения населения. На Филиппинах национальным правозащитным учреждением было создано Управление по вопросам оказания помощи и осуществления проверок в целях мобилизации ресурсов и услуг для лиц, пострадавших в результате нарушений прав человека, в том числе оказания на общинном уровне помощи семьям, подвергшимся принудительному перемещению, и теперь в этом НПЗУ имеется центр для защиты на случай кризисов и конфликтов, а также соответствующих гуманитарных ситуаций.

## 9. Представление докладов и информирование общественности

77. Национальные правозащитные учреждения уполномочены представлять свои мнения, рекомендации, предложения и доклады по всем вопросам, касающимся поощрения и защиты прав человека, и могут принимать решение о том, чтобы придавать их огласке. Представление всеобъемлющих публичных докладов о положении в области прав человека ВПЛ, в том числе рекомендаций и докладов, адресованных парламенту и другим государственным органам, помогает влиять на государственную политику и принимаемые правительством решения и стимулирует принятие надлежащих последующих мер. В свете того, что доклады НПЗУ находятся в открытом доступе, они обеспечивают важную фактологическую базу и подотчетность государственных органов. В частности, НПЗУ Гондураса, Грузии, Ирака, Непала, Сальвадора, Филиппин и Украины на основе результатов мониторинга регулярно готовят доклады о положении в области прав человека ВПЛ и выносят соответствующие рекомендации.

78. Правительства ряда стран официально не признают внутреннее перемещение населения, вызванное некоторыми причинами, к числу которых относится повсеместное насилие, и, как следствие, не признают последствий с точки зрения прав человека перемещенных лиц. НПЗУ, в том числе Мексики и Сальвадора, выступили с инициативой проведения исследований, посвященных внутреннему перемещению населения, которые станут важным источником данных, свидетельствующих о влиянии на перемещение населения насилия, обусловленного бандитизмом, и о проблемах в области прав человека ВПЛ. Наличие таких исходных данных повышает осведомленность правительственных чиновников и населения в целом, и они являются ключевым инструментом пропаганды в целях обеспечения защиты и поиска решений в интересах уязвимых ВПЛ, которые практически не получают государственную помощь. Данные учреждения подчеркнули необходимость активного охвата ВПЛ информационно-пропагандистской работой в целях регистрации дел и оказания помощи, в том числе в отношении лиц, охват которых затруднен, а также в целях полноценного отражения масштабов этой проблемы. Они отметили, что некоторые наиболее уязвимые ВПЛ с целью приспособления и выживания вынуждены проявлять

скрытность, например, в тех случаях, когда они подвергаются опасности еще большего насилия, не имея доступа к защитным мерам.

79. НПЗУ используют механизмы представления отчетности, мониторинга и сбора информации региональных и международных правозащитных органов, а также механизмы по мониторингу соблюдения на национальном уровне стандартов в области прав человека. Они представляют доклады договорным органам Организации Объединенных Наций по правам человека, включая, в частности, Комитет по правам человека и Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, механизм универсального периодического обзора и специальные процедуры. В этих докладах следует отражать вопросы, касающиеся внутреннего перемещения населения. НПЗУ могут использовать соответствующие рекомендации и результаты работы таких механизмов для поддержки своих национальных информационно-пропагандистских усилий. Поскольку большинство международных механизмов не имеют правоприменительных полномочий на национальном уровне, НПЗУ могут помочь в воплощении их рекомендаций в жизнь.

#### **10. Национальные правозащитные учреждения в условиях затянувшегося перемещения населения и реализации долгосрочных решений**

80. Зачастую внутреннее перемещение населения не прекращается с окончанием непосредственно предшествовавшего ему гуманитарного кризиса, и нередко в обеспечении защиты и реализации долгосрочных решений наблюдается значительный пробел, для заполнения которого в любом случае необходимо участие НПЗУ. Так, непрестанно выступая за поиск подходящих оперативных решений, НПЗУ содействуют тому, чтобы перемещение населения не принимало затяжной характер. Однако в тех случаях, когда избежать этого не удастся, НПЗУ играют решающую роль в том, чтобы не упускать из внимания вопросы прав человека ВПЛ, поскольку в этом случае ключевые партнеры по гуманитарной деятельности сокращают свое присутствие и деятельность. В тех случаях, когда внимание к проблемам и правам ВПЛ, в том числе со стороны правительств, с течением времени ослабевает, жизненно важное значение приобретает роль НПЗУ в пропаганде поиска долгосрочных решений в интересах ВПЛ.

81. НПЗУ должны обеспечивать соответствие мер по сокращению масштабов внутреннего перемещения населения международным стандартам, в том числе *Рамочной основе для поиска долгосрочных решений проблемы внутренне перемещенных лиц МПК*, в основе которой лежат международные стандарты. Сам характер затянувшегося перемещения указывает на то, что НПЗУ, возможно, придется тесно взаимодействовать с ВПЛ в течение многих месяцев или даже лет, пока не будут решены все проблемы в области прав человека, связанные с их перемещением, и не будут реализованы долгосрочные решения. По аналогии с национальными правительствами, которые несут ответственность за оказание ВПЛ конкретной поддержки до реализации долгосрочных решений, НПЗУ отвечают за продолжение своего участия, при этом в случае необходимости они должны оказывать давление на правительства, с тем чтобы те выполняли свои обязательства в области прав человека.

82. Внутренне перемещенных лиц иногда поощряют или принуждают к возвращению в небезопасные места или те места, которые не были восстановлены после конфликта или стихийного бедствия. Национальные правозащитные учреждения должны делать упор на то, что ВПЛ имеют право на свободу передвижения и что возвращение должно носить информированный, добровольный и безопасный характер. Кроме того, они должны проводить проверку правительственных оценок, свидетельствующих о том, что возвращение является безопасным и не сопряжено с каким-либо риском нарушения прав человека. Некоторые НПЗУ указали на необходимость наращивания потенциала для поддержки усилий по реинтеграции ВПЛ в обществе, вне зависимости от выбранного долгосрочного решения (возвращение, местная интеграция или расселение в другом месте), отмечая при этом возможность возникновения новых проблем в области прав человека, например в связи с возможными напряженными отношениями с

проживающим в районе интеграции населением или в отношении экономических, социальных и культурных прав.

83. Поиск решений таких комплексных вопросов прав, как жилищные, земельные и имущественные права, имеет ключевое значение для урегулирования проблемы затянувшегося перемещения. НПЗУ играют определенную роль в пропаганде необходимости возвращения, реституции или предоставления адекватной компенсации потерь в тех случаях, когда это возможно, и для этого НПЗУ может понадобиться наращивать потенциал и приобретать специальные экспертные знания, с тем чтобы надлежащим образом представлять интересы ВПЛ. Данные учреждения привлекают внимание правительств к нарушениям жилищных, земельных и имущественных прав. Так, НПЗУ Филиппин посредством своих рекомендаций взаимодействует с местными органами власти в целях обеспечения того, чтобы возвращение и переселение населения осуществлялись с соблюдением прав перемещенных лиц. НПЗУ могут быть вынуждены заниматься пропагандой разработки дополнительных национальных правовых рамок, и для этих целей они могут воспользоваться международными правозащитными стандартами, в том числе принципами, касающимися реституции жилья и имущества беженцев и перемещенных лиц, которые были разработаны Паулу Сержиу Пиньейру<sup>23</sup>.

84. НПЗУ поощряют использование правозащитных подходов к развитию в контексте Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, которая предоставляет НПЗУ ценные глобальные рамки для реализации задач, поставленных на национальном уровне в интересах ВПЛ, в частности путем включения в национальные и местные планы развития вопросов, касающихся внутреннего перемещения населения. Одна из ключевых задач Целей заключается в том, чтобы предусмотреть «реализацию прав человека для всех»<sup>24</sup>, и НПЗУ должны находиться в центре «сетей подотчетности», связанных с их осуществлением. С учетом того, что цели в области устойчивого развития и правозащитные стандарты в значительной степени совпадают и оказывают взаимоусиливающее воздействие, некоторые НПЗУ занимаются разработкой стратегий, направленных на воплощение этих целей в жизнь, в том числе в интересах ВПЛ и в рамках процессов, ведущих к выработке долгосрочных решений.

#### IV. Выводы

85. Специальный докладчик отмечает масштабы деятельности, осуществляемой НПЗУ в отношении ВПЛ. Наличие у НПЗУ доступа к разным субъектам, возможность выступать в качестве посредника между правительством, общинами и НПО, полномочия и потенциал для принятия ответных мер в случае нарушений прав человека, а также уникальное знание ситуации на местах делают их незаменимыми в плане предупреждения формирования условий, вызывающих внутреннее перемещение населения, а также в деле обеспечения защиты и поддержки ВПЛ. Специальный докладчик отмечает, что ограничения, вызванные нехваткой ресурсов, финансирования и потенциала, а также отсутствием доступа и политической воли, являются факторами, препятствующими работе НПЗУ по решению проблемы внутреннего перемещения населения. Несмотря на то, что нельзя ожидать невозможного, НПЗУ демонстрируют способность добиваться значительных результатов и ведут поиск новых стратегических путей для эффективного осуществления работы в отношении внутреннего перемещения населения на всех его этапах, в том числе в сотрудничестве с национальными и международными партнерами.

<sup>23</sup> Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций и др., *Housing and Property Restitution for Refugee and Displaced Persons: Implementing the "Pinheiro Principles"* (2007) (Реституция жилья и имущества беженцев и перемещенных лиц: осуществление «Принципов Пиньейру», 2007 год).

<sup>24</sup> Резолюция Генеральной Ассамблеи 70/1.

86. Важнейшая работа по развитию и укреплению НПЗУ и их глобальных и региональных сетей должна продолжаться, а вопросы, касающиеся ВПЛ, должны систематически включаться в их мандаты и приоритетные направления деятельности. В деле защиты прав человека НПЗУ не должны подменять собой государственные субъекты или брать на себя выполнение важнейших функций, относящихся к сфере ответственности правительств. Им следует неустанно и открыто напоминать правительствам о том, что они несут основную ответственность за защиту всех прав человека, в том числе прав человека ВПЛ. НПЗУ являются важнейшим гарантом защиты ВПЛ и выступают в их интересах, способствуя повышению осведомленности об их гражданских и политических правах и обеспечивая привлечение внимания к критически важным экономическим, социальным и культурным правам, включая право на питание, убежище, здоровье, образование, жилье, землю и собственность, и обеспечивая прогресс в выработке долгосрочных решений.

87. Мониторинг соблюдения прав человека и принятие мер в случае перемещения населения могут способствовать сохранению жизни людей. Необходимо выработать более глубокое понимание того, что внутреннее перемещение населения представляет собой проблему в области прав человека и является приоритетным вопросом для гуманитарной деятельности. Применение правозащитных подходов открывает широкие возможности для обеспечения защиты ВПЛ и поиска решений по широкому спектру вопросов на основе международных нормативно-правовых рамок защиты прав, добровольно принятых государствами в качестве обязательных. Более четкое признание важной роли правозащитных субъектов в чрезвычайных гуманитарных ситуациях и ситуациях, связанных с перемещением населения, требует и оправдывает расширение присутствия и усиление роли НПЗУ, работающих вместе с правительством, гуманитарными организациями и организациями по развитию в качестве постоянных партнеров на всех этапах перемещения. Даже в тех случаях, когда партнеры по гуманитарной деятельности сворачивают свои операции, критически важные проблемы в области прав человека остаются, и присутствие НПЗУ необходимо сохранить.

88. Связь между правами человека, гуманитарной деятельностью и устойчивым развитием, а также вопросами мира и безопасности и стремление к сближению в кратчайшие возможные сроки в целях достижения коллективных результатов свидетельствуют о том, что НПЗУ должны развивать институциональный экспертный потенциал, который носит межсекторальный характер и помогает им налаживать эффективное сотрудничество. Аналогичным образом, учреждения, наделенные гуманитарными мандатами и мандатами в области развития, только выиграют от более четкого включения в свою работу и оперативную деятельность прав человека и правозащитных подходов. Они смогут добиться этого, укрепляя свои рабочие отношения и сотрудничество с НПЗУ до начала и во время внутреннего перемещения населения.

## V. Рекомендации

89. **Специальный докладчик выносит следующие рекомендации.**

90. **Национальным правозащитным учреждениям следует:**

а) **проводить исследования и собирать подробную информацию о ВПЛ и любых причинах их перемещения, делая упор на права человека, с тем чтобы в полной мере обеспечивать информационную основу для своей работы;**

б) **играть ведущую роль в пропаганде и поддержке разработки национальных законов, политики и практики, основанных на Руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны. В этих законах и политике могут содержаться прямые указания на роль НПЗУ;**

с) **принимать последовательные меры по осуществлению законодательства и политики и обеспечению правоприменительной деятельности, в том числе путем мониторинга, представления публичных**

докладов, оказания правовой помощи жертвам и проведения разъяснительной работы с национальными и местными органами власти;

d) поддерживать свое участие на всех этапах перемещения – от этапа предотвращения до этапа реагирования и реализации долгосрочных решений – и на систематической и долгосрочной основе налаживать отношения с затронутыми общинами;

e) создавать внутренний экспертный потенциал и возможности для эффективного реагирования на внутреннее перемещение населения, в том числе путем создания координационных центров и подразделений на центральном и местном уровнях, а также путем расширения возможностей в плане финансирования, материально-технического обеспечения и людских ресурсов;

f) налаживать и развивать партнерские связи с национальными, региональными и международными субъектами, в том числе партнерами по гуманитарной деятельности и партнерами по процессу развития, в целях укрепления их потенциала в области прав человека, содействия тому, чтобы вопросам защиты отводилось центральное место в гуманитарной деятельности, и расширения сотрудничества в интересах достижения общих целей в области внутреннего перемещения населения;

g) заниматься созданием и/или содействовать созданию систем и инструментов раннего предупреждения, а также механизмов предотвращения внутреннего перемещения населения и обеспечения готовности к нему. Для выявления позитивной практики может быть проведено сравнительное исследование существующих механизмов НПЗУ;

h) возглавить и/или вносить вклад в деятельность по мониторингу соблюдения прав человека начиная с самых ранних этапов перемещения и на протяжении всего этого процесса, в том числе в рамках групп по защите или рабочих групп в случае их создания;

i) расследовать нарушения прав человека ВПЛ и добиваться эффективности мер реагирования, принимаемых национальными властями; по меньшей мере собирать свидетельства и улики для их последующего использования в ходе судебных или иных разбирательств, в том числе процессов, связанных с отправлением правосудия в переходный период;

j) проводить мероприятия по обучению и подготовке в области правовых норм, касающихся внутреннего перемещения населения, для государственных чиновников, военных и правоохранительных органов, ВПЛ, гражданского общества, общественных активистов, а также партнеров по гуманитарной деятельности и партнеров по процессу развития;

k) организовывать для ВПЛ информационно-разъяснительные мероприятия по тематике их прав, проводить регулярные и конструктивные консультации и обеспечивать доступность для ВПЛ на местных языках материалов, посвященных проблеме внутреннего перемещения населения;

l) обеспечить взаимодействие с женщинами, пожилыми лицами, инвалидами, детьми, молодежью и представителями других нуждающихся в особом внимании групп из числа ВПЛ для решения стоящих перед ними особых проблем в области прав человека;

m) проводить информационно-просветительские кампании, посвященные проблеме внутреннего перемещения населения, и взаимодействовать со средствами массовой информации в целях обеспечения точного и недискриминационного освещения проблемы в СМИ;

n) поощрять участие ВПЛ в принятии касающихся их решений, в том числе путем облегчения их участия в конференциях, консультациях, работе экспертных органов и директивных форумов, в частности занимающихся планированием гуманитарной помощи;

о) осуществлять мониторинг прогресса в выработке долгосрочных решений для обеспечения того, чтобы принимаемые меры были направлены на защиту прав человека ВПЛ и в полной мере соответствовали Руководящим принципам и *Рамочной программе поиска долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц МПК*;

р) поощрять использование зональных подходов с упором на связанные с перемещением факторы уязвимости и последствия перемещения с точки зрения прав человека в отношении принимающих и других общин, затронутых перемещением населения;

q) активно поощрять правозащитный подход к обеспечению социальной сплоченности, осуществлению инициатив в области миростроительства и диалога между конфликтующими сторонами и участвовать в деятельности по отправлению правосудия в переходный период и примирению в интересах ВПЛ;

г) призывать правительства приглашать в свою страну Специального докладчика для посещения и проведения последующей работы с национальными властями по вопросам выполнения рекомендаций Специального докладчика и других региональных и международных правозащитных органов;

с) в сотрудничестве с ГАНПЗУ и региональными сетями НПЗУ создать онлайн-платформу для обмена информацией, инструментами и руководящими принципами по вопросу о внутреннем перемещении населения. Следует рассмотреть возможность проведения программы обмена опытом и экспертными знаниями между НПЗУ;

t) в свете целей, поставленных в приуроченном к РП20 Плане действий, обмениваться информацией, позитивной практикой, стратегиями реагирования и инициативами, в том числе в рамках региональных и международных совещаний НПЗУ;

u) в контексте африканских государств решительно выступать за ратификацию и включение во внутреннее законодательство Конвенции Африканского союза о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи, а также взаимодействовать с правительствами в целях обеспечения ее всестороннего осуществления на практике;

v) в сотрудничестве со своими региональными сетями проанализировать возможность разработки аналогичных конвенций в других регионах (в соответствии с резолюцией 72/182 Генеральной Ассамблеи);

w) всесторонне участвовать в национальных процессах достижения Целей в области устойчивого развития и поощрять включение в национальные планы действий конкретных мер, направленных на улучшение положения ВПЛ.

91. Национальным правительствам следует:

a) учреждать НПЗУ в соответствии с Парижскими принципами, в тех случаях когда такие учреждения отсутствуют, или укреплять существующие НПЗУ в соответствии с указанными принципами и создавать для них условия, благоприятствующие эффективному осуществлению их мандата;

b) обеспечить надлежащее финансирование НПЗУ, гарантируя при этом их независимость, с тем чтобы они имели возможность наращивать свой потенциал до начала внутреннего перемещения населения и могли быстро начать оперативное реагирование на перемещение;

c) гарантировать НПЗУ свободный и беспрепятственный доступ ко всем местам и общинам, пострадавшим в результате внутреннего перемещения населения, в том числе в затронутые конфликтом районы и места, находящиеся под контролем негосударственных субъектов, без каких-либо ограничений в отношении их роли и функций;

d) укреплять необходимые меры безопасности для обеспечения защиты персонала учреждений, не ухудшая и не подрывая при этом их возможности в плане получения доступа к жертвам и обеспечения конфиденциальности.

92. Международным правозащитным органам, партнерам по гуманитарной деятельности и партнерам по процессу развития, а также донорам следует:

a) сотрудничать с НПЗУ на всех этапах перемещения и с расчетом на долгосрочную перспективу, с тем чтобы обеспечить надлежащее решение всех проблем в области прав человека;

b) оказывать помощь в укреплении технического и оперативного потенциала НПЗУ и разрабатывать с ними стратегии предупреждения и реагирования, в том числе с учетом долгосрочных решений;

c) в тесном сотрудничестве с НПЗУ планировать стратегии сокращения масштабов или свертывания операций и финансирования, с тем чтобы обеспечить отсутствие пробелов в защите;

d) обеспечить адекватное финансирование из средств регулярного бюджета, а также поддержку деятельности НПЗУ в области внутреннего перемещения населения, с тем чтобы их долгосрочное участие могло продолжаться до тех пор, пока не будут реализованы долгосрочные решения.

---