



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
31 July 2013
Russian
Original: English

Шестьдесят восьмая сессия

Пункт 69(b) предварительной повестки дня*

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

Защита внутренне перемещенных лиц и оказание им помощи

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Чалоки Бейани, Специального докладчика по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц, представленный во исполнение резолюции 66/165 Генеральной Ассамблеи и резолюции 23/8 Совета по правам человека.

* A/68/150.



Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц

Резюме

В настоящем докладе описаны основные мероприятия, осуществленные мандатарием в период с августа 2012 года по июль 2013 года. Кроме того, в нем содержится тематический раздел, посвященный роли структур, занимающихся гуманитарной деятельностью и деятельностью в области развития, в обеспечении долгосрочного решения проблемы внутренне перемещенных лиц посредством постконфликтного миростроительства.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Мандат и деятельность Специального докладчика	4
A. Мандат	4
B. Взаимодействие со странами	4
C. Сотрудничество с региональными и международными организациями	7
D. Учет прав человека внутренне перемещенных лиц в рамках системы Организации Объединенных Наций	8
III. Долгосрочное решение проблемы внутренне перемещенных лиц: содействие осуществлению программы действий: роль участников гуманитарной деятельности и деятельности в области развития в долгосрочном решении проблемы внутренне перемещенных лиц посредством постконфликтного миростроительства	10
A. Введение	10
B. Роль мандата Специального докладчика в контексте миростроительства, развития и долгосрочных решений	12
C. Преодоление разрыва между участниками гуманитарной деятельности и деятельности в области развития	13
D. Проблемы и перспективы на стыке процессов миростроительства, развития и поиска долгосрочных решений	16
IV. Выводы и рекомендации	26

I. Введение

1. В настоящем докладе содержится обзор основных мероприятий, осуществленных Специальным докладчиком по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц в период с августа 2012 года по июль 2013 года. В нем содержится также тематический раздел, посвященный роли структур, занимающихся гуманитарной деятельностью и деятельностью в области развития, в обеспечении долгосрочного решения проблемы внутренне перемещенных лиц посредством постконфликтного миростроительства.

II. Мандат и деятельность Специального докладчика

A. Мандат

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

3. В рамках выполнения своего мандата Специальный докладчик стремился поощрять правозащитный подход к решению проблемы внутреннего перемещения посредством диалога с правительствами, а также посредством деятельности по обеспечению учета этого фактора и распространения информации в рамках Организации Объединенных Наций и региональных организаций. Он хотел бы выразить свою признательность тем правительствам, которые направляли приглашения или иным образом взаимодействовали с ним, а также различным учреждениям системы Организации Объединенных Наций и другим международным организациям, которые оказывали поддержку его деятельности.

B. Взаимодействие со странами

Судан

4. С 14 по 22 ноября 2012 года Специальный докладчик по приглашению правительства совершил поездку в Судан. Он встретился с представителями общин, затронутых проблемой перемещения, в Северном, Западном и Южном Дарфуре и в Хартуме, но по соображениям безопасности, к сожалению, не смог посетить штаты Южный Кордофан и Голубой Нил. Он приветствует предпринимаемые правительством и международным сообществом усилия по устранению как причин, так и последствий внутреннего перемещения населения. Специальный докладчик пришел к выводу, что, несмотря на сохраняющиеся в Судане серьезные проблемы, прогресс налицо и имеются широкие

возможности, которыми следует воспользоваться всем соответствующим субъектам, с тем чтобы добиться прочного мира и найти долгосрочные решения.

5. В частности, в Дарфуре одной из таких возможностей стало подписание в 2011 году Дохинского документа о мире в Дарфуре. Специальный докладчик полагает, что при условии эффективного выполнения всеми заинтересованными сторонами этого соглашения, в котором содержатся положения о надежном решении проблемы внутреннего перемещения населения, обеспечения безопасности, разделения власти и богатства и примирения, оно может способствовать установлению мира и стабильности в регионе. Он призывает прилагать к этому все возможные усилия и активизировать осуществление этого соглашения. Он отмечает, что эффективное решение затянувшейся проблемы внутреннего перемещения в Дарфуре зависит от ряда других условий, включая наличие открытого, предсказуемого и непрерывного доступа к нуждающимся в гуманитарной помощи, который позволил бы оценить гуманитарные потребности и выяснить долгосрочные намерения людей; применение комплексного подхода к поиску долгосрочных решений, предполагающего обустройство на местах, переселение и добровольное возвращение; а также слаженные усилия, направленные на обеспечение учета интересов внутренне перемещенных лиц (которые во многих случаях обосновались в городах) в проектах городского планирования, развития и обеспечения источников средств к существованию. В числе других вопросов, которые особо отмечают внутренне перемещенные лица, фигурируют необходимость улучшения обстановки в плане безопасности, доступа к услугам и наличия средств к существованию, а также возможность вернуться на свои земли в районах возвращения. Необходимы согласованные усилия для удовлетворения потребностей в защите и помощи находящихся в Дарфуре внутренне перемещенных лиц, большинство из которых уже многие годы живут в крайне тяжелых условиях.

6. Что касается выходцев из Южного Судана, то Специальный докладчик с надеждой воспринял подписание Соглашения о четырех свободах, призванного упростить порядок узаконивания пребывания лиц, желающих остаться в Судане. Он настоятельно призывает все стороны принять практические меры для скорейшего применения Соглашения и проявлять гибкость в отношении административных требований, которые может быть трудно выполнить некоторым лицам. Он призывает также правительства Судана и Южного Судана содействовать открытию гуманитарных коридоров для обеспечения возможности добровольного возвращения в условиях безопасности. Однако до тех пор, пока не будет найдено устойчивое решение, крайне важно обеспечивать защиту прав человека выходцев из Южного Судана. В этой связи он настоятельно призывает правительство Судана содействовать привитию в стране культуры уважения их прав и обеспечивать тщательное расследование и осуществлять судебное преследование любых нарушений таких прав. Кроме того, особого внимания и контроля требуют исключительно неблагоприятные условия в некоторых пунктах отправления, в том числе с точки зрения водоснабжения и санитарии, жилья, медицинского обслуживания и других основных услуг.

7. Относительно штатов Южный Кордофан и Голубой Нил Специальный докладчик отмечает деятельность правительства Судана, которая оказывает гуманитарную помощь людям в подконтрольных ему районах. Он настоятельно призывает все стороны обеспечить безопасный доступ к гуманитарной помощи во всех районах во исполнение меморандумов о взаимопонимании, подписан-

ных в августе 2012 года, и при поддержке международного сообщества удвоить усилия для мирного урегулирования всех нерешенных проблем, усугубляющих кризис. Он отмечает, что для Судана по-прежнему характерен широкий спектр причин и форма внутреннего перемещения, включая новые случаи и затянувшиеся ситуации с перемещением населения, перемещение в результате вооруженного конфликта и межобщинных столкновений и перемещение в результате конфликтов на почве борьбы за ресурсы, обусловленных изменением климата и стихийными бедствиями. В связи с этим он настоятельно призывает правительство обеспечить всеобъемлющую базу для защиты прав человека внутренне перемещенных лиц, ратифицировав Конвенцию Африканского союза о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи (Кампальскую конвенцию) и как можно скорее принять законы о ее осуществлении.

Грузия

8. По приглашению правительства Грузии Специальный докладчик с 10 по 14 июня 2013 года совершил последующую поездку в эту страну. Он посетил центры коллективного размещения и поселения внутренне перемещенных лиц на западе Грузии, в том числе в крае Шида-Картли и городе Поти, а также встретился с внутренне перемещенными лицами. Он высоко оценил неизменную заботу правительства об улучшении условий жизни лиц, перемещенных в 1990-х годах, и обеспечении долговременным жильем тех, кто был вынужден покинуть свои дома в результате конфликта в 2008 году. Вместе с тем он подчеркнул, что некоторые из посещаемых им центров коллективного размещения остро нуждаются в дальнейших улучшениях условий жизни и благополучия внутренне перемещенных лиц.

9. Специальный докладчик рекомендовал применять комплексный подход по всем внутренне перемещенным лицам, включая проживающих в частном секторе в капитальных строениях и перемещенных в начале 1990-х годов и в 2008 году, а также лиц, покинувших свои дома в результате стихийных бедствий или антропогенных катастроф. Он рекомендовал правительству обеспечить полное и эффективное соблюдение прав человека внутренне перемещенных женщин, в частности прав на землю и собственность, в соответствии с международными нормами.

10. В своем заключении Специальный докладчик отметил новые возможности для применения всеохватного комплексного подхода к решению проблемы всех потоков внутренне перемещенных лиц в Грузии, с соблюдением международных стандартов, сформулированных в Руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны, принятых в 1998 году. В частности, речь идет о таких возможностях, как предлагаемый пересмотр законодательства о внутренне перемещенных лицах; приведение стратегии в отношении внутренне перемещенных лиц 2007 года в соответствие с предлагаемым законом; регистрация всех внутренне перемещенных лиц, проведение которой должно также позволить определить риски, которым они подвергаются, и их потребности; разрабатываемые правительством всеохватные стратегии в области охраны здоровья, земельных ресурсов, сельского хозяйства, образования и деятельности, способствующей занятости. Он отметил, что необходимы новые стратегии в интересах внутренне перемещенных лиц, направленные на повышение их благополучия и защищенности, в том числе внутренне перемещенных лиц из числа инвалидов. Кроме того, он рекомендовал правительству проводить кон-

сультации с внутренне перемещенными лицами и обеспечивать их участие в принятии значимых для них решений с целью создать условия и обеспечить средства для долгосрочного решения проблем этих людей, с тем чтобы они, осознанно и добровольно сделав свой выбор, могли вести достойную жизнь в условиях безопасности.

11. Специальный докладчик выразил сожаление в связи с установкой спирального ограждения из колючей проволоки вдоль административной границы Цхинвальского района Южной Осетии, которое ограничивает свободу передвижения внутренне перемещенных лиц и лишает их доступа к источникам средств к существованию, и призвал создать условия для свободного передвижения внутренне перемещенных лиц через эту разграничительную линию. В этой связи он приветствовал решение Конституционного суда о том, что внутренне перемещенные лица из близлежащих деревень обладают такими же правами, как и внутренне перемещенные лица из Абхазии и Цхинвальского района Южной Осетии.

Сирийская Арабская Республика

12. 15 мая 2013 года в своей резолюции [67/262](#) о положении в Сирийской Арабской Республике Генеральная Ассамблея просила Специального докладчика представить ей доклад о весьма тяжелом положении внутренне перемещенных лиц в этой стране в плане безопасности, основных прав и наличия средств к существованию и сформулировать рекомендации на предмет удовлетворения потребностей в помощи и защите и повышения эффективности международных мер в связи с перемещением.

13. В своем докладе, представленном в ответ на эту просьбу Генеральной Ассамблеи ([A/67/931](#)), Специальный докладчик сделал обзор гуманитарной ситуации, положения в области защиты и прав человека внутренне перемещенных лиц в Сирийской Арабской Республике, проанализировал основные факторы, осложняющие удовлетворения срочных потребностей затронутых общин, и рассмотрел пути содействия определению содержания стратегий поиска будущих долгосрочных решений, а также вынес ряд предварительных рекомендаций.

Просьбы о посещениях стран

14. Специальный докладчик обратился с просьбой о посещения Бангладеш, Гаити, Колумбии, Мьянмы, Сербии, Сирийской Арабской Республики, Филиппин и Южного Судана.

С. Сотрудничество с региональными и международными организациями

15. Специальный докладчик с удовлетворением сообщает, что он по-прежнему сотрудничает с региональными и международными организациями. Он взаимодействовал с африканскими региональными организациями и механизмами в вопросах распространения информации о Кампальской конвенции и обеспечения ее ратификации и осуществления на национальном уровне.

16. Специальный докладчик взаимодействовал также с Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). 4 сентября 2012 года он выступил в Вене перед Комитетом по человеческому измерению ОБСЕ в целях повышения уровня осведомленности о своей работе и важнейшей связи между долгосрочными решениями проблемы перемещения внутри страны и национальной и региональной безопасностью в регионе ОБСЕ. Он был рад внести свой вклад в работу Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) и ОБСЕ над совместным перечнем пунктов для оценки положения с защитой внутренне перемещенных лиц, предназначенным для сотрудников ОБСЕ на местах. Он принял также участие в состоявшемся в Вене рабочем совещании по проблемам стихийных бедствий и перемещения населения (5 сентября 2012 года). Кроме того, в Нью-Йорке он провел брифинг для Рабочей группы по связям в области гуманитарной помощи о приоритетных задачах его мандата и поездках по странам (24 октября 2012 года).

17. Специальный докладчик поддерживал тесные партнерские связи с организациями гражданского общества в Женеве, Нью-Йорке и на местах. В частности, он хотел бы выразить признательность за то содействие, которое ему было оказано в рамках проекта Брукингского института-Лондонской школы экономики по вопросам внутреннего перемещения населения, и за возможность взаимодействовать с Центром по наблюдению за процессами внутреннего перемещения по различным вопросам, представляющим взаимный интерес. Кроме того, он заключил соглашение о сотрудничестве с Совместной межучрежденческой службой по профилированию внутренне перемещенных лиц, с тем чтобы официально оформить и укрепить уже налаженное взаимодействие. В Нью-Йорке он встречался с представителями ряда организаций гражданского общества, расположенных в этом городе, для обсуждения стратегий решения проблемы внутреннего перемещения (25 октября 2012 года). Организации гражданского общества выполняют исключительно важную вспомогательную функцию на местах, предоставляя информацию, освещая последствия внутреннего перемещения населения с точки зрения прав человека в различных ситуациях и выступая в качестве механизма связи с перемещенными лицами, особенно в ходе посещения стран. Например, в рамках своей поездки в Грузию Специальный докладчик выступил на семинаре, организованном Норвежским советом по делам беженцев, и принял участие в отдельном семинаре, организованном организациями гражданского общества Грузии. Он выступил с лекциями о внутреннем перемещении в рамках ежегодного курса в области международного гуманитарного права, проводимого Международным институтом гуманитарного права (4 июля 2013 года), а также в летней школе Центра изучения проблем беженцев при Оксфордском университете (19 июля 2013 года).

D. Учет прав человека внутренне перемещенных лиц в рамках системы Организации Объединенных Наций

18. В отчетный период Специальный докладчик продолжал обеспечивать учет прав человека внутренне перемещенных лиц в деятельности системы Организации Объединенных Наций и всего сообщества гуманитарных организаций, принимая активное участие в деятельности Межучрежденческого постоянного комитета (МПК). Он также продолжал взаимодействовать и сотрудни-

чать с Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) и Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин. Он укрепил сотрудничество с Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев и Управлением по координации гуманитарных вопросов. С этими учреждениями Специальный докладчик наладил конструктивный диалог, в том числе по таким вопросам, как текущие задачи и меры реагирования на проблему внутреннего перемещения населения и потенциальные направления сотрудничества как на уровне штаб-квартир, так и на местах. Он проводил также периодические брифинги, посвященные конкретным темам или странам.

19. Кроме того, Специальный докладчик принял участие в нескольких мероприятиях, организованных учреждениями Организации Объединенных Наций, включая заседания и ежегодное выездное совещание Глобальной объединенной группы по защите; мероприятия по распространению информации о Кампальской конвенции; состоявшийся в Женеве дискуссионный форум высокого уровня на тему «Поощрение и защита прав женщин в условиях конфликтов и постконфликтных ситуациях на примере франкоязычной Африки» (18 октября 2012 года), организованный совместно УВКПЧ и Международной организацией франкоязычных стран; и семинар по вопросам гуманитарного доступа, защиты и помощи в сложных условиях, организованный УВКБ в Женеве (7 ноября 2012 года). Он присутствовал на тематическом семинаре Глобальной объединенной группы по защите на тему «Переход от кризиса к восстановлению: роль объединенных групп по защите» (6 июня 2013 года). В сотрудничестве с УВКПЧ, УВКБ, Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и проектом Брукингского института-Лондонской школы экономики по вопросам внутреннего перемещения населения он созвал консультации на тему «Поиск долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц: содействие выполнению программы действий» (7 июня 2013 года). Специальный докладчик хотел бы выразить этим структурам свою признательность за возможность продолжать сотрудничать с ними.

20. Специальный докладчик в сотрудничестве с соответствующими партнерами и спонсорами организовал ряд мероприятий, включая проведенный параллельно с шестьдесят седьмой сессией Генеральной Ассамблеи форум на тему «Эволюция мандата и условий внутреннего перемещения населения: достижения и задачи спустя два десятилетия» (24 октября 2012 года), которая стала также темой доклада, представленного Специальным докладчиком Генеральной Ассамблее в 2012 году (A/67/289); и состоявшуюся в Женеве консультацию на тему «Внутреннее перемещение населения: подведение итогов спустя 20 лет» (28 и 29 ноября 2012 года).

21. Специальный докладчик созвал в Женеве (18 сентября 2012 года) рабочее совещание для проведения консультаций с экспертами различных правозащитных организаций и организаций, занимающихся гуманитарной помощью и деятельностью в области развития, и организаций гражданского общества с конкретным опытом работы в области внутреннего перемещения и защиты прав человека женщин.

III. Долгосрочное решение проблемы внутренне перемещенных лиц: содействие осуществлению программы действий: роль участников гуманитарной деятельности и деятельности в области развития в долгосрочном решении проблемы внутренне перемещенных лиц посредством постконфликтного миростроительства

A. Введение

22. Настоящий доклад основывается на долгой истории деятельности нынешнего мандатария и его предшественников по поддержке усилий, направленных на решение проблемы перемещения людей, и отражает решение Специального докладчика сделать поиск долгосрочных решений проблемы внутренне перемещенных лиц приоритетной задачей второго срока его мандата. В этой связи он приветствует все более широкое понимание необходимости смены парадигмы, когда перемещение населения признается не только как гуманитарная проблема, но и как проблема обеспечения развития и миростроительства в период после окончания вооруженного конфликта. Он с удовлетворением отмечает также появление новых важных возможностей для решения этого вопроса, включая принятие Комитетом по вопросам политики решения № 2011/20, в котором Генеральный секретарь утвердил предварительные основные принципы решения проблемы перемещения после завершения конфликта (далее — «Основные принципы Генерального секретаря»), закрепляющие приоритетные задачи и обязанности, касающиеся содействия выполнению долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц и беженцев, возвращающихся в страны происхождения; Инициативу ПРООН, УВКБ и Всемирного банка «Решения для переходного периода», направленную на то, чтобы положить конец зависимости перемещенных лиц от гуманитарной помощи, создать для них стабильные источники средств к существованию и улучшить условия для принимающих общин; обсуждение повестки дня в области развития на период после 2015 года; эволюцию дискуссии по вопросам восстановления на раннем этапе, устойчивости перед лицом негативных явлений и нестабильности государств; и осуществление в экспериментальном порядке новых донорских соглашений, таких как Новая программа действий в нестабильных государствах¹.

23. Признавая ценность этих усилий и ставя задачу их дальнейшего развития в настоящем докладе, Специальный докладчик подчеркивает, что главная ответственность за содействие поиску долгосрочных решений проблемы перемещения лежит на государствах. В соответствии с Руководящими принципами по вопросу о перемещении лиц внутри страны такие решения подразумевают «устойчивую интеграцию на прежнем месте проживания (возвращение), устойчивую интеграцию в тех местах, где предусмотрено расселение внутренне перемещенных лиц с целью предоставить им убежище (местная интеграция) и

¹ Информация о Новой программе действий размещена на веб-сайте www.pbsbdialogue.org/documentupload/49151944.pdf и www.newdeal4peace.org/.

устойчивую интеграцию в другой части страны (поселение где-либо еще в стране). В Рамочной программе поиска долгосрочных решений в интересах перемещенных лиц, разработанной Межучрежденческим постоянным комитетом, указывается, что «долгосрочное решение достигается тогда, когда внутренне перемещенные лица не нуждаются больше ни в какой специальной помощи и защите в связи с перемещением и могут пользоваться своими правами человека, не подвергаясь дискриминации вследствие перемещения» (см. [A/HRC/13/21/Add.4](#)).

24. Содействие выполнению долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц, особенно путем вовлечения в эту деятельность структур, занимающихся вопросами развития и миростроительства, — давняя задача, которая в последнее время стала объектом повышенного внимания². Для того чтобы подход к выработке долгосрочных решений был более целостным и эффективным, необходимо вовлечь в эту работу самых разных субъектов, включая правительства, учреждения Организации Объединенных Наций, банки развития, Международный валютный фонд, представителей частного сектора, а также местные и международные неправительственные организации³. Выполняя предусмотренную своим мандатом задачу содействовать поиску долгосрочных решений проблемы внутренне перемещенных лиц на основе принципов защиты, Специальный докладчик стремится с помощью настоящего доклада заложить основу для более активного вовлечения участников деятельности в области развития и миростроительства, а также участников гуманитарной деятельности и правозащитников в совместные усилия, направленные на выработку долгосрочных решений проблемы перемещения. Настоящий доклад основывается на положениях Рамочной программы Межучрежденческого постоянного комитета и призван способствовать выполнению Основных принципов Генерального секретаря.

25. В докладе не представляется возможным охватить многие аспекты этой сложной проблемы. В частности, несмотря на то, что основное внимание Специальный докладчик уделяет участникам деятельности в области развития и поиску долгосрочных решений в контексте миростроительства, он также признает, что необходимо активно содействовать долгосрочному решению проблемы внутренне перемещенных лиц, которые были вынуждены покинуть свои дома в результате стихийных бедствий (см. [A/HRC/16/43/Add.5](#)), и что в будущем в этой работе необходимо обращать внимание на роль государств-доноров и государств-получателей в решении проблемы внутреннего перемещения посредством стимулирования развития, а также укреплять потенциал государств в том, что касается выполнения долгосрочных решений.

² См. доклад Генерального секретаря о миростроительстве в период сразу же после окончания конфликта (A/63/881-S/2009/304) и информационную записку, подготовленную УВКБ и ПРООН для круглого стола по вопросам переходного периода и поиска решений, состоявшегося 18–19 апреля 2013 года в Амстердаме.

³ Специальный докладчик хотел бы выразить свою признательность всем участникам консультаций и обсуждений за круглым столом в Женеве, Нью-Йорке и Вашингтоне, О.К., выступления которых были использованы при подготовке настоящего доклада.

В. Роль мандата Специального докладчика в контексте миростроительства, развития и долгосрочных решений

26. У мандатариев давно сложился свой подход к поддержке усилий по разработке долгосрочных решений, предполагающий проведение миссий и рабочие поездки, разработку рамочных стратегий и взаимодействие с ключевыми субъектами, включая Всемирный банк и Комиссию по миростроительству. Например, в ходе миссий и рабочих поездок в ряд стран, включая Боснию и Герцеговину, Центральноафриканскую Республику, Кот-д'Ивуар, Грузию, Ирак, Непал, Сербию, Сомали и Судан, мандатарии выявили и проанализировали тесную взаимосвязь между долгосрочными решениями, развитием и миростроительством. Они рекомендовали решить остающиеся проблемы в этих областях (см., например, [A/HRC/23/44/Add.1](#) и [A/HRC/4/38/Add.2](#)), подчеркнув при этом необходимость включить вопросы, касающиеся внутренне перемещенных лиц и долгосрочных решений, в национальные планы развития, стратегии миростроительства и мирные соглашения (см., например, [A/HRC/16/43/Add.1](#) и [A/HRC/16/43/Add.2](#) и [Corr.1](#)). В этой связи разрабатываются также правовые стандарты. Например, как говорится в статье 3(2)(e) Кампальской конвенции, государства-участники теперь обязаны стремиться учитывать соответствующие принципы, содержащиеся в Конвенции, в ходе мирных переговоров и включать эти принципы в мирные соглашения в целях выработки решений проблемы перемещения людей внутри страны. Надлежащей правовой базой служит подписанный в 2006 году Пакт о безопасности, стабильности и развитии в районе Великих озер; здесь проблема перемещения и вопрос поиска долгосрочных решений, которым посвящены принятые в 2006 году Протокол об обеспечении защиты внутренне перемещенных лиц и оказании им помощи и Протокол об имущественных правах возвращающихся лиц, рассматриваются в общем контексте гуманитарной помощи, развития, обеспечения безопасности и миростроительства⁴. Специальный докладчик продолжает сотрудничать с Африканским союзом и Международной конференцией по району Великих озер в вопросах выполнения Кампальской конвенции и Пакта.

27. В рамках взаимодействия и сотрудничества с Комиссией по миростроительству мандатарии призывали ее секретариат включать в тематику своих обсуждений права перемещенных лиц (см. [A/62/227](#), пункт 58) и предоставляли свои знания по проблеме внутренне перемещенных лиц применительно к ситуации в Бурунди и Центральноафриканской Республике (см. [A/65/282](#) и [Corr.1](#), пункт 54). Признавая, что включение проблемы внутреннего перемещения в мирные соглашения является важным шагом на пути к выработке долгосрочных решений и обеспечению планомерности миростроительства, предыдущий мандатарий в сотрудничестве с Департаментом Секретариата по политическим вопросам разработал руководство для посредников с информацией о том, каким образом следует включать проблему внутреннего перемещения в мирные процессы и мирные переговоры (см. там же, пункты 38–39)⁵.

28. На данный момент наиболее ценным по содержанию вкладом мандатариев в выработку долгосрочных решений стала ведущая роль в коллективной рабо-

⁴ См. Chaloka Beyani, "Introductory note on the Pact on Security, Stability and Development in the Great Lakes Region", *International Legal Materials*, vol. 26 (2007), p. 173.

⁵ См. также Gerard McHugh, *Integrating Internal Displacement in Peace Processes and Agreements* (Washington, D.C., United States Institute of Peace, 2010).

те над Рамочной программой Межучрежденческого постоянного комитета. В ней сформулированы принципы, основанные на уважении прав, которые должны определять суть долгосрочных решений, и содержатся критерии для определения степени выполнения долгосрочного решения, а также приводятся примеры показателей, которые могут быть адаптированы к местным условиям, для отслеживания хода выполнения таких решений. В Рамочной программе признается, что выработка долгосрочных решений — это комплексный процесс, который охватывает права человека, гуманитарные аспекты и вопросы развития, реконструкции и миростроительства и требует согласованного и своевременного участия различных субъектов, при этом международные участники гуманитарной деятельности в области развития должны дополнять усилия национальных властей. ПРООН, УВКБ и Всемирный банк отмечают, что благодаря разработке Рамочной программы Межучрежденческого постоянного комитета «сейчас как никогда все шире признается, что перемещение — это не только гуманитарный вопрос и что у перемещенных лиц есть потребности, связанные с развитием, которые невозможно удовлетворить исключительно за счет предоставления кратковременной гуманитарной помощи»⁶.

С. Преодоление разрыва между участниками гуманитарной деятельности и деятельности в области развития

29. Проблема преодоления разрыва между чрезвычайной помощью перемещенным лицам и помощью в целях развития стала объектом внимания, по крайней мере с 1960-х годов, однако усилия в направлении решения этой проблемы то активизировались, то ослабевали⁷. Общий многолетний опыт мандатариев показывает, что после этапа чрезвычайной гуманитарной помощи положение внутренне перемещенных лиц, в частности в том, что касается обеспеченности средствами к существованию, социальными услугами, жильем, надлежащим питанием и доступа к услугам в области здравоохранения и образования, ухудшается. Это обусловлено тем, что участники гуманитарной деятельности зачастую сворачивают свою помощь после завершения острой фазы гуманитарного кризиса, а структуры, занимающиеся вопросами развития, не приступают к работе до тех пор, пока не будут созданы нормальные условия для содействия скорейшему восстановлению, реконструкции и реализации долгосрочных решений.

30. Усилия по преодолению такого разрыва в основном сосредоточивались на беженцах, а не на внутренне перемещенных лицах, отчасти потому что на момент начала осуществления этой деятельности режима защиты внутренне перемещенных лиц не было. В отличие от положения беженцев, защита внутренне перемещенных лиц и оказание им помощи подразумевают взаимодействие между различными учреждениями, что еще больше усиливает дихотомию гуманитарной деятельности и деятельности в области развития. Ситуация в этой области изменилась за последние годы, когда права человека внутренне перемещенных лиц стали все чаще учитываться на этапах предоставления защиты и помо-

⁶ См. концептуальную записку, касающуюся Инициативы по выработке решений переходного периода, подготовленную ПРООН и УВКБ в сотрудничестве со Всемирным банком, стр. 3 текста на английском языке, которая размещена по адресу www.unhcr.org/4e27e2f06.pdf.

⁷ См. Jeffrey Crisp, “Mind the gap! UNHCR, humanitarian assistance and the development process”, *International Migration Review*, vol. 35, No. 1 (March 2001), pp. 168–191.

щи⁸. Хотя часть работы была сосредоточена на лицах, находящихся в ситуациях затянувшегося перемещения, в основном она была направлена на содействие поиску долгосрочных решений. Многие инициативы, увязывающие чрезвычайную помощь и развитие, ставят своей задачей содействие мирному сосуществованию и повышению стабильности в районах, затронутых проблемой перемещения. Однако в некоторых случаях сохраняется такая проблема, что эти инициативы не были конкретно интегрированы в национальные стратегии в области миростроительства.

31. В 1980-х годах в международных усилиях, нацеленных на преодоление разрыва между чрезвычайной помощью и содействием развитию, применялся подход УВКБ к оказанию помощи беженцам и содействию развитию, который был принят на Международной конференции по оказанию помощи беженцам в Африке в 1981 году и второй Международной конференции по оказанию помощи беженцам в Африке в 1984 году. Затем в 1989 году в рамках Международной конференции по проблеме центральноамериканских беженцев был начат процесс, направленный на содействие поиску долгосрочных решений в интересах центральноамериканских беженцев и внутренне перемещенных лиц. По оценкам ПРООН, УВКБ и Всемирного банка, конференции «продемонстрировали, а также в значительной степени обеспечили понимание и осознание того, что решение проблемы перемещения связано с решением задач развития и что их решение возможно только за счет увязки чрезвычайной помощи и деятельности в области развития». Программа развития в интересах перемещенных лиц, беженцев и репатриантов в Центральной Америке дополнила центральноамериканский процесс и считалась примером «успешной программы, в которой ПРООН принадлежала большая заслуга привлечения структур, занимающихся вопросами развития». Хотя успех процессов, начатых Международной конференцией по проблеме центральноамериканских беженцев и Программой развития в интересах перемещенных лиц, беженцев и репатриантов в Центральной Америке в более долгосрочной перспективе, ставится под сомнение, модель последней программы была впоследствии скорректирована и применялась во многих странах.

32. За указанными двумя международными конференциями последовали различные специальные инициативы по увязке чрезвычайной помощи и содействия в области развития, включая обмен мнениями в рабочей группе Межучрежденческого постоянного комитета, в результате которого по инициативе ПРООН была учреждена Справочная группа по постконфликтной реинтеграции. В 1999 году УВКБ и Всемирный банк совместно организовали два совещания за круглым столом по вопросам преодоления разрыва между гуманитарной помощью и долгосрочным развитием в период после окончания конфликта в условиях вынужденного перемещения людей (получившие название «Брукингский процесс»). При ведущей роли Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев и президента Всемирного банка эти совещания позволили выявить возможности совершенствования институциональных и финансовых механизмов, чтобы преодолеть существующий разрыв, а также инициативы

⁸ См. подборку материалов об избранных инициативах по поиску решений, реализация которых началась совместно УВКБ и участниками деятельности в области развития, подготовленную для организованного УВКБ и ПРООН круглого стола по вопросам переходного периода и поиска решений, проходившего 18–19 апреля 2013 года в Амстердаме.

налаживания партнерского взаимодействия на местном уровне в интересах решения проблемы.

33. Несмотря на то что в рамках Брукингского процесса была создана целевая группа по вопросам мира, разрешения конфликтов и безопасности под эгидой Управления содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития, которой было поручено изучить передовой опыт в деле устранения разрыва между чрезвычайной помощью и содействием развитию, и что он способствовал расширению сотрудничества между Всемирным банком и УВКБ, существенных изменений в схеме работы доноров и структур, занимающихся гуманитарной деятельностью и вопросами развития, так и не удалось добиться. Тем не менее в 2003 году Брукингский процесс был возрожден для информационного обеспечения инициатив УВКБ, реализуемых на основе Рамочной программы поиска долгосрочных решений в интересах беженцев и лиц, подмандатных УВКБ, в том числе в том, что касается помощи беженцам в области развития, репатриации, реинтеграции, реабилитации и реконструкции; и развития через обустройство в местах пребывания. ПРООН, УВКБ и Всемирный банк отметили, что «эти инициативы дали неоднозначные результаты, однако их осуществление дало богатый материал для обсуждения». В 2004 году в руководстве по долговременным решениям Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития признала преобладание специальных мер в применяемом подходе и призвала комплексно подходить к решению задач развития в рамках деятельности по предотвращению перемещения и обеспечению устойчивой интеграции внутренне перемещенных лиц.

34. Хотя за последние годы терминология, используемая при обсуждении подходов к решению задачи преодоления разрыва между гуманитарной помощью и деятельностью в области развития претерпела изменения, этот вопрос в широком смысле понимается как часть процесса восстановления на раннем этапе или «переходного процесса»⁹. Этот процесс предполагает совместную работу структур, занимающихся гуманитарной деятельностью и вопросами развития, на начальном этапе перемещения и должен осуществляться с опорой на соответствующие международные стандарты в области прав человека как средство наращивания и сохранения потенциала внутренне перемещенных лиц в плане противодействия негативным явлениям после завершения острой фазы кризиса. Принципы уважения прав человека, включая принцип уважения человеческого достоинства, недискриминации, участия и защиты как гражданских и политических, так и экономических, социальных и культурных прав, выражают суть подхода к обеспечению развития, основанного на соблюдении прав человека, и служат важной основой для работы, направленной на увязку чрезвычайной помощи с усилиями по обеспечению развития в поддержку выполнения решений¹⁰.

⁹ Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития определяет переходный период как «период между непосредственным окончанием кризиса и периодами восстановления и развития», а Межучрежденческий постоянный комитет — как «этап гуманитарного кризиса, когда факторы острой уязвимости начинают ослабевать с последующим сокращением объема международной помощи, оказываемой для спасения жизни людей, и увеличением масштабов деятельности по восстановлению и реабилитации». См. www.interaction.org/document/transition-crisis-recovery-role-protection-cluster.

¹⁰ В статье 3 Декларации о праве на развитие 1986 года подтверждается, что государства несут основную ответственность за создание условий для долгосрочного решения

D. Проблемы и перспективы на стыке процессов миростроительства, развития и поиска долгосрочных решений

35. В процессе поиска долгосрочных решений эффективному сотрудничеству между субъектами, занимающимися вопросами гуманитарной сферы, сферы развития и миростроительства, по-прежнему препятствуют сложности структурного и оперативного характера. Рамочная программа МПК является полезным инструментом решения проблем на стыке процессов миростроительства, развития и поиска долгосрочных решений, при этом хорошие возможности для устранения существующих структурных и оперативных сложностей, препятствующих решению проблем перемещенных лиц, создают усилия по соблюдению Основных принципов Генерального секретаря, а также более широкие усилия государств, гражданского общества и других заинтересованных субъектов.

Взаимосвязь между Рамочной программой Межучрежденческого постоянного комитета и Основными принципами Генерального секретаря

36. Как было указано выше, в решении № 2011/20 Комитета по вопросам политики Генеральный секретарь одобрил предварительные Основные принципы прекращения практики перемещения населения после завершения конфликта. Эти принципы, разработанные на основе доклада Генерального секретаря о миростроительстве от 2009 года (A/63/881-S/2009/304), определяют приоритеты и обязанности по содействию предоставлению долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц и беженцев, возвращающихся в свою страну. В этом документе обозначены пробелы в процессах содействия поиску долгосрочных решений, включая неэффективность координации, тот факт, что в стратегиях восстановления и развития не учтены потребности внутренне перемещенных лиц, а также недостаточная поддержка процессов укрепления национального потенциала и партнерства со структурами вне Организации Объединенных Наций, недостаточное финансирование реинтеграции и неадекватность подготовки программ (содействие социальному и экономическому восстановлению, защита населения, обеспечение безопасности, верховенство права, управление и социальная сплоченность).

37. В указанном документе содержится лишь краткая ссылка на Рамочную программу МПК и необходимость использования подхода, основанного на правах, в процессе поиска долгосрочных решений, но основная его часть по понятным причинам посвящена анализу институциональных пробелов и определению конкретных видов деятельности и партнерских связей, которые помогут эти пробелы заполнить и которые обозначены в «схеме возможных мер реагирования», подразумевающей принятие первоочередных мер рядом организаций Организации Объединенных Наций в течение 24 месяцев после окончания конфликта. Генеральный секретарь поручает координатору-резиденту/координатору по гуманитарным вопросам (при поддержке со стороны УВКБ в качестве руководящей структуры глобальной группы поддержки и ПРООН в качестве руководящей структуры группы раннего реагирования) разрабатывать и реали-

проблемы внутренне перемещенных лиц. Соответствующие упоминания права на развитие содержатся также в Африканской хартии прав человека и народов, Арабской хартии прав человека и Венской декларации и Программе действий 1993 года.

зовывать стратегии, касающиеся долгосрочных решений для внутренне перемещенных лиц и возвращающихся беженцев. Этот процесс на экспериментальной основе осуществляется в Афганистане, Кот-д'Ивуаре и Кыргызстане. Специальный докладчик продолжает заниматься Афганистаном и Кот-д'Ивуаром (см. A/HRC/23/44 и Add.1) и готов поделиться соответствующим накопленным опытом.

38. Экспериментальное и более широкомасштабное осуществление Основных принципов Генерального секретаря — это главное условие улучшения координации и повышения эффективности международной поддержки долгосрочных решений. В этой связи важно признавать различия и взаимодополняемость между этими инструментами и необходимость того, чтобы осуществление Основных принципов Генерального секретаря и разработка стратегий поиска долгосрочных решений проходили с использованием подхода, основанного на правах, обрисованного в Рамочной программе МПК, где излагаются главные принципы: добровольность, осознанный выбор и участие. Хотя Рамочная программа МПК касается прежде всего внутренне перемещенных лиц, а Основные принципы Генерального секретаря — как внутренне перемещенных лиц, так и возвращающихся беженцев, используемый в Рамочной программе МПК подход, основанный на правах человека, весьма актуален и для возвращающихся беженцев, некоторые из которых становятся внутренне перемещенными лицами, как это было, например, в Афганистане.

39. Значительное различие между этими инструментами состоит в том, что если Основные принципы Генерального секретаря охватывают в основном лишь первые два года после окончания вооруженного конфликта, то Рамочная программа МПК касается перемещения, вызванного целым рядом факторов, и в ней учтен тот факт, что поиск долгосрочных решений — это поэтапный процесс, который может длиться много лет. Меры быстрого реагирования, в частности те, которые указаны в «схеме возможных мер реагирования», могут внести ценный вклад в поиск долгосрочных решений, особенно если это способствует созданию условий, необходимых для практической реализации решений, указанных в Рамочной программе МПК, таких как обеспечение безопасности, а также доступа к источникам дохода и жилью. Однако стратегии долгосрочных решений должны иметь более широкий и более отдаленный горизонт и должны быть частью национальных, региональных и местных планов развития. Комплексное осуществление этих двух программ приобретает особенно большое значение, когда речь идет об определении степени, в которой долгосрочные решения удалось реализовать, на основе критериев и показателей, указанных в Рамочной программе МПК.

40. Комплексный анализ этих инструментов подчеркивает необходимость разработки стратегий, касающихся долгосрочных решений, как обязательного элемента международного реагирования на кризис, сопровождаемый перемещением населения. Разработка и осуществление этих стратегий должны предполагать межсекторальный подход и участие широкого круга международных учреждений, национальных и местных властей, неправительственных организаций и представителей возвращающегося населения, внутренне перемещенных лиц, а также общин, затронутых перемещением населения. Стратегии поиска долгосрочных решений должны в равной степени учитывать права и особые потребности общин, затронутых перемещением, и должны быть «локализованными» по своему характеру, что обеспечит их соответствующий охват и

максимальное использование возможностей и собственных адаптационных стратегий перемещенного населения. Подход, основанный на правах человека, подчеркивает, что стратегии долгосрочных решений должны предполагать соблюдение прав на свободу передвижения и выбора места проживания. При таком подходе также особенно тщательно учитываются проблемы, которые следует решить, чтобы достичь целей развития общин, затронутых перемещением населения, таких как равный и исключающий дискриминацию доступ к образованию, медицинским услугам и источникам средств к существованию, а также равенство перед законом. Правосудие переходного периода, миростроительство, примирение, верховенство права, реформа силовых структур и земельная реформа также имеют очень большое значение для решения проблем перемещения населения и ясно показывают необходимость учета интересов внутренне перемещенных лиц и участия общин, затронутых перемещением населения, в этих процессах.

41. Разработка и осуществление стратегий, которые касаются гуманитарных аспектов долгосрочных решений, а также аспектов развития и миростроительства, предполагают более активный сбор и анализ данных, а также обмен ими (в том числе в рамках процесса категоризации) и обеспечение учета вопросов, касающихся перемещения населения, в инициативах, относящихся к процессу развития. В то же время необходимо прилагать значительные усилия для отслеживания долговременных результатов осуществления таких долгосрочных решений и для обмена опытом проведения таких мероприятий, в частности при осуществлении Инициативы по поиску промежуточных решений и в ходе экспериментального применения Основных принципов Генерального секретаря. Для этого необходимо прояснить процесс перехода от экспериментального этапа к дальнейшей доработке и более широкому применению этих принципов. В этом процессе должна быть учтена потенциальная применимость Основных принципов Генерального секретаря в процессе поиска долгосрочных решений после стихийных бедствий и в странах, переживающих затяжной конфликт. Специальный докладчик готов поддержать этот процесс.

Проблемы и прорывы в процессе привлечения субъектов, занимающихся вопросами развития, к поиску долгосрочных решений

42. В процессе поиска долгосрочных решений сотрудничеству между субъектами, занимающимися вопросами гуманитарной сферы, сферы развития и миростроительства, препятствуют некоторые проблемы хронического характера. Речь идет, в частности, о различиях в циклах планирования, временных рамках, мандатах, операционных системах, терминологии, формулировках и подходах к работе с правительствами; использовании разных критериев для определения «успеха» и отсутствии общих применимых критериев или показателей для оценки прогресса в ходе поиска долгосрочных решений; отсутствии систематического комплексного сбора и анализа данных на совместной основе в дополнение к мероприятиям по отслеживанию и оценке; несоответствию политики и приоритетов на уровне миссий и в штаб-квартирах; неадекватности участия широкого круга соответствующих министерств, международных организаций (включая банки развития) и неправительственных организаций, которые призваны играть свою роль в поиске нужных решений; неспособности максимально использовать преимущества вовлеченных сторон; низкой степени ответственности национальных и международных структур за решение этого во-

проса и отсутствии сфокусированности или скоординированности в руководстве процессом урегулирования проблем; нехватке технических возможностей и постоянной поддержке в реализации решений на местном, национальном и международном уровнях; неадекватности доступа к долгосрочному финансированию, в частности для целей распространения успешного опыта и учета инициатив по поддержке таких решений в более масштабных программах развития; используемой донорами системе перечисления средств для гуманитарных программ и программ развития по разрозненным финансовым каналам и сложностях в налаживании между ними сотрудничества и координации; недостаточном учете проблем поиска долгосрочных решений в планах на переходный период и планах сворачивания миссий; нежелании привлечь частный сектор к разработке инновационных решений, а также недостаточной осведомленности об аспектах проблемы перемещения населения и их неадекватном учете при осуществлении мероприятий в сфере развития, миростроительства и расширения правозащитной деятельности.

43. В следующих далее разделах представлен анализ некоторых аспектов этих насущных проблем⁴.

Понимание перемещения как проблемы развития и миростроительства

44. Несмотря на то, что принципы прав человека представляют собой одну из важнейших основ работы всех структур в гуманитарной сфере, а также в сфере развития и миростроительства, различия в терминологии и концептуальных схемах нередко препятствуют сотрудничеству в поиске долгосрочных решений, тем самым способствуя распространению ошибочного представления о том, что перемещение представляет собой не комплексную задачу, нередко требующую решений в плоскости развития и миростроительства, а сугубо гуманитарную проблему. Такое положение дел имело значительные негативные последствия для достижения целей в области развития, повышения жизнестойкости и разрешения конфликтов. Надо повысить степень понимания взаимосвязи между этими проблемами, а также продемонстрировать, что государства и другие структуры, занятые в процессах развития и миростроительства, сами заинтересованы в поиске подобных долгосрочных решений как способе сокращения нищеты и предотвращения конфликтов. Поскольку каждый подход имеет свои достоинства, в перспективе нужно стремиться к максимальному использованию преимуществ и вклада каждого из подходов в интересах расширения возможностей общин, затронутых перемещением населения.

45. Усилиям по решению проблемы перемещения населения как одной из проблем развития порой препятствуют споры относительно того, следует ли целенаправленно работать с внутренне перемещенными лицами и/или следует предпринимать широкомасштабные усилия, в том числе для внутренне перемещенных лиц, но не только для них. Так, оценки, проведенные ПРООН в Грузии и Всемирным банком в Афганистане, показали, что у внутренне перемещенных лиц возникают свои особые потребности в сфере развития, касающиеся

⁴ См. также, в частности, справочный документ для круглого стола по проблемам и решениям переходного периода, а также публикацию *Bryan Deschamp, Sebastian Lohse, "Still minding the gap? A review of efforts to link relief and development in situations of human displacement, 2001–2012"* (Geneva, Policy Development and Evaluation Service, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 2013).

ся, в частности, жилья и гарантий прав собственности. Удовлетворение таких потребностей целенаправленным образом при одновременном учете проблем внутренне перемещенных лиц в более широкомасштабных планах в сфере развития и миростроительства способствует достижению целей развития и соответствует подходу, основанному на правах человека. Внутренне перемещенные лица также сталкиваются с рядом других особых сложностей, требующих конкретных целевых мер, касающихся таких аспектов, как выдача или замена документов, удостоверяющих личность, компенсация или реституция в случае утери собственности, воссоединение семьи и содействие доступу к услугам для населения. Содействие реализации таких целевых мер, а также осуществлению программ развития и миростроительства в дополнение к более широким программам, касающимся, в частности, уменьшения нищеты и проведения земельных реформ, с учетом проблем внутренне перемещенных лиц и для поддержки долгосрочных решений может в значительной степени помочь снизить степень уязвимости населения и остроту проблемы нищеты. Кроме того, обязательный учет потребностей общин пребывания или принимающих общин в качестве одного из элементов стратегий поиска долгосрочных решений имеет большое значение для жизнеспособности программ и для сокращения возможной социальной напряженности. На фоне того, как уязвимость государства все чаще рассматривается в рамках общих дискуссий о развитии, в том числе в контексте переговоров по программе развития на период после 2015 года, крайне важно соответствующим образом и на справедливой основе учесть проблемы, с которыми сталкиваются внутренне перемещенные лица⁵.

46. Подход, подразумевающий учет риска обнищания и процессов восстановления⁶, может помочь в решении проблемы перемещения населения как проблемы развития, имеющей отношение к защите прав человека. В рамках этого подхода особо подчеркивается тот факт, что внутреннее перемещение создает различные факторы увеличения риска обнищания населения, при этом особое значение приобретают определенные процессы развития, которые способствуют устранению таких рисков или облегчают реагирование на них. Например, если люди могут оказаться безземельными, требуются такие меры, как реституция собственности или предоставление доступа к земле; если людям грозит безработица, надо давать им источники средств к существованию; если люди могут потерять жилье, надо помогать им получить жилье, а если утрачиваются возможности получения образования, надо дать доступ к школьному образованию во время и после перемещения⁷. При таком подходе в первую очередь

⁵ В частности, Группа видных деятелей высокого уровня по повестке дня в области развития на период после 2015 года обращает внимание на проблему насилия на гендерной почве, которое имеет место в лагерях беженцев, и предлагает в качестве одной из наглядных целей обеспечение всеобщего доступа к чистой питьевой воде в домах и школах, а также в медицинских центрах и лагерях беженцев (см. A/67/890, приложение). В рамках переговоров по повестке дня в области развития на период после 2015 года было бы полезно признать тот факт, что такого рода проблемы в области развития, как правило, затрагивают и беженцев, и внутренне перемещенных лиц.

⁶ См., в частности, Michael M. Cernea, "Impoverishment risks and reconstruction: a model for population displacement and resettlement", in Michael M. Cernea and Christopher McDowell, eds., *Risks and Reconstruction: Experiences of Resettlers and Refugees* (Washington, D.C., World Bank, 2000), pp. 11–55. Эта модель была изначально разработана для ситуаций перемещения населения в силу причин, обусловленных процессом развития.

⁷ См. также Walter Kälin and Nina Schrepfer, "Internal displacement and the Kampala Convention: an opportunity for development actors" (Geneva, Internal Displacement Monitoring

подчеркивается необходимость выхода за рамки обсуждения первого этапа восстановления, а перемещение рассматривается как процесс, увеличивающий риск обнищания и повышающий вероятность нарушений прав человека. В этой связи отправной точкой для анализа и реагирования является определение соответствующих рисков и прав, а затем — необходимых системных мер для решения этих вопросов с использованием мандатов определенных учреждений или министерств. В рамках подхода, основанного на обеспечении безопасности человека⁸, для анализа тех же проблем используются другие формулировки, и этот подход тоже может быть полезен для определения направления усилий субъектов, занимающихся вопросами гуманитарной сферы, развития и миростроительства, в процессе содействия долгосрочному урегулированию проблемы перемещения населения.

47. Такое переосмысление необходимо для того, чтобы проблема перемещения населения и поиск долгосрочных решений были учтены в национальных, региональных и муниципальных планах развития, а также в стратегиях миростроительства и обеспечения правосудия переходного периода. В этом контексте важно рассматривать долгосрочные решения как создание возможностей для внутренне перемещенных лиц, отказываясь от мысли, что возвращение — это своего рода лакмусовая бумажка стабильности, а также признавая, что возвращающиеся переселенцы могут столкнуться с целым рядом социально-экономических проблем и проблем в сфере безопасности. Для того чтобы лучше понять, как именно методы миростроительства могли бы содействовать поиску долгосрочных решений (в том числе посредством активизации работы групп гражданского общества, проведения анализа отношений между различными группами населения, урегулирования конфликтов среди возвращенцев, а также путем поощрения диалога между конфликтующими группами), Управлению по поддержке миростроительства было бы целесообразно провести тематический обзор этого вопроса. Подобный обзор может способствовать более систематическому участию в поиске долгосрочных решений со стороны тех, кто вовлечен в процесс миростроительства, а также может помочь структурам гуманитарной сферы и сферы развития эффективно учитывать подходы к миростроительству при разработке долгосрочных решений с помощью Фонда миростроительства, а также советников по вопросам мира и развития, которых на совместной основе привлекают ПРООН и Департамент по политическим вопросам Секретариата.

Структурные сложности

48. Выработка долгосрочных решений в той или иной степени зависит от умения ликвидировать структурные сложности. Это подразумевает, в частности, что деятельность по городскому планированию, охране окружающей среды, реформированию силовых структур, использованию природных ресурсов и пересмотру законодательства о правах владения должна быть эффективной, и при этом будут учтены конкретные проблемы, с которыми сталкиваются внутренне перемещенные лица⁹. Правительства и другие структуры нередко стре-

Centre, 2012).

⁸ См., в частности, United Nations Trust Fund for Human Security, “Human security in theory and practice” (New York, Human Security Unit, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2009). См.: http://hdr.undp.org/en/media/HS_Handbook_2009.pdf.

⁹ С учетом взаимосвязи между этими серьезными структурными сложностями и решением

мятся содействовать возвращению как предпочтительному варианту решения этой проблемы. Однако стратегии поиска долгосрочных решений должны учитывать и то, каким образом структурные сложности могут влиять на выбор, который делают внутренне перемещенные лица. Например, урбанизация на этапе перемещения может привести к тому, что возвращение внутренне перемещенных лиц в сельскую местность станет менее реальным. Долгосрочные решения должны учитывать права на свободу передвижения и выбора места проживания внутренне перемещенных лиц, а также должны принимать в расчет такие аспекты, как политическое и географическое размежевание (в том числе напряженность между центральными и периферийными районами) и состояние окружающей среды. Вследствие уязвимости положения, в котором нередко оказываются внутренне перемещенные лица (например, дискриминация, обнищание и отстраненность от процессов принятия решений), эта категория лиц может оказаться вне процессов развития в регионе, только что пережившем конфликт, или эти процессы могут иметь для этих лиц негативные последствия. Например, внутренне перемещенные лица могут быть вынуждены покинуть свои неформальные городские поселения или пригороды в связи со строительством школ или осуществлением коммерческих проектов¹⁰.

49. Проблемы, связанные с жильем, землей и собственностью, входят в число наиболее серьезных структурных сложностей, которые необходимо преодолеть для того, чтобы применить на практике долгосрочные решения. Основным фактором для реализации этих решений также может быть устранение коренных структурных причин конфликта, таких как неравный доступ к земле, отсутствие гарантированных прав собственности у носителей обычных прав или тех, кто проживает в неформальных поселениях, а также отсутствие прозрачности принятия решений о землепользовании. Например, для того чтобы программы реституции, призванные помочь внутренне перемещенным лицам, позволили обеспечить более надежные гарантии прав собственности для общин, затронутых перемещением населения, эти программы должны быть правильно вписаны в более широкие инициативы¹¹. Неадекватность решения жилищных и земельных проблем, а также проблемы обнищания внутренне перемещенных лиц может иметь серьезные последствия для обеспечения равноправия мужчин и женщин, для отношений между переселенцами и коренным населением, для решения проблемы захвата земель, а также для перспектив экономического развития. В частности, в ряде случаев земли, принадлежащие внутренне перемещенным лицам, могут оказаться проданными добросовестным покупателям, и/или в их отсутствие на этих землях может иметь место инвестиционная деятельность или иной вид освоения земель. Выявление взаимовыгодных способов защиты прав и интересов внутренне перемещенных лиц и инвесторов или покупателей может оказаться важнейшей предпосылкой долго-

проблемы перемещенных лиц в контексте массового перемещения поддержка поиска долгосрочных решений должна рассматриваться как одно из основных направлений деятельности в соответствии с Рамочной программой Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития или должна быть учтена в этой Программе как сквозной элемент. В этой связи см. также документ A/HRC/23/44/Add.1.

¹⁰ См.: www.brookings.edu/events/2013/05/14-ogata-displacement.

¹¹ См. Liz Alden Wily, "Tackling land tenure in the emergency to development transition in post-conflict States: from restitution to reform", в публикации *Uncharted Territory, Land, Conflict and Humanitarian Action*, Sara Pantuliano, ed. (London, Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, 2009).

срочного решения проблемы перемещения населения в различных контекстах¹².

Участие, руководящая роль и подотчетность

50. Для успеха долгосрочных решений национальные, местные и международные структуры должны продемонстрировать свою руководящую роль и подотчетность. Подтверждая, что государства несут главную ответственность и играют руководящую роль в реализации долгосрочных решений, Специальный докладчик выражает мнение, что международные структуры также могут усилить эти аспекты. В конечном счете это будет способствовать укреплению координации и сотрудничества с государственными ведомствами как на центральном, так и на местном уровнях. В этой связи Специальный докладчик приветствует усилия ПРООН, направленные на учет вопросов реинтеграции перемещенного населения в ее новом стратегическом плане, и призывает ПРООН разработать стратегию реинтеграции или подготовить рекомендательную записку по этому вопросу и включиться в деятельность по укреплению потенциала в целях обеспечения эффективности работы по данному направлению. Специальный докладчик готов поддержать такую работу. Также могут потребоваться усилия по более глубокому изучению роли миссий по миростроительству и поддержанию мира в ходе обеспечения долгосрочных решений.

51. Кроме того, для укрепления руководящей роли и подотчетности в процессе действия реализации долгосрочных решений нужны совместные усилия на высоком уровне по привлечению внимания к этому вопросу в самой системе Организации Объединенных Наций, а также координаторы с соответствующими ресурсами для работы по поиску долгосрочных решений во всех учреждениях, указанных в Основных принципах Генерального секретаря. Новаторский вклад, который внесли те, кто имеет профессиональный опыт работы на стыке гуманитарной сферы, а также сфер развития и миростроительства, как, например, в УВКБ и ПРООН в рамках совместного сельскохозяйственного проекта в Каспи, Грузия, указывает на то, что поощрение накопления такого смежного опыта может быть весьма полезным (например, в рамках обмена между учреждениями прикомандированными специалистами, а также в рамках партнерства с гражданским обществом). Координаторы-резиденты и координаторы по гуманитарным вопросам, выполняющие руководящие функции среди структур, занимающихся гуманитарной деятельностью и развитием, могут сыграть роль катализаторов поддержки таких решений. Их позитивный вклад в долгосрочные решения можно увеличить путем целенаправленной подготовки специалистов и разработки более четких критериев отчетности в соответствии с Основными принципами Генерального секретаря, наделяющими таких координаторов более широкими полномочиями в деле подготовки стратегий, касающихся долгосрочных решений.

¹² Более подробно о подобного рода проблемах с жильем, землей и собственностью говорится, в частности, в публикации Scott Leckie and Chris Huggins, *Conflict and Housing, Land and Property Rights: A Handbook on Issues, Frameworks and Solutions* (New York, Cambridge University Press, 2011).

Роль доноров

52. Несмотря на то, что доноры играют важнейшую роль в финансировании и продвижении инициатив по реализации долгосрочных решений, краткосрочность циклов финансирования и узость каналов перечисления средств усложнили задачу сотрудничества между структурами, занимающимися гуманитарными вопросами, а также вопросами развития и миростроительства. В этой связи те, кого можно назвать «донорскими чемпионами» могли бы возглавить работу по выявлению гибких механизмов финансирования, стимулированию сотрудничества, применению дипломатических мер для преодоления имеющихся препятствий, а также по обеспечению условий для того, чтобы структуры, занимающиеся миростроительством и развитием, в том числе банки развития, решали проблему перемещения населения более системным и согласованным образом. Для улучшения работы доноров надо вовлекать не только подразделения донорских структур, занимающиеся гуманитарными кризисами, и многосторонние учреждения, но и тех, кто работает главным образом над исполнением двусторонних соглашений. Аргументы в пользу вовлечения внутренне перемещенных лиц в реализацию планов развития звучат довольно часто, однако эти призывы редко воплощаются в жизнь; доноры могут сыграть ключевую роль в преодолении этой тенденции путем разработки конкретных мер или процедур, позволяющих активно поощрять или требовать — в зависимости от условий — учета проблемы перемещения населения и поиска долгосрочных решений в этих планах и двусторонних соглашениях о сотрудничестве.

53. На фоне переговоров о повестке дня в области развития на период после 2015 года экспериментальное осуществление в 2012–2015 годах Новой программы действий в нестабильных государствах создает хорошую основу для учета долгосрочных решений в процессе достижения целей развития в нестабильных государствах, в том числе в силу того, что несколько стран, где впервые реализуется эта программа, имеют серьезные проблемы, связанные с внутренне перемещенными лицами, в том числе Афганистан (где одновременно на экспериментальной основе применяются Основные принципы Генерального секретаря), Центральноафриканская Республика, Демократическая Республика Конго и Южный Судан. В Новой программе признается, что конструктивные отношения между государством и обществом, а также расширение прав и возможностей женщин, молодежи и неблагополучных групп населения — основных субъектов в процессе обеспечения мира — являются главными предпосылками успешного миростроительства и укрепления государственности. Внутренне перемещенные лица должны быть признаны одной из важнейших категорий населения, заинтересованных в осуществлении Новой программы, в первую очередь потому, что цели миростроительства и укрепления государственности, лежащие в основе Новой программы, имеют непосредственное отношение к определению долгосрочных решений. Речь идет, в частности, о легитимности политики (поощрение политического урегулирования и разрешение конфликтов на основе участия широких слоев населения), безопасности (обеспечение и укрепление безопасности населения), правосудия (устранение несправедливости и расширение доступа населения к судебной системе), создании экономических основ (трудоустройство и повышение уровня жизни), а также о государственных поступлениях и услугах (управление доходной статьей бюд-

жета и расширение возможностей обслуживания населения на основе подотчетности и принципах справедливости).

54. Цели заключаются в определении приоритетов миростроительства и укрепления государственности на страновом уровне. Именно здесь необходимо обеспечить наличие долгосрочных решений, в том числе посредством учета проблем перемещения населения и соответствующих долгосрочных решений в оценках и показателях, разработанных для осуществления и периодического обзора Новой программы¹³.

Совершенствование практики

55. Следует упомянуть о ряде инноваций и прорывов, достигнутых на нескольких уровнях в деле поддержки осуществления долгосрочных решений для внутренне перемещенных лиц. Например, различные доноры на экспериментальной основе предоставляют многолетние займы для проектов в переходный период в общинах, затронутых перемещением населения¹⁴. В Кыргызстан впервые был направлен координатор по осуществлению долгосрочных решений в рамках экспериментального применения Основных принципов Генерального секретаря, что в перспективе должно стать примером оперативной поддержки более широкого применения таких решений. Представители Организации Объединенных Наций и группы гражданского общества работают совместно над техническими рекомендациями по разработке стратегий долгосрочных решений. Был извлечен важный опыт повсеместного учета принципов сокращения рисков стихийных бедствий в программах развития, некоторые из которых можно применять для содействия тому, чтобы долгосрочное решение проблем лиц, оказавшихся переселенцами из-за конфликта, позволило повысить их жизнестойкость и уменьшить риск повторного вынужденного переселения.

56. Неправительственные организации, оказывающие поддержку внутренне перемещенным лицам в экстренных ситуациях, используют свой опыт содействия развитию на местном уровне для поддержки более долгосрочного развития и миростроительства в интересах окончательного решения проблем, созданных перемещением населения¹⁵. Внутренне перемещенные лица повсеместно объединяются для борьбы за свои права, начинают проекты по развитию и миростроительству, а также проявляют инициативность для поиска собственных решений проблем вынужденного перемещения. В Йемене благодаря своевременной поддержке со стороны Фонда миростроительства внутренне перемещенные лица смогли высказать свою озабоченность и свои мнения в ходе консультаций, которые предшествовали проведению конференции по национальному диалогу¹⁶. В целом можно сказать, что формируется более четкая пози-

¹³ См. отчет о результатах оценки и показателях нестабильности: www.newdeal4peace.org/wp-content/uploads/2012/12/progress-report-on-fa-and-indicators-en.pdf. Пересмотренный вариант был опубликован в феврале 2013 года.

¹⁴ См., в частности, Integrated Regional Information Network, "Bridging the gap between relief and development in DRC", 26 June 2013. См.: www.irinnews.org/report/98288/bridging-the-gap-between-relief-and-development-in-drc.

¹⁵ В качестве примера можно обратиться к опыту неправительственной организации Шри-Ланки «Сарводайя» (Sarvodaya): www.sarvodaya.org.

¹⁶ См. УВКБ, "IDPs' voices and views: Yemen's national dialogue" (Sana'a, 2013). См. на веб-сайте www.unhcr.org/516fe10a9.pdf.

ция относительно имеющихся проблем и возможностей, а также усилий, необходимых для повышения жизнестойкости отдельных людей и групп населения, причем нередко такую работу надо проводить до вынужденного перемещения (с помощью усовершенствованных программ в области защиты прав человека и развития) и сразу же после перемещения, чтобы можно было исключить последующий рост уязвимости и нищеты.

IV. Выводы и рекомендации

57. Как показывают многие постконфликтные ситуации, и в частности ситуации долговременного вынужденного перемещения, для решения проблемы внутреннего перемещения населения нужны согласованные совместные усилия структур, занимающихся гуманитарными проблемами, правами человека, развитием и миростроительством. На государствах лежит главная ответственность за выработку долговременных решений проблем внутренне перемещенных лиц на основе признания их права выбирать между возвращением, интеграцией на месте или расселением в других частях страны. Государства, сталкивающиеся со сложной задачей поиска долгосрочных решений, должны получать поддержку от международных и национальных организаций и государств-доноров для удовлетворения гуманитарных потребностей, а также потребностей, связанных с развитием, миростроительством и реализацией прав человека, в рамках столь длительного процесса решения проблемы перемещения населения. Специальный докладчик стремится поддерживать и поощрять такие совместные скоординированные усилия правительств, международных организаций, международного сообщества, внутренне перемещенных лиц и соответствующих национальных структур.

58. Рекомендации Специального докладчика опираются на Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны, соответствующие аспекты Кампальской конвенции, Рамочную программу МПК и Основные принципы Генерального секретаря, которые представляют собой хорошую основу для решения проблем внутреннего перемещения населения всех типов и на всех этапах, при этом особое внимание уделяется предотвращению таких проблем и реализации стратегий, касающихся долгосрочных решений.

59. Специальный докладчик предлагает следующие рекомендации:

государствам, столкнувшимся с проблемой перемещения населения, следует:

а) разрабатывать национальные рамочные программы, механизмы и политику в отношении внутреннего перемещения населения, ставя конкретную задачу поиска долгосрочных решений. Такие рамочные программы, механизмы и политика должны признавать право внутренне перемещенных лиц на свободный выбор из числа имеющихся признанных возможностей, а также должны предполагать осуществление мероприятий в поддержку таких решений на основе Рамочной программы МПК, а также соответствующих стандартов, закрепленных в региональных документах, в частности в Кампальской конвенции. Они должны быть направлены на устранение проблем хронического характера, препятствующих реализа-

ции таких решений, включая доступ к механизмам правосудия и правосудию переходного периода; защиту жилья, земли и собственности и право на их приобретение; а также возобновление нормальной жизни как один из основных элементов повышения жизнестойкости внутренне перемещенных лиц. В этой связи для целей применения этих рамочных программ, механизмов и политики национальным властям следует предусмотреть адекватные бюджетные ассигнования и обеспечить наличие кадровых ресурсов во всех соответствующих министерствах и местных органах власти;

b) включить долгосрочные решения в национальные и местные планы развития, планы борьбы с бедностью, национальные планы экономического восстановления, планы на переходный период, проекты городского развития, а также мероприятия по миростроительству и стабилизации;

c) ратифицировать и соблюдать Кампальскую конвенцию (для государств — членов Африканского союза); соблюдать Пакт о безопасности, стабильности и развитии в районе Великих озер (для государств — членов Международной конференции по району Великих озер). Всем соответствующим государствам следует стремиться использовать релевантные принципы Конвенции и Пакта в рамках мирных переговоров и соглашений в целях урегулирования проблемы внутреннего перемещения;

d) осуществлять совместное планирование на раннем этапе на основе широкого участия для поддержки долгосрочных решений, привлекая к этому процессу местные власти. Такое межсекторальное планирование может потребовать адаптации к институциональной культуре и политике, включая параметры финансирования, чтобы обеспечить более долговременную поддержку долгосрочных решений и облегчить участие структур, занимающихся развитием и миростроительством;

государствам-донорам следует:

e) признать внутреннее перемещение в качестве одного из важнейших элементов эффективных трансформаций, разрешения и предотвращения конфликтов, экономического восстановления, стабилизации, повышения жизнестойкости, сокращения риска бедствий и миростроительства;

f) выступать в поддержку стратегического лидерства доноров, признавая при этом необходимость решения проблемы перемещения как обязательного элемента инвестирования в процессы развития, повышения жизнестойкости и осуществления миростроительства. Следует поощрять межсекторальное сотрудничество и планирование, на многолетней основе поддерживая совместные усилия по поиску долгосрочных решений и применяя при этом гибкий подход;

g) содействовать обеспечению доступа регионов к помощи в целях развития на основе принципа справедливости для того, чтобы районы размещения внутренне перемещенных лиц получали поддержку в области развития, что позволит исключить неравенство регионов, когда объемы гуманитарной помощи начнут сокращаться;

международным организациям, в том числе структурам, занимающимся гуманитарными вопросами, вопросами развития и миростроительства, по мере необходимости следует:

h) на систематической основе учитывать долгосрочные решения в своих стратегических планах и рамочных программах. Рамочная программа МПК служит широко признанной основой усиления межсекторальных руководящих функций, когда речь идет о внутреннем перемещении населения, поскольку эта программа касается гуманитарных проблем, проблем развития, прав человека и миростроительства;

i) поддерживать и поощрять УВКБ и ПРООН в их работе по применению Основных принципов Генерального секретаря, поощрять продолжение такой работы и содействовать использованию Рамочной программы МПК для разработки долгосрочных решений в этом контексте. По возможности такие стратегии должны быть частью положений национального законодательства или политики в отношении внутреннего перемещения населения, определяющих обязанности государств, например в рамках Протокола об обеспечении внутренне перемещенных лиц защитой и помощью, а также в рамках Кампальской конвенции;

j) обеспечивать систематическое вовлечение на ранних этапах гуманитарных структур и структур, занимающихся вопросами развития, а также всех других заинтересованных субъектов для разработки стратегических решений и определять механизмы поощрения комплексного подхода к этим решениям с самого начала перемещения и в дальнейшем;

k) на систематической основе использовать долгосрочные решения в ходе процессов миростроительства и стабилизации. В ситуациях, когда внутреннее перемещение является одной из характеристик конфликта, определяющее значение имеет систематический учет долгосрочных решений в рамках технической оценки, проводимой Управлением по поддержке миростроительства, а также в рамках стратегий Комиссии по миростроительству;

l) устранять препятствия, характерные для конкретных условий реализации долгосрочных решений, с помощью положений национальной политики или законодательства в отношении внутреннего перемещения населения и стратегий, касающихся долгосрочных решений, и основывать осуществление такой политики или такого законодательства на тщательной категоризации типов перемещения населения. В этой связи государствам и страновым группам Организации Объединенных Наций рекомендуется рассмотреть возможность использования услуг специализированных структур, в частности Совместной межучрежденческой службы по профилированию внутренне перемещенных лиц, для сбора, обновления, анализа и распространения количественных и качественных данных о внутреннем перемещении и разрабатывать инструменты мониторинга и оценки прогресса, достигнутого в выработке долгосрочных решений на основе Рамочной программы МПК;

m) поддерживать национальные власти в процессе учета аспектов, непосредственно касающихся перемещения населения, в их собственном процессе планирования, подготовки программ и мероприятий, которые

напрямую призваны содействовать применению долгосрочных решений или созданию условий, благоприятствующих их поиску. В этой связи национальным и международным структурам, включая государства-доноры, настоятельно рекомендуется поддерживать такие инициативы посредством наращивания потенциала, оказания технической поддержки, и в частности путем подготовки программ по применению соответствующей национальной политики или законодательства;

п) обеспечить, чтобы повестка дня в области развития на период после 2015 года учитывала интересы этой категории населения, включая внутренне перемещенных лиц, проживающих в нестабильных государствах, и служила основой для повышения их жизнестойкости в условиях кризиса, в том числе благодаря решению проблемы перемещения населения на основе подхода, учитывающего права человека;

о) обеспечить, чтобы реализация Новой программы действий в нестабильных государствах содействовала выработке долгосрочных решений проблем внутренне перемещенных лиц, в том числе путем проведения систематического анализа перемещения населения, а также препятствий на пути долгосрочного урегулирования этой проблемы в контексте проводимой государствами оценки нестабильности ситуации; путем соответствующего учета успешности урегулирования проблемы внутреннего перемещения как показателей прогресса в достижении целей миростроительства и укрепления государственности; а также на основе оценки той степени, в которой экспериментальное осуществление Новой программы в 2012–2015 годах способствует долгосрочному урегулированию и соответствующей корректировке этого процесса в интересах максимального улучшения таких решений.