



## Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
20 August 2015  
Russian  
Original: English

---

### Семидесятая сессия

Пункт 73(b) предварительной повестки дня\*

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

### **Защита внутренне перемещенных лиц и оказание им помощи**

#### **Записка Генерального секретаря\*\***

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц Чалоки Бейани, представленный во исполнение резолюции 68/180 Ассамблеи и резолюции 23/8 Совета по правам человека.

---

\* A/70/150.

\*\* Позднее представление доклада связано с изменением графика официальной миссии Специального докладчика на Филиппинах.



## **Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц**

### *Резюме*

В настоящем докладе приводится краткая информация об основных мероприятиях, проведенных Специальным докладчиком по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц с момента представления его последнего доклада вниманию Генеральной Ассамблеи.

В тематическом разделе рассматриваются позитивные практические методы, которые используются структурами управления и институциональными механизмами для принятия профилактических и ответных мер применительно к разным этапам перемещения внутри страны и могут воспроизводиться в различных ситуациях при условии их адаптации к национальным и местным условиям.

## Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	4
II. Мандат и деятельность Специального докладчика .....	4
A. Мандат .....	4
B. Страновые визиты .....	4
C. Сотрудничество с международными и региональными организациями .....	6
D. Учет прав человека внутренне перемещенных лиц в деятельности системы Организации Объединенных Наций .....	7
III. Структуры управления перемещением внутри страны .....	8
A. Введение .....	8
B. Системы управления, необходимые для предупреждения ситуаций перемещения, обеспечения готовности к ним и смягчения их последствий .....	15
C. Управление оказанием помощи и предоставлением защиты внутренне перемещенным лицам .....	19
D. Управление, направленное на поддержку долгосрочных решений для внутренне перемещенных лиц .....	24
IV. Выводы и рекомендации .....	30

## **I. Введение**

1. Настоящий доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц Чалоки Бейани представляется в соответствии с резолюцией 23/8 Совета по правам человека и резолюцией 68/180 Генеральной Ассамблеи.
2. В разделе II настоящего доклада приводится обзор деятельности Специального докладчика с момента представления его последнего доклада вниманию Генеральной Ассамблеи. В разделе III рассматриваются позитивные практические методы создания структур управления для принятия профилактических и ответных мер применительно к разным этапам перемещения внутри страны; данные методы могут быть адаптированы к различным национальным и местным условиям.

## **II. Мандат и деятельность Специального докладчика**

### **A. Мандат**

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

### **B. Страновые визиты**

4. С момента представления Генеральной Ассамблее последнего доклада (A/68/225) Специальный докладчик нанес официальные и рабочие визиты в Украину (A/HRC/29/34/Add.3), Центральноафриканскую Республику, Ирак, Сирийскую Арабскую Республику и на Филиппины.

#### **Центральноафриканская Республика**

5. 10–14 февраля 2015 года Специальный докладчик находился с визитом в Центральноафриканской Республике вместе с помощником Генерального секретаря из Управления по координации гуманитарных вопросов и директором по оперативной деятельности Департамента гуманитарной помощи и гражданской защиты Европейской комиссии. К делегации присоединился Независимый эксперт по вопросу о положении в области прав человека в Центральноафриканской Республике.

6. В то же время около 500 тыс. человек по-прежнему остаются внутренне перемещенными лицами. Специальный докладчик подчеркнул, что их тяжелое положение требует целенаправленного международного внимания и что недопустимо забывать о сложившейся трагической гуманитарной ситуации. Делегация наблюдала большое число внутренне перемещенных лиц, в первую очередь представителей меньшинств и кочевых народностей, которые оказались в ловушке по причине продолжающегося насилия и вынуждены жить в ненадежных и чрезвычайно тяжелых условиях. Специальный докладчик подчеркнул, что никто не может быть лишен возможности переезда в безопасные регионы, наилучшим образом соответствующие их потребностям в защите, и что выбор таких людей следует уважать.

### **Ирак**

7. Специальный докладчик посетил Ирак с официальным визитом в период с 9 по 15 мая 2015 года. Он побывал в Багдаде и Эрбиле в целях проведения консультаций с представителями национальных и региональных правительств и другими заинтересованными сторонами. В своих предварительных выводах он призвал правительство выделять дополнительные ресурсы, активнее заниматься планированием и уделять большее внимание потребностям почти 3 миллионов внутренне перемещенных лиц. В свете постоянно меняющейся конфликтной ситуации существует вероятность появления новых волн внутренне перемещенных лиц, которые потребуют принятия мер по обеспечению готовности, позволяющих защитить права внутренне перемещенных лиц, включая их право на свободу передвижения. Внутренне перемещенные лица, размещенные в коллективных приютах и недостроенных зданиях, проживают в условиях нестабильности, зачастую подвергаются угрозе повторного перемещения и не имеют полноценного жилья и доступа к услугам здравоохранения, питанию, водоснабжению и санитарии. Необходимо принимать срочные меры для обеспечения надлежащих жилищных условий и профилактики заболеваний и их распространения. Следует учитывать потребности принимающих общин, которые принимают на себя основной удар кризиса, связанного с перемещением. В свете значительной нехватки гуманитарного финансирования международное сообщество обязано выступать в качестве надежного и долгосрочного гуманитарного партнера для Ирака.

### **Сирийская Арабская Республика**

8. Специальный докладчик побывал в Сирийской Арабской Республике с официальной миссией в период с 16 по 19 мая 2015 года. Он посетил коллективные приюты, расположенные в Дамаске, Хомсе и Латакии и прилегающих к ним территориях. Более 7 миллионов человек в настоящее время являются внутренне перемещенными лицами, и вероятность возникновения новых волн перемещения остается высокой на фоне нестабильного положения во многих районах страны. Большинство внутренне перемещенных лиц проживают в принимающих семьях и общинах, которые вынуждены нести на себе большую дополнительную нагрузку. Спустя три-четыре года после перемещения многие люди, проживающие в коллективных центрах, по-прежнему зависят от гуманитарной помощи, лишены возможностей трудоустройства и не имеют практически никакой надежды на возвращение в свои дома. Специальный докладчик призвал правительство дать возможность Организации Объединенных Наций и

другим гуманитарным субъектам беспрепятственно работать в контролируемых им районах при наличии необходимого уровня безопасности, а также предоставить им свободный доступ ко всем территориям и внутренне перемещенным лицам. Нехватка гуманитарного финансирования, которая наблюдается в настоящее время, требует принятия срочных мер со стороны международного сообщества в целях усиления поддержки гуманитарных агентств в Сирии.

#### **Филиппины**

9. Специальный докладчик побывал на Филиппинах с официальной миссией в период с 21 по 31 июля 2015 года в целях оценки положения лиц, перемещенных в различные регионы страны в связи со стихийными бедствиями, конфликтами и реализацией проектов строительства. Он высоко оценил меры, принятые правительством в ответ на масштабное перемещение внутри страны, вызванное тайфуном «Хайян», значительный прогресс в вопросах предоставления временных и постоянных домов пострадавшим жителям и возобновления источников средств к существованию, а также программы восстановления по принципу «лучше, чем было», нацеленные на смягчение последствий будущих стихийных бедствий. В то же время он выразил озабоченность в связи с тем, что внимание к проблеме и объем необходимых ресурсов начинают снижаться прежде, чем удастся в полной мере реализовать какие-либо долгосрочные решения, а также с тем, что некоторые внутренне перемещенные лица по-прежнему живут в крайне тяжелых условиях. Он призвал правительство выполнять взятые им обязательства и предоставлять внимание и ресурсы, крайне необходимые для удовлетворения нужд внутренне перемещенных лиц, до тех пор, пока не будут выработаны долгосрочные решения и не гарантировано надежное будущее для этих людей. Он также выразил озабоченность в связи с непрекращающимся конфликтом, ставшим причиной внутреннего перемещения на Минданао, и положением коренных народов, пострадавших в результате конфликтов и проектов строительства.

#### **Просьбы о посещении стран**

10. Специальный докладчик направил или повторил просьбы о посещении ряда стран, включая Гондурас, Колумбию, Мексику и Нигерию. Он благодарит правительства этих стран, которые уже дали свое согласие на будущий визит в рамках его мандата.

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

11. Специальный докладчик тесно взаимодействует с Африканским союзом в деле пропаганды ратификации и осуществления Конвенции Африканского союза о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи (Кампальской конвенции). В ноябре 2014 года в качестве основного выступающего на Гуманитарном симпозиуме Африканского союза в Найроби он участвовал в обсуждении действенных мер по оказанию гуманитарной помощи людям, перемещенным в результате конфликта. В декабре 2014 года он представил доклад о ходе осуществления Конвенции и настоятельно призвал добиваться еще более значительного прогресса в этом деле на мероприятии, организованном постоянным представительством Африканского союза при Отде-

лении Организации Объединенных Наций в Женеве по случаю второй годовщины со дня вступления в силу Конвенции. В период с 18 августа по 19 сентября 2015 года он осуществил рабочие визиты для проведения переговоров с представителями государственных органов власти и заинтересованными сторонами в Замбии, Кении, Уганде и Южном Судане, а также посетил Аддис-Абебу, с тем чтобы обсудить осуществление Кампальской конвенции с представителями Африканского союза. В марте 2015 года он также взаимодействовал с Межамериканской комиссией по защите прав человека по вопросам перемещения внутри стран Америки.

12. Специальный докладчик поддерживает тесные партнерские отношения с организациями гражданского общества, которые сыграли важнейшую роль в поддержке его мандата. Он хотел бы выразить признательность за содействие, которое было ему оказано по линии проекта Института Брукингса и Лондонской школы экономики по вопросам внутреннего перемещения населения и стратегического партнерства с Совместной межучрежденческой службой по категоризации внутренне перемещенных лиц, Датским советом по делам беженцев и Центром по наблюдению за процессами внутреннего перемещения.

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

13. Специальный докладчик продолжил выступать в поддержку учета прав человека внутренне перемещенных лиц в деятельности учреждений Организации Объединенных Наций и всего сообщества гуманитарных организаций, особенно путем активного участия в работе Межучрежденческого постоянного комитета.

14. В сентябре 2014 года Специальный докладчик принял участие в совещании по теме «Долгосрочное решение проблем в области развития в период после кризиса» в ходе второй Всемирной конференции по вопросам восстановления, организованной Всемирным банком. Он особо отметил важность участия партнеров по развитию в поиске долгосрочного решения проблем, а также поделился информацией о трудностях и возможностях, связанных с выработкой долгосрочного решения проблемы перемещения в период после кризиса.

15. В октябре 2014 года Специальный докладчик принял участие в мероприятии, организованном Программой развития Организации Объединенных Наций и Управлением по координации гуманитарных вопросов, по теме «Долгосрочные решения проблемы перемещения в городских районах: пример Гаити», в рамках которого он получил возможность озвучить выводы и рекомендации, сделанные в его докладе о выработке долгосрочных решений проблемы перемещения в городских районах, представленного Генеральной Ассамблее, а также по итогам его миссии в Гаити.

16. Он выступил перед Советом Безопасности в октябре 2014 года в рамках дискуссии под названием «Женщины и мир и безопасность: перемещенные женщины и девочки: лидеры и жертвы». Он особо отметил, что перемещенные женщины часто подвергаются двойной дискриминации — не только как женщины, но и как внутренне перемещенные лица, и сталкиваются с особыми проблемами в области прав человека, обусловленными сочетанием гендерного аспекта с такими факторами, как возраст, принадлежность к той или иной

группе, инвалидность и их гражданское или социально-экономическое положение. Усилия, предпринимаемые в связи с внутренним перемещением населения, по-прежнему не являются достаточными для решения конкретных проблем женщин и девочек.

17. Специальный докладчик приветствует тот факт, что по итогам всех региональных консультаций, проводившихся в преддверии Всемирного гуманитарного саммита, который должен состояться в мае 2016 года в Стамбуле, Турция, был сделан вывод о необходимости разработки и/или осуществления региональных конвенций о защите внутренне перемещенных лиц и оказании им помощи. Он также принял участие в двух региональных консультациях в 2015 году — в региональной консультации стран Ближнего Востока и Северной Африки в марте и региональной консультации стран Латинской Америки и Карибского бассейна в мае. Он подчеркнул необходимость принятия региональных договоров и национальных законов и программ по перемещению внутри страны и призвал к созданию более эффективных партнерств для удовлетворения чрезвычайных потребностей городских районов. Он планирует работать с соответствующими субъектами в таких регионах, как Латинская Америка и Азиатско-Тихоокеанский регион, для содействия подписанию подобных документов.

### III. Структуры управления перемещением внутри страны

#### A. Введение

18. Уже третий год подряд наблюдается перемещение рекордного числа лиц внутри их собственных стран. По состоянию на декабрь 2014 года 38 миллионов человек по всему миру имели статус внутренне перемещенных лиц по причине вооруженных конфликтов, нарушений прав человека и насилия в целом<sup>1</sup>; еще 19,3 миллиона человек стали внутренне перемещенными лицами в связи с различными бедствиями<sup>2</sup>. Ситуации продолжительного перемещения внутри страны стали новой нормой; согласно данным Центра по наблюдению за процессами внутреннего перемещения, средняя продолжительность перемещения внутри страны в связи с конфликтом составляет около 17 лет<sup>3</sup>. Эта пугающая статистика свидетельствует одновременно о нашей коллективной несостоятельности в вопросах защиты гражданского населения от вынужденного переселения и неспособности принимать долговременные меры для облегчения участи внутренне перемещенных лиц и соблюдения их права на предоставление долгосрочных решений.

19. Согласно Руководящим принципам по вопросу о перемещении лиц внутри страны, на государства возлагается основная обязанность и ответственность за обеспечение помощи и гуманитарной защиты внутренне перемещенным лицам, относящимся к их юрисдикции (принцип 3). В них подчеркивается, что

<sup>1</sup> Internal Displacement Monitoring Centre and Norwegian Refugee Council, *Global Overview 2015: People Internally Displaced by Conflict and Violence* (Geneva, 2015).

<sup>2</sup> Internal Displacement Monitoring Centre and Norwegian Refugee Council, *Global Estimates 2015: People Displaced by Disasters* (Geneva, 2015).

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

органы власти на всех уровнях — как национальных, так и местных — должны брать на себя лидерские функции при урегулировании вопросов внутреннего перемещения, в первую очередь за счет инициативного подхода и создания надлежащих структур управления для наилучшего упреждения, смягчения и урегулирования кризисов, связанных с перемещением внутри страны. Однако во многих случаях отсутствует четкое представление о том, какие учреждения обладают мандатом на урегулирование проблемы перемещения внутри страны, в чем заключаются их функции и обязанности, и какие меры следует принимать для надлежащего решения данной проблемы.

20. Кризисы, связанные с перемещением внутри страны, представляют проблему для органов власти на всех уровнях и могут стремительно выходить из-под контроля, приводя к ситуации, когда число внутренне перемещенных лиц растет, а ресурсов на всех не хватает. Для обеспечения системных, скоординированных и основанных на правах человека мер урегулирования проблемы перемещения внутри страны крайне необходимы эффективные структуры управления. Настоящий доклад служит руководством, с помощью которого государства смогут предотвращать ситуации перемещения внутри страны и принимать более скоординированные, эффективные и последовательные меры. В основу доклада легли международные стандарты, результаты страновых визитов Специального докладчика и предыдущие доклады, подготовленные в рамках его мандата. Это не универсальная модель, а базовая концепция для создания структур и методов благого управления, которые могут быть адаптированы для использования в различных ситуациях в зависимости от национального и местного контекста.

21. Предсказать ситуацию перемещения, вызванную конфликтом, насилием или бедствием, как правило, очень трудно или даже невозможно. Некоторые страны и правительства редко сталкивались с ситуациями массового перемещения населения (или не сталкивались с ними никогда), и потому возникновение подобных событий застигает их врасплох — они оказываются не способны принимать ответные меры при помощи надлежащих процедур, стратегий и институтов. Те страны, которые неоднократно сталкивались с проблемой перемещения внутри страны, например в результате бедствий, как правило, лучше подготовлены к подобным ситуациям, так как они уже осознали необходимость создания соответствующих систем и процедур. У этих стран можно почерпнуть значительный опыт в вопросах управления кризисами, связанными с перемещением.

22. Благое управление предусматривает принятие своевременных и скоординированных мер четко установленными органами, которые обладают надлежащим уровнем квалификации, оснащения и финансирования. Благое управление является обязательным условием эффективного предупреждения перемещения внутри страны и способности принимать ответные меры. В случае ненадлежащего управления или его полного отсутствия велика вероятность того, что все принимаемые меры будут носить ситуативный и несогласованный характер, а у национальных органов власти обнаружится нехватка или полное отсутствие каких-либо резервов, в результате чего внутренне перемещенные лица будут должны самостоятельно заботиться о себе или полагаться на помощь неправительственных и международных гуманитарных организаций. При наличии механизмов благого управления ответные меры отличаются своевременностью, согласованностью действий всех соответствующих и необхо-

димых субъектов и эффективностью в вопросах удовлетворения потребностей внутренне перемещенных лиц и защиты их прав.

23. Несмотря на то что разные этапы ситуации перемещения внутри страны требуют разных мер и ответных действий со стороны большого числа разнообразных субъектов, существует возможность определить важнейшие общие элементы, необходимые для принятия надлежащих и своевременных мер. Крайне важное значение имеет функция руководства, которое должно осуществляться на высшем уровне, например в рамках аппарата премьер-министра, для того чтобы задачам по реагированию был присвоен приоритетный статус и уделено необходимое количество внимания. Необходимо как можно раньше создать правовые, политические и финансовые рамочные механизмы, которые станут правовой основой для действий и источником руководства для всех субъектов, а также обеспечить необходимый уровень финансирования. На ранних этапах очень важно согласовать работу и распределить ответственность, а также четко донести соответствующую информацию до всех участников ответных действий, в том числе в том, что касается координации на национальном, региональном и местном уровнях. Многочисленные субъекты, включая национальные правозащитные учреждения и неправительственные организации, должны выполнять определенные задачи на всех этапах перемещения внутри страны — повышать информированность о проблемах перемещения, оказывать консультационные услуги, собирать данные и информацию, осуществлять контроль положения прав человека и обеспечивать соблюдение прав внутренне перемещенных лиц.

24. Благое управление требует сбора и координации специальных знаний и опыта как на национальном, так при необходимости и на международном уровне для обеспечения быстрого реагирования на ситуацию перемещения. Сбор, мониторинг и распространение информации имеют большое значение для всех субъектов, так как позволяют принимать надлежащие меры и получать представление о характере развития и масштабе ситуации перемещения на самых ранних этапах. В частности, необходима информация о личности перемещенных лиц, их количестве, о том, куда и почему они движутся и в чем заключаются их самые насущные потребности. Благое управление требует технической осведомленности и широкого распространения этих технических знаний среди участников ответных действий. Не в последнюю очередь управление перемещением требует понимания того, в чем заключаются права человека внутренне перемещенных лиц, включая право на учет их мнения при принятии решений, затрагивающих их интересы, и право на участие в выработке решений тех проблем, с которыми они столкнулись.

25. В своем последнем докладе Совету по правам человека (A/HRC/29/34) Специальный докладчик особо подчеркнул необходимость включения проблемы внутренне перемещенных лиц в повестку дня в области развития на период до 2015 года и программу целей в области устойчивого развития. Признавая, что кризисы перемещения, особенно если они носят продолжительный характер, являются не только гуманитарной проблемой, но и проблемой в области развития, он подчеркнул, что национальные власти должны включать внутренне перемещенных лиц в свои собственные повестки дня и программы в области развития для обеспечения долгосрочных решений.

26. Все ответные меры в связи с перемещением внутри страны должны учитывать особую динамику перемещения и характеристики перемещенных лиц. В ситуациях, вызванных конфликтом или насилием, в первую очередь могут страдать этнические и религиозные меньшинства, и потому на всех этапах принятия ответных мер все субъекты должны руководствоваться принципами равенства и недискриминации. Определенные группы, включающие женщин и девочек, пожилых людей, инвалидов и лиц, страдающих хроническими заболеваниями, оказываются особенно уязвимыми как на этапе перемещения, так и после прибытия в место назначения. При принятии ответных мер необходимо учитывать их потребности и создавать условия для выполнения задач обеспечения особой защиты, включая защиту женщин и девочек от сексуального насилия (A/HRC/23/44).

27. Государство может обладать меньшими возможностями для предвидения проблемы перемещения в ситуациях, вызванных конфликтами или насилием. Необходимо также признать, что в некоторых случаях государство само может быть виновно в возникновении проблемы перемещения, например отказывая в правовом статусе определенным группам меньшинств, делая их чрезвычайно уязвимыми и превращая их в апатридов, а также совершая или поддерживая насильственные действия в отношении определенных групп населения. Государство не всегда является надежным или последовательным субъектом и партнером при реагировании на проблему перемещения. В таких случаях свою роль должно сыграть международное сообщество, рассмотрев возможность принятия таких ответных мер, которые являются допустимыми в соответствии с принципами международного права и Устава Организации Объединенных Наций. В ситуациях конфликта или насилия благое управление является ключевым фактором обеспечения безопасности внутренне перемещенных лиц, подвергающихся угрозе.

28. Специальный докладчик отмечает, что существует ряд всеобъемлющих принципов и мер, которые следует принимать во внимание на каждом этапе перемещения и которые должны служить ориентиром при принятии любых ответных мер в ситуациях перемещения внутри страны.

### **Национальные правовые и политические механизмы**

29. Специальный докладчик подробно рассмотрел необходимость принятия государствами всеобъемлющих национальных документов, необходимых для реагирования на перемещение внутри страны, уделив этому вопросу особое внимание в ходе своих страновых визитов и предыдущих докладов перед Советом по правам человека (см., например, A/HRC/26/33 и Corr.1 и A/HRC/29/34). Он также подчеркнул, что существует ряд публикаций, которые могут послужить источником ценных рекомендаций по разработке национальных документов, так как в них содержатся самые существенные аспекты многолетнего опыта и передовых методов работы. К таким документам относятся справочник для разработчиков законов и политики<sup>4</sup>, руководство по составлению национальных документов<sup>5</sup>, опубликованное Институтом Брукингса, и ру-

<sup>4</sup> Brookings-Bern Project on Internal Displacement, *Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers* (Washington, D.C., Brookings Institution, 2008).

<sup>5</sup> Internal Displacement Monitoring Centre, Norwegian Refugee Council and Brookings Institution-London School of Economics Project on Internal Displacement, *National Instruments*

ководство для парламентариев по вопросам внутреннего перемещения, изданное Межпарламентским союзом (МПС) и Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ)<sup>6</sup>.

30. В настоящее время более 25 стран приняли национальные документы по перемещению внутри страны. Национальные документы, в частности составляющие правовую и политическую основу, являются важными инструментами для усиления национальных ответных мер в связи с перемещением внутри страны и законодательного закрепления ряда общих принципов и рекомендаций для всех заинтересованных сторон, включая самих внутренне перемещенных лиц, чьи права должны быть четко сформулированы. Как отмечается в «Национальных документах по проблеме перемещения внутри страны»: «При надлежащем применении логически последовательный национальный документ, в котором четко распределяется ответственность внутри правительства, может способствовать укреплению доверия к его действиям и уверенности в них».

31. Необходимо не только создать правовые и политические инструменты, но и обеспечить их надлежащим объемом ресурсов и реализовать на практике. По итогам своего официального визита в Ирак в мае 2015 года Специальный докладчик особо подчеркнул тот факт, что важнейшая национальная программа Ирака в отношении перемещения, составленная Министерством по перемещению и миграции в 2008 году совместно с национальными и международными партнерами, не реализуется на практике и в настоящее время не может служить эффективной основой для действий правительства. Он отметил, что по этой причине меры, принимаемые правительством, носят ситуативный характер, и что крайне важно актуализировать действующую программу и обеспечить ее осуществление на национальном уровне, предоставив необходимый бюджет и внедрив более эффективные структуры и институты управления и реагирования для направления и регулирования действий правительства на национальном и региональном уровнях.

32. Национальные документы являются залогом гарантированного эффективного сотрудничества и координации между всеми заинтересованными сторонами. Национальные документы способствуют выработке адресных мер, учитывающих конкретные условия, в которых происходит перемещение, определяя приоритетные задачи и деятельность государства по поддержке внутренне перемещенных лиц и устанавливая роли и обязанности всех министерств и ведомств, сфера деятельности которых может иметь отношение к внутренне перемещенным лицам. Национальные документы должны полностью включать в себя Руководящие принципы и региональные документы, участником которых является страна, такие как Кампальская конвенция, которые при этом должны быть адаптированы с учетом национальной и местной ситуации.

33. По итогам визита Специального докладчика в Украину в сентябре 2014 года ряд региональных правительств и организаций гражданского общества, участвующих в урегулировании кризиса перемещения, вызванного конфликтом на востоке Украины, выразили обеспокоенность в связи с тем, что от-

---

*on Internal Displacement: A Guide to their Development* (Washington, D.C., Brookings Institution, 2013).

<sup>6</sup> *Internal Displacement: Responsibility and Action*, Handbook for Parliamentarians No. 20 (Geneva, 2013).

существование закона и программы по перемещению внутри страны значительно затрудняет их работу по урегулированию кризиса. В законе должны быть четко определены права внутренне перемещенных лиц, установлена институциональная ответственность, обоснованы политические и программные решения, а также, что особенно важно, заложены правовые основы для предоставления финансирования на национальном и местном уровнях. Парламент Украины принял закон о правах и свободах внутренне перемещенных лиц 20 октября 2014 года.

### **Надлежащие ресурсы**

34. Благое управление требует со стороны государства инвестиций как финансового характера, так в области человеческих ресурсов. Для того чтобы структуры управления перемещения могли полноценно функционировать, следует выделить определенный бюджет, который будет обеспечиваться законом и выделяться специально для принятия мер в связи с перемещением внутри страны. Подобные меры могут быть эффективными лишь при наличии достаточного финансирования и необходимого числа людских ресурсов, обладающих опытом и знаниями по вопросам, касающимся внутреннего перемещения. В ходе своей миссии в Украине Специальный докладчик был проинформирован региональными органами власти о том, что они не располагают необходимым количеством финансовых ресурсов для удовлетворения незамедлительных и более долгосрочных потребностей внутренне перемещенных лиц и что положения закона, регулирующего их бюджеты, ограничивают возможности для использования данных средств в целях оказания услуг внутренне перемещенным лицам (A/HRC/29/34/Add.3).

35. Несмотря на то что национальные финансовые ресурсы могут носить ограниченный характер или предназначаться для реализации иных приоритетных задач, правительства должны прилагать все возможные усилия для финансирования мер по урегулированию кризиса перемещения. Специальный докладчик отметил, что в Азербайджане определенная доля доходов от продажи нефти выделяется в качестве гарантированной помощи для внутренне перемещенных лиц (A/HRC/29/34/Add.1). По итогам своего визита в Ирак в мае 2015 года он отметил нехватку финансирования и призвал правительство рассмотреть возможность создания подобных фондов, финансируемых за счет нефтяных доходов, для оказания помощи внутренне перемещенным лицам в периоды чрезвычайных ситуаций, а также для более долговременной поддержки в целях выработки долгосрочных решений.

36. Власти должны также предоставить надлежащее обучение для сотрудников, занимающихся проблемами внутренне перемещенных лиц, информировать их об особых потребностях таких лиц, включая особенно уязвимые категории граждан, и обеспечить им возможности своевременно реагировать на нужды лиц, затронутых перемещением. Очень важно, чтобы правоохранительные органы, административные работники и сотрудники, непосредственно занятые оказанием помощи, получали необходимую подготовку, благодаря которой их взаимодействие с внутренне перемещенными лицами будет отвечать международным стандартам. Необходимо также обеспечить обучение с учетом гендерных факторов, чтобы гарантировать защиту определенных прав внутренне перемещенных женщин и девочек и максимально эффективное удовлетворение их потребностей в защите.

### **Проведение консультаций с внутренне перемещенными лицами и их участие**

37. Меры, принимаемые на всех этапах перемещения, должны предусматривать проведение полноценных консультаций с внутренне перемещенными лицами и другими сообществами, затронутыми проблемой перемещения, и обеспечение их серьезного участия, в том числе при выработке политических механизмов и программ. При составлении, осуществлении и мониторинге ответных мер внутренне перемещенные лица должны восприниматься не как пассивные выгодоприобретатели, а как полноценные заинтересованные стороны. Голоса внутренне перемещенных лиц, включая женщин и представителей особенно уязвимых групп, должны быть услышаны. Необходимо проводить консультации с внутренне перемещенными лицами при принятии любых решений, затрагивающих их интересы, а также создавать консультативные органы и процедуры, которые должны стать частью управления перемещением. Это необходимо для обеспечения защиты прав внутренне перемещенных лиц, например их права на свободу выбора между возвращением в свои дома и поиском долгосрочных решений на других территориях в соответствии с их предпочтениями. В ходе своего странового визита в Грузию в июне 2013 года Специальный докладчик приветствовал активное участие представителей гражданского общества в выработке государственной стратегии в отношении внутренне перемещенных лиц, принятой в 2007 году. В то же время он отметил, что правительство должно предоставлять внутренне перемещенным лицам более подробную информацию и проводить с ними регулярные консультации (A/HRC/26/33/Add.1).

### **Данные и профилирование**

38. Специальный докладчик регулярно призывает к более эффективному сбору данных и профилированию внутренне перемещенных лиц. Цифры, отражающие число внутренне перемещенных лиц, могут различаться от источника к источнику в силу различных факторов, включая особенности сбора данных, недостатки процедур учета и в некоторых случаях стремление правительств исказить информацию о масштабе переселения. Он подчеркнул необходимость проведения мероприятий по регистрации и профилированию внутренне перемещенных лиц и оценке их нужд в целях эффективного удовлетворения потребностей таких лиц. Информация о личности перемещенных лиц, месте их нахождения, характеристиках и особых потребностях, равно как исследования намерений перемещенных лиц, позволяющие установить их устремления, крайне важны для оптимального решения их проблем.

39. В следующих разделах описываются некоторые сопутствующие сложности и эффективные методы управления и регулирования, применимые по отношению к ситуациям перемещения на разных этапах.

## **В. Системы управления, необходимые для предупреждения ситуаций перемещения, обеспечения готовности к ним и смягчения их последствий**

40. Согласно Руководящим принципам, «все органы власти и международные организации обязаны при любых обстоятельствах выполнять и обеспечивать выполнение своих обязательств по международному праву, включая правозащитное право и гуманитарное право, с тем чтобы предотвращать и избегать возникновения ситуаций, которые могут привести к перемещениям лиц» (принцип 5). Помимо этого, «на государства возлагается конкретное обязательство защищать от перемещений коренных жителей, меньшинства, крестьян, занимающихся скотоводством лиц и другие группы, которые находятся в особой зависимости от своих земель и привязаны к ним» (принцип 9). В этих принципах подчеркиваются обязательства государств по принятию превентивных мер, направленных на то, чтобы избежать перемещения. Однако государства зачастую испытывают нехватку надлежащих структур управления для предотвращения ситуаций перемещения внутри страны, подготовки к ним и смягчения их последствий до начала кризиса, вызванного перемещением.

41. Как подчеркивалось в исследовании по оценке национальных мер реагирования, опубликованном Институтом Брукингса и Лондонской школой экономики, «предотвращение перемещений является самой важной мерой, которую может принять правительство в рамках выполнения своих обязательств по защите внутренне перемещенных лиц. В то же время принятие такой меры является, возможно, наиболее сложной задачей как для национальных органов власти, так и для международного сообщества, а вероятность ее осуществления крайне низка»<sup>7</sup>. Несмотря на то что предсказать ситуации перемещения затруднительно, органы властей всех уровней должны действовать более инициативно и прогрессивно, в частности выделяя дополнительные ресурсы на нужды механизмов по предотвращению перемещения и принятию мер по адаптации и смягчению его последствий в тех случаях, когда ситуация перемещения является прогнозируемой или неизбежной.

### **1. Механизмы мониторинга и системы раннего оповещения**

42. Перемещение происходит по множеству разных причин, и в некоторых ситуациях они не выступают в качестве отдельных факторов, а пересекаются между собой. Внедрение систем мониторинга и раннего оповещения для предотвращения перемещения может принести определенную пользу государствам. Специальные органы по мониторингу могут проводить сбор данных и оценку рисков для выявления потенциальных угроз перемещения. В странах, уже столкнувшихся с проблемой перемещения, могут вновь проявиться те же тенденции и модели, соответственно, существует возможность для прогнозирования новых ситуаций перемещения внутри страны. Эти органы могут предупреждать правительство и других субъектов о вероятности перемещения.

43. Национальные правозащитные учреждения, выступающие в качестве независимых субъектов по вопросам прав человека, могут сыграть важнейшую роль в предотвращении перемещений, в особенности если они вызваны кон-

<sup>7</sup> Elizabeth Ferris, Erin Mooney and Chareen Stark, *From Responsibility to Response: Assessing National Approaches to Internal Displacement* (Washington, D.C., 2011).

фликтами или строительством. Одна из функций национальных правозащитных учреждений заключается в тщательном мониторинге положения в области прав человека, и во многих случаях перемещению внутри страны предшествуют нарушения прав человека, которые способны спровоцировать подобные ситуации. Национальные правозащитные учреждения способны оказать ценную помощь странам, где перемещение уже происходило и с большой вероятностью может вновь повториться, например странам, подверженным регулярным бедствиям, отличающимся политической нестабильностью или страдающим от затянувшихся конфликтов, в вопросах предотвращения повторных ситуаций внутреннего перемещения, подготовки к ним и смягчения их последствий.

44. Национальная комиссия Кении по правам человека принимает активное участие в урегулировании проблем перемещения на протяжении всего периода с момента начала своей работы в 2003 году (A/HRC/19/54/Add.2). Она учредила региональные подразделения и центры контроля на местах и несет ответственность, в частности, за расследование предполагаемых случаев нарушения прав человека внутренне перемещенных лиц, отстаивание их интересов и мониторинг положения внутренне перемещенных лиц, проживающих в различных местах. В качестве сопредседателя Национальной рабочей группы по перемещению внутри страны Национальная комиссия Кении по правам человека сыграла важнейшую роль в разработке и принятии национальной программы по внутренне перемещенным лицам, активно выступив в ее поддержку.

45. В Колумбии в 2002 году при аппарате омбудсмена был создан механизм раннего оповещения. Эта система была создана для мониторинга условий, способных спровоцировать перемещение, вызванное конфликтом, нарушения прав человека или иные виды насилия. В случае выявления надвигающейся угрозы аппарат омбудсмена направляет доклад в адрес Межминистерского комитета раннего оповещения, который должен принять окончательное решение относительно необходимости раннего оповещения об угрозе<sup>8</sup>. Тем не менее, несмотря на эффективность данного метода, по имеющимся сведениям, Межминистерский комитет оказался не в состоянии быстро и эффективно реагировать на доклады аппарата омбудсмена об угрозе перемещения.

46. Существуют возможности для укрепления роли национальных правозащитных учреждений путем создания координационного пункта для внутренне перемещенных лиц или специального подразделения, ответственного за решение вопросов, связанных со внутренним перемещением. Координационный пункт для внутренне перемещенных лиц может отвечать за повышение осведомленности о проблемах перемещения и применимых международных и региональных стандартах, а также за подготовку государственных служащих и других субъектов, в рамках которой им будут разъясняться их обязанности в соответствии с нормами международного права в области прав человека и гуманитарного права, в том числе по отношению к определенным уязвимым группам. В силу своей независимости национальные правозащитные учреждения являются важными каналами коммуникации между органами власти и правообладателями и могут взаимодействовать с сообществами, информировать их об их правах, регистрировать отдельные жалобы и проводить расследование конкретных случаев для привлечения к ответственности лиц, виновных в нарушениях.

---

<sup>8</sup> Ibid.

47. Создание механизмов посреднических услуг на уровне общин внутри различных сообществ или сообществ, пострадавших от конфликта, может помочь предотвратить перемещение, вызванное конфликтом или насилием. Во время визита в Южный Судан в ноябре 2013 года Специальный докладчик призвал власти рассмотреть различные пути для предотвращения межобщинного насилия, в том числе при помощи местных комитетов по примирению, эффективной охраны правопорядка, инициатив по примирению на низовом уровне, повышения осведомленности и воссоздания систем пастбищного управления и системы объездчиков, ответственных за эффективное противодействие угону скота (A/HRC/26/33/Add.3).

## 2. Системы снижения риска бедствий и управления ими

48. Снижение риска бедствий определяется как «концептуальные рамки элементов, рассматриваемых на предмет возможной минимизации в масштабах всего общества факторов уязвимости и опасности бедствий во избежание (предупреждение) негативного воздействия опасных явлений или в целях его ограничения (смягчение и обеспечение готовности) в широком контексте устойчивого развития<sup>9</sup>. Оно напрямую связано с задачей предотвращения внутреннего перемещения, вызванного как внезапными, так и постепенно нарастающими бедствиями. Как подчеркивается в Сендайской рамочной программе по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы, принятой в ходе третьей Всемирной конференции Организации Объединенных Наций по снижению риска бедствий, состоявшейся в марте 2015 года в Сендае (Япония) и утвержденной Генеральной Ассамблеей в своей резолюции 69/283, «каждое государство несет главную ответственность за предотвращение и снижение риска бедствий», а также что «снижение риска бедствий требует, чтобы за это коллективно отвечали центральные правительства и соответствующие национальные органы, секторы и заинтересованные стороны с должным учетом национальных условий и систем управления». На национальном и местном уровнях государства должны «поощрять регулярное проведение учений по проверке степени готовности к бедствиям, реагированию на них и восстановлению в целях обеспечения быстрого и эффективного реагирования на бедствия и обусловленные ими перемещения населения».

49. Органы властей всех уровней могут принять ряд мер для внедрения надлежащих систем снижения риска бедствий и управления ими. Некоторые страны уже создали определенные правовые и политические механизмы для снижения риска бедствий и управления ими, нацеленные в первую очередь на снижение риска перемещений. В случае если системы снижения риска бедствий уже существуют, следует проанализировать их способность в полной мере решать задачи, возникающие в связи с перемещением. Стратегии снижения риска бедствий и управления ими должны быть надлежащим образом отражены в работе органов власти, а национальном и местном уровнях должны быть созданы форумы для повышения осведомленности о рисках бедствий и распространения конкретной информации.

<sup>9</sup> United Nations Inter-Agency Secretariat of the International Strategy for Disaster Reduction, *Living with Risk: A Global Review of Disaster Reduction Initiatives, 2004 version*, vol. I, United Nations publication, Sales No. G.V.E.03.0.2.

50. Специальный докладчик отметил в своем докладе об изменениях климата и перемещении внутри стран, что «механизмы раннего оповещения также могут оказаться полезными для сведения к минимуму ущерба, гибели людей и перемещения населения» (A/66/285, пункт 49). Вместе с этим он привел пример голода, поразившего Сомали в 2011 году и вызвавшего перемещение населения несмотря на распространение раннего оповещения о риске голода за несколько месяцев до его наступления, отметив системные трудности, мешающие как государствам, так и международному сообществу активно реагировать на сигналы раннего предупреждения, чтобы предотвращать бедствия, даже если их наступление происходит медленными темпами, или ограничивать их негативные последствия для населения. Он еще раз подчеркнул, что технические механизмы, такие как системы раннего предупреждения, необходимо сочетать с мощной политической волей и быстро реагирующими системами управления, которые своевременно обеспечивали бы меры по обеспечению готовности, снижению риска бедствий и иные меры адаптации.

### **3. Меры по обеспечению готовности и смягчению последствий**

51. Государства, имеющие опыт перемещений, вызванных бедствиями, или внутренних конфликтов, должны прилагать усилия для упреждения подобных ситуаций и принимать меры по обеспечению готовности к перемещениям. Если бедствия носят циклический характер, то необходимо рассмотреть возможность принятия мер по обеспечению готовности и смягчению последствий на случай возможных потоков перемещенных лиц. В Канкунских рамках по адаптации, принятых Конференцией сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, состоявшейся в 2010 году в Канкуне, Мексика, сторонам предлагается «укреплять и, когда это необходимо, создавать и/или назначать на национальном уровне институциональные механизмы в целях активизации работы по широкому спектру действий по адаптации, начиная с планирования и заканчивая осуществлением». Эти усилия включают в себя меры по адаптации в связи с перемещением. В ходе своего визита в Южный Судан Специальный докладчик призвал власти изучить и внедрить эффективные меры по снижению риска бедствий и смягчению их последствий, особенно в районах, подверженных частым бедствиям (A/HRC/26/33/Add.3).

52. В некоторых случаях возможно предсказать ситуации перемещения исходя из действий правительств, которые в связи с этим должны подготовить соответствующие меры. Так, например, проекты строительства привели к тому, что миллионы людей во всех регионах были вынуждены стать перемещенными лицами. Перемещение, вызванное строительством, требует тщательного контроля и проведения консультаций с внутренне перемещенными лицами и другими пострадавшими сообществами. Однако это правило редко выполняется, что приводит к нарушениям прав человека, включая вынужденное перемещение и насилие. Необходимо соблюдать международные стандарты и в первую очередь Конвенцию 1989 года о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах (№ 169) Международной организации труда, требующей получения свободного и сознательного согласия коренных народов по вопросам, касающимся их и земель и территорий их предков. В Основных принципах и руководящих указаниях, касающихся выселений и перемещений по соображениям развития (A/HRC/4/18, приложение I), разра-

ботанных Специальным докладчиком по вопросу о достаточном жилище в 2007 году в качестве элемента права на удовлетворительный уровень жизни, содержатся полезные рекомендации, призванные помочь государствам в разработке политики и законодательства для предотвращения принудительных выселений.

### **С. Управление оказанием помощи и предоставлением защиты внутренне перемещенным лицам**

53. Правительству принадлежит первоочередная обязанность предоставлять помощь и защиту всем внутренне перемещенным лицам, относящимся к его юрисдикции, без какой-либо дискриминации, на национальном, региональном и местном уровне. В случае возникновения ситуации перемещения необходимо незамедлительно принимать надлежащие меры раннего реагирования, к которым относятся оперативное предоставление соответствующего убежища и гуманитарной помощи, защитные меры по обеспечению безопасной и организованной транспортировки в безопасные места и безопасности во время пребывания в данных местах, а также мобилизации специалистов национального уровня, включая военные и правоохранительные силы и гражданские органы власти. Экстренное реагирование может быть сопряжено с серьезными трудностями и требует проведения оперативной мобилизации многочисленных ресурсов.

54. Власти ряда стран, в которых Специальный докладчик побывал с визитом, признают, что внутреннее перемещение застало их врасплох и что им потребовалось некоторое время для создания надлежащих институциональных механизмов в целях удовлетворения возникших потребностей. Первые несколько дней и недель кризиса перемещения являются наиболее важными, и этим временем можно было бы распорядиться более эффективно, если бы страны уже располагали действующими эффективными структурами. В следующих пунктах Специальный докладчик проводит анализ добросовестной практики структур управления, созданных для оказания помощи внутренне перемещенным лицам в чрезвычайных ситуациях, на основании информации, полученной в ходе разных ситуаций перемещения.

#### **1. Назначение национального институционального координационного пункта**

55. При принятии национальными властями ответных мер в связи с перемещением внутри страны может быть целесообразно назначить или создать институциональный координационный пункт, который возьмет на себя руководство координацией мер, принимаемых в связи с перемещением внутри страны. В качестве такого координационного пункта может выступать специальное министерство, департамент, агентство или иной экспертный орган, который будет обладать полномочиями надзора за национальными и местными ответными мерами, контроля всех усилий и обеспечения координации действий всех соответствующих органов власти, избегая при этом дублирования функций. Создание координационного пункта на самом высшем уровне, например в рамках аппарата президента или премьер-министра, обеспечит ему необходимый авторитет и ресурсы и придаст надлежащий политический вес его деятельности.

56. Государства, ратифицировавшие Кампальскую конвенцию, в соответствии со ст. 3 четко обязуются в случае необходимости назначать полномочное ведомство или орган, которые будут отвечать за координацию действий, направленных на предоставление помощи и защиты внутренне перемещенным лицам, а также возлагать на надлежащие организации ответственность за защиту и помощь, а также за сотрудничество с соответствующими международными организациями и агентствами или же с организациями гражданского общества в случае отсутствия такого органа власти.

57. Специальный докладчик отмечает, что отсутствие такого координационного пункта напрямую отражается на качестве мер, принимаемых национальными властями в ответ на кризис перемещения, и в конечном итоге затрагивает самих внутренне перемещенных лиц. Дублирование задач, а также отсутствие взаимодействия между различными органами и единого понимания того, как распределяются функции и ответственность, способны значительно снизить эффективность коллективных усилий по реагированию на ситуацию. Выступая в качестве центрального органа, под руководством которого действуют все остальные органы и ведомства, координационный пункт обладает целостной картиной принимаемых мер и может обеспечить благополучное урегулирование кризиса, который в отсутствие координационных механизмов способен стремительно выйти из-под контроля.

58. Правительственный координационный пункт может отвечать за совместное председательство в межучрежденческом или межминистерском комитете по вопросам перемещения внутри страны в целях отражения особых нужд и прав внутренне перемещенных лиц в секторальных законах, политике, планах и программах соответствующих министерств на национальном и местном уровнях. В качестве официального представителя правительства по вопросам перемещения институциональный координационный пункт будет также выполнять функции основного контактного лица для взаимодействия с международным сообществом и другими заинтересованными сторонами и участвовать в соответствующих заседаниях международных агентств.

59. В Кении в качестве институционального координационного пункта, ответственного за вопросы перемещения внутри страны, включая переселение внутренне перемещенных лиц и координацию программ по снижению риска бедствий в связи с насилием, совершавшимся после выборов в 2007–2008 годах, было назначено Государственное министерство по специальным программам. Однако в ходе своей последующей миссии в Кении в июне 2014 года Специальный докладчик обнаружил, что вместо институционального координационного пункта для внутренне перемещенных лиц в рамках новой конституции 2010 года было создано Министерство децентрализации, в то время как прежнее Государственное министерство по специальным программам превратилось в Департамент социальных программ при Министерстве децентрализации.

60. Роль координационного пункта может включать в себя разработку консолидированной системы управления информацией, призванной координировать сбор соответствующих данных о ситуации перемещения, отслеживать и отражать передвижение перемещенных лиц с момента возникновения чрезвычайной ситуации и вплоть до достижения долгосрочного решения, а также обеспечивать непрерывный обмен информацией между участниками ответных мер.

Координационный пункт должен также нести общую ответственность за обеспечение своевременной идентификации, регистрации и профилирования внутренне перемещенных лиц в тесном сотрудничестве с другими национальными органами и при необходимости учреждениями Организации Объединенных Наций и иными международными организациями, участвующими в оказании гуманитарной помощи.

61. Национальный институциональный координационный пункт играет важнейшую роль, которая заключается в планировании, контроле и координации деятельности и программ, связанных с обеспечением защиты, включая оказание неотложной помощи и поддержки. Несмотря на то что оказанием услуг на местах будут заниматься иные назначенные субъекты, ответственные за осуществление, крайне необходимо и наличие институционального координационного пункта как единой структуры, ответственной за надзор за всеми усилиями.

## **2. Создание межучрежденческих механизмов**

62. Государства должны рассмотреть возможность создания межминистерского или межучрежденческого комитета, который будет отвечать за обеспечение единого представления о ситуации перемещения внутри страны на межминистерском уровне, включая трудности, с которыми сталкиваются различные министерства в связи с необходимостью немедленного реагирования и возможными факторами, ограничивающими возможность выработки долгосрочных решений. Роли, функции, обязанности и каналы взаимодействия подобного комитета или схожей структуры должны быть четко определены с учетом институционального координационного пункта. Институциональный координационный пункт выполняет политическую и надзорную функции, в то время как межучрежденческий орган отвечает за оперативную часть ответных мер.

63. Подобный орган может осуществлять координацию обязанностей каждого отраслевого ведомства или министерства на национальном уровне. Он также будет отвечать за обеспечение четкого распределения институциональных ролей и обязанностей между государственными органами. Данный орган должен состоять из представителей различных министерств, имеющих отраслевые обязанности в отношении внутренне перемещенных лиц, основных национальных и международных агентств, а также представителей внутренне перемещенных лиц. Подобные механизмы являются важным условием принятия всеобъемлющих и межведомственных ответных мер, в рамках которых признавалась бы, например, важность взаимосвязи между обеспечением жилья, трудоустройства и средств к существованию, что требует сотрудничества между различными ведомствами.

## **3. Роль отраслевых министерств и других органов, имеющих отраслевые обязанности в отношении внутренне перемещенных лиц**

64. Принятие мер по удовлетворению потребностей внутренне перемещенных лиц напрямую затрагивает ряд ключевых министерств, так как у них имеются отраслевые обязанности. Данные министерства должны принимать участие в ответных действиях с момента возникновения чрезвычайной ситуации и иметь представителей в любом межучрежденческом механизме, где их роли должны обсуждаться в контексте функций других отраслевых министерств. В

ходе своих страновых визитов Специальный докладчик встречался с представителями отраслевых министерств, которые напрямую связаны с оказанием гуманитарной помощи и являются основными контактными лицами в случае необходимости оказания помощи — к ним относятся министерства здравоохранения, образования, труда, социальных вопросов, внутренних дел, обороны и министерства по делам женщин.

65. Все профильные министерства и органы должны уделять больше внимания особым потребностям внутренне перемещенных лиц и выделять специальные ресурсы на их удовлетворение. Отраслевые министерства должны действовать согласованно с институциональным координационным пунктом и межучрежденческим органом в целях осуществления приоритетных задач и стратегий, разработанных данными органами, в соответствии со своими мандатами. Оптимальным вариантом является создание отраслевыми министерствами своих собственных специальных внутренних координационных пунктов, департаментов или подразделений, которые будут нести ответственность за внутренне перемещенных лиц, для обеспечения надлежащего уровня внимания, технического опыта и знаний и ресурсов.

66. Отраслевые министерства должны пересмотреть свои отраслевые законы и политику, с тем чтобы они отражали интересы внутренне перемещенных лиц и сообществ, затронутых перемещением, включая их особые права, потребности и факторы уязвимости, а также адаптировать законы и политику таким образом, чтобы они наилучшим образом соответствовали ситуации. Данные министерства должны пересмотреть свои планы и программы, принятые в рамках отраслевых законов и политики, чтобы обеспечить внутренне перемещенным лицам и сообществам, затронутым перемещением, доступ к таким программам и возможность извлекать из них пользу наравне с неперемещенным населением.

#### **4. Роль местных и иных субнациональных органов власти**

67. В децентрализованных или автономных системах основную роль в вопросах ответных мер в связи с перемещением внутри страны зачастую играют субнациональные, региональные и местные органы власти. Эти органы власти часто являются первым пунктом взаимодействия с внутренне перемещенными лицами, и именно к ним внутренне перемещенные лица обращаются за помощью в первую очередь. Вот почему так важно, чтобы местные органы власти были легко узнаваемыми, имели четко определенные обязанности и в полной мере участвовали в работе национальных координационных механизмов. Будучи выразителем интересов национальных органов власти на определенных территориях и самих сообществ внутренне перемещенных лиц, местные органы власти должны принимать полноценное участие во всех процессах принятия решений.

68. В ходе проведения совместного исследования, посвященного перемещению внутри региона Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС), было выявлено, что в децентрализованных государствах «координация должна носить как вертикальный, так и горизонтальный характер в том смысле, что она должна не только способствовать принятию решений среди различных соответствующих субъектов на центральном уровне, но также обеспечивать беспрепятственное взаимодействие между данными субъектами

и региональными и/или местными координационными органами по вопросам четкого руководства, последующей деятельности и обмена информацией»<sup>10</sup>. Национальные органы власти должны следить за тем, чтобы местные органы власти располагали необходимым объемом ресурсов и опыта для эффективной работы и не испытывали чрезмерной нагрузки в ходе проведения ответных действий.

## 5. Взаимодействие с местными субъектами

69. При возникновении ситуации внутреннего перемещения органы власти могут быстро столкнуться с чрезмерным объемом нагрузки и нехваткой ресурсов для надлежащего удовлетворения самых неотложных потребностей. Международное сообщество играет вспомогательную роль, оказывая помощь нуждающимся в тех случаях, когда сами государства не справляются с этой задачей. Очень важно, чтобы правительства признавали необходимость обращения за международной помощью и содействовали ее скорейшему получению. Это требует предоставления организациям по оказанию гуманитарной помощи полного доступа ко всем регионам, затронутым перемещением, и ко всем сообществам внутренне перемещенных лиц. В некоторых случаях, особенно в условиях конфликтов, устанавливаются ограничения или барьеры, способные поставить под угрозу эффективность защиты внутренне перемещенных лиц.

70. В периоды чрезвычайных ситуаций огромное значение приобретает координация усилий, необходимая для минимизации пробелов и частичного дублирования функций при оказании помощи со стороны гуманитарных организаций. В 2005 году, после реформирования гуманитарной программы, был внедрен комплексно-тематический подход, ориентированный в первую очередь на повышение эффективности реагирования на особые потребности перемещенных лиц<sup>11</sup>. Комплексно-тематическая система используется более чем 30 странами и дает возможность для участия как организаций, относящихся к системе Организации Объединенных Наций, так и тех, которые в нее не входят. Необходимо, чтобы правительства присоединялись к комплексно-тематической системе и участвовали в соответствующих заседаниях, чтобы после достижения ими необходимого уровня готовности правительства могли взять обеспечение ответных мер на себя, а комплексно-тематическая система — сложить с себя свои полномочия.

71. В случае Филиппин правительство страны создало копию собственной комплексно-тематической системы внутри своих механизмов управления чрезвычайными ситуациями. Как отмечается в исследовании Института Брукингса и Международной организации по миграции (МОМ), были созданы специальные блоки вопросов, во многом соответствующие блокам вопросов, сформированным на глобальном уровне Межучрежденческим постоянным комитетом<sup>12</sup>,

<sup>10</sup> ECOWAS and UNHCR, “Responsibility to respond to internal displacement in the ECOWAS region: case studies of Côte d’Ivoire, Liberia and Nigeria” (March 2015). <http://www.finlandnigeria.org/public/download.aspx?ID=145895&GUID=%7B7525C164-38CB-41D6-BE68-2AE6F0CC1818%7D>

<sup>11</sup> Для получения более подробной информации о комплексно-тематической системе см. [www.humanitarianresponse.info/fr/coordination/clusters/what-cluster-approach](http://www.humanitarianresponse.info/fr/coordination/clusters/what-cluster-approach).

<sup>12</sup> Angela Sherwood and others, *Resolving Post-Disaster Displacement: Insights from the Philippines after Typhoon Haiyan (Yolanda)* (Washington, D.C., Brookings Institution and IOM, 2015).

и определены как руководители со стороны государства, так и международные соруководители.

#### **D. Управление, направленное на поддержку долгосрочных решений для внутренне перемещенных лиц**

72. В то время как на начальном и первичном этапах реагирования на перемещение требуется принятие определенных мер и ответных действий со стороны правительства, по мере затягивания ситуации перемещения характер действий национальных органов власти должен меняться таким образом, чтобы удовлетворять текущие и будущие потребности в полном соответствии с правами человека внутренне перемещенных лиц. В связи с этим необходимо провести полную оценку возможного развития событий при перемещении внутри страны с отражением возможностей и вероятности возвращения людей на прежние места жительства, а также с учетом желаний и намерений внутренне перемещенных лиц и необходимости обеспечить долгосрочные решения. Это необходимо учитывать для выработки необходимой политики, программ, институциональных структур и ответных мер.

73. Особенно важно четко понимать, что внутренне перемещенные люди будут нуждаться в особом внимании на протяжении продолжительного периода времени, и урегулирование проблем перемещения не заканчивается на этапе физического возвращения или переселения внутренне перемещенных лиц. К сожалению, национальные органы власти нередко полагают, что возвращение людей, закрытие лагерей или денежные выплаты представляют собой долгосрочное решение и что обязательства правительства по отношению к внутренне перемещенным лицам на этом исчерпываются, что совершенно не соответствует действительности.

74. Согласно Рамочной программе поиска долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц Межучрежденческого постоянного комитета, долгосрочное решение может считаться реализованным только в том случае, когда внутренне перемещенные лица перестают испытывать особые потребности в помощи и защите, обусловленные их перемещением, и могут осуществлять свои права человека без какой-либо дискриминации в связи с их перемещением. Обеспечить реализацию долгосрочного решения можно за счет следующих мер: а) устойчивая реинтеграция на прежнем месте жительства (возвращение); б) устойчивая местная интеграция в районах, где внутренне перемещенные лица нашли убежище (местная интеграция); с) устойчивая интеграция в другой части страны (переселение в иное место).

##### **1. Рабочая или целевая группа по долгосрочным решениям**

75. Национальные органы власти должны создать эффективные и подотчетные механизмы, например рабочие или целевые группы, которые будут отвечать за надзор и поддержку программ по обеспечению долгосрочных решений. Эти механизмы должны состоять из различных групп внутренне перемещенных лиц, отраслевых министерств и соответствующих государственных и международных технических агентств, таких как субъекты по вопросам развития, а также представителей международного сообщества и местных органов власти. Они должны отвечать за разработку и осуществление правовых и политиче-

ских рамок и стратегий, направленных на поддержку долгосрочных решений и осуществлять мониторинг хода и успешности реализации того решения, которое было выбрано внутренне перемещенными лицами — возвращения, местной интеграции или переселения в другое место.

76. В ходе своего странового визита в Сербию, включая Косово, Специальный докладчик рекомендовал правительству страны создать рабочую группу по государственной защите для реализации долгосрочных решений, в состав которой войдут представители Комиссариата по вопросам беженцев и миграции, Бюро по правам человека и правам меньшинств, соответствующих государственных отраслевых министерств, двусторонних и многосторонних партнеров и представителей внутренне перемещенных лиц (A/HRC/26/33/Add.2). Он отметил, что рабочая группа по защите так и не была создана, и в связи с этим вновь обратился с данной рекомендацией к правительству.

## 2. Отраслевые структуры

77. В Рамочной программе Межучрежденческого постоянного комитета устанавливаются восемь базовых показателей, с помощью которых возможно определить степень успешности реализации того или иного долгосрочного решения. Рабочие или целевые группы по долгосрочным решениям должны использовать эти критерии для мониторинга хода осуществления долгосрочных решений. К данным базовым показателям относятся: охрана и безопасность; надлежащий уровень жизни; наличие занятости и средств к существованию; восстановление жилья, земли и имущества; доступ к документации; воссоединение семей; участие в общественных вопросах; эффективные средства правовой защиты, включая доступ к правосудию.

78. Несмотря на то что ведущую роль в данных вопросах должны играть специальные механизмы по поддержке долгосрочных решений, Специальный докладчик отмечает, что ряд других структур, имеющих отраслевые обязательства, например механизмы, ответственные за восстановление жилья, земли и имущества, или механизмы примирения, могут способствовать выработке долгосрочных решений и помочь рабочим или отраслевым группам в выполнении их задач. Структуры по поддержке долгосрочных решений должны по возможности избегать дублирования функций с существовавшими ранее механизмами, а долгосрочные решения должны быть отражены в повестке дня других структур. Специальный докладчик далее анализирует некоторые структуры исходя из восьми базовых показателей, перечисленных в Рамочной программе Межучрежденческого постоянного комитета.

79. Нельзя утверждать, что долгосрочное решение было успешно реализовано, если внутренне перемещенные люди лишены физической охраны и безопасности и не могут получить эффективную защиту со стороны национальных и местных властей, включая защиту от угроз, первоначально спровоцировавших перемещение или способных стать причиной нового перемещения. Необходимо, чтобы национальные и местные органы власти уделяли особое внимание вопросам защиты внутренне перемещенных лиц, поддерживали механизмы мониторинга, призванные следить за тем, чтобы внутренне перемещенные лица не стали вновь жертвами дальнейших нарушений их прав после возвращения на прежнее место жительства, локальной интеграции или переселения, и обеспечивали подотчетность путем получения и рассмотрения жалоб.

Особенно пристальное внимание следует уделять особым потребностям в защите, присущим внутренне перемещенным женщинам и девочкам, в связи с чем может быть полезно создавать специально подготовленные координационные пункты по гендерной проблематике в различных сферах работы полиции и иных правоохранительных органов.

*Экономические, социальные и культурные права*

80. Для полной реализации долгосрочных решений необходимо обеспечить полное соблюдение и защиту экономических, социальных и культурных прав внутренне перемещенных лиц. Может возникнуть необходимость в принятии особых мер для обеспечения внутренне перемещенным лицам, беженцам и переселенцам доступа к услугам образования и здравоохранения и возможностей получить средства к существованию, а также соблюдения их земельных и имущественных прав, на равных условиях с неподвижным населением. Местные органы власти выполняют особые задачи постоянного характера и должны работать вместе с внутренне перемещенными лицами, беженцами и переселенцами для расширения их доступа к социальным услугам. Во время своей поездки в Грузию в июне 2013 года Специальный докладчик был поставлен в известность о принятии пересмотренного плана действий по осуществлению государственной стратегии в отношении внутренне перемещенных лиц на период 2012—2014 годов. Он приветствовал тот факт, что данный обновленный план четко ориентирован на принятие социально-экономических мер в интересах внутренне перемещенных лиц. План действий предусматривает создание управляющего комитета, который, в частности, в соответствии со своим мандатом, должен поддерживать социально-экономическую интеграцию внутренне перемещенных лиц, предоставлять им надлежащие условия жизни и долгосрочные жилищные условия, а также положить конец их зависимости от государства (A/HRC/26/33/Add.1).

81. Решения проблемы перемещения не могут считаться устойчивыми до тех пор, пока внутренне перемещенным лицам не будет предоставлен равноправный доступ к возможностям получения средств к существованию и трудоустройства. Специальный докладчик отмечает важность принятия особой программы или стратегии в отношении средств к существованию при консультации с самими внутренне перемещенными лицами и соответствующими сообществами, которая будет направлена на удовлетворение особых потребностей внутренне перемещенных лиц, равно как потребностей и интересов сообществ, затронутых перемещением. Национальные и местные органы власти должны предоставлять внутренне перемещенным лицам возможности для повышения квалификации и профессионального обучения, с тем чтобы они могли вернуться к нормальной жизни и получать устойчивый доход. В Азербайджане Специальный докладчик был проинформирован о том, что некоторые внутренне перемещенные лица трудоустраиваются при помощи государственной службы занятости, в то время как остальные принимают участие в программах профессионального обучения или занимаются общественными работами. Национальный фонд по поддержке предпринимателей также предоставляет внутренне перемещенным лицам кредиты на льготных условиях для предпринимательских инвестиционных проектов (A/HRC/29/34/Add.1).

*Жилье, земля и имущество*

82. Вопросы, связанные с жильем, землей и имуществом, зачастую носят сложный характер и требуют эффективного управления. Необходимо создавать эффективные и доступные механизмы для своевременной реституции прав внутренне перемещенных лиц на жилье, землю и имущество, чтобы обеспечить реализацию долгосрочных решений, какими бы ни были выбранные данными лицами решения. В Рамочной программе Межучрежденческого постоянного комитета говорится, что «право на реституцию или компенсацию распространяется на всех перемещенных лиц — мужчин, женщин и детей — которые были лишены возможностей владения, аренды или других способов распоряжаться и пользоваться своими домами, землей и имуществом. Это право не зависит от наличия у этих лиц официальных или неофициальных свидетельств или прав собственности, основанных всего лишь на неоспоренных фактах пользования или владения». Специальный докладчик также напоминает о необходимости реализации государствами принципов реституции жилья и имущества беженцев и перемещенных лиц, разработанных Специальным докладчиком Подкомиссии по поощрению и защите прав человека Паулу Сержиу Пиньейру (E/CN.4/Sub.2/2005/17, приложение), и в первую очередь принципов 12.1–12.6, касающихся национальных процедур, институциональных структур и механизмов для рассмотрения претензий, связанных с реституцией, со стороны перемещенных лиц.

83. Поскольку земли и имущество внутренне перемещенных лиц могут быть заняты другими людьми, существует вероятность возникновения споров, и национальные органы власти должны создавать эффективные механизмы для их урегулирования, принимая меры для упрощения процедур во избежание возникновения дополнительной нагрузки на внутренне перемещенных лиц. Проведение полноценных консультаций с внутренне перемещенными лицами и сообществами, затронутыми перемещением, и привлечение их к участию для рассмотрения вопросов, касающихся земельной реформы, крайне важны и являются ключевым элементом оценки эффективности реализации устойчивого решения. Таким образом, данные механизмы должны носить доступный характер, а внутренне перемещенным лицам, желающим предъявить претензии, при необходимости должна оказываться безвозмездная правовая помощь.

84. Как отмечается в Рамочной программе Межучрежденческого постоянного комитета: «В некоторых случаях целесообразно создать специальные механизмы реституции и компенсации (например, комиссию по рассмотрению заявок на пользование территорией), а в других — эффективно и непредвзято рассмотреть данное дело могли бы существующие учреждения, включая традиционные механизмы урегулирования споров о праве собственности».

85. В ходе своего визита в Кот-д'Ивуар Специальный докладчик с удовлетворением обнаружил, что в стране был создан межминистерский технический комитет по урегулированию подобных вопросов. В то же время было отмечено, что более целесообразным было бы создание специального государственного

координационного пункта по земельной реформе для обеспечения координации национальных усилий и участия внутренне перемещенных лиц в данном процессе (A/HRC/23/44/Add.1). В ходе своего последующего визита в 2014 году он приветствовал усилия правительства, направленные на урегулирование споров по земельным вопросам<sup>13</sup>.

#### *Воссоединение семьи*

86. В ходе перемещения члены семьи могут быть разлучены или пропасть без вести. Как в постконфликтных ситуациях, так и после бедствий национальные органы власти отвечают за воссоединение семей и создание специальных механизмов по установлению местонахождения пропавших родственников. В Рамочной программе Межучрежденческого постоянного комитета говорится о том, что «необходимо как можно скорее установить судьбу и местонахождение пропавших членов семьи и информировать ближайших родственников о ходе поисков и полученных результатах». Во время своего визита в Шри-Ланку в декабре 2013 года Специальный докладчик узнал о том, что правительство страны создало комиссию по расследованию судьбы почти 18 тыс. человек, которые пропали во время вооруженного конфликта. Он рекомендовал данной комиссии в полной мере следовать международным стандартам, проводить консультации по всем вопросам с семьями пропавших, расширить охват своей деятельности таким образом, чтобы она распространялась на лиц, исчезнувших в период с мая 2009 года, и обнародовать полученные выводы и рекомендации (A/HRC/26/33/Add.4).

#### *Документация и участие в решении общественных вопросов*

87. При первой же возможности следует создать механизмы по замене утраченных или иных документов. Отсутствие документации может стать основным фактором, препятствующим регистрации, свободе перемещения или способности получить доступ к льготам и иным видам помощи. Эти механизмы должны быть доступными и экономически приемлемыми для всех внутренне перемещенных лиц, независимо от того, с чем связана их ситуация перемещения. Может потребоваться создание местных или мобильных служб документации. Во время своего последующего визита в Кот-д'Ивуар Специальный докладчик призвал к скорейшему осуществлению закона о регистрации новорожденных и умерших, согласно которому регистрация должна производиться на безвозмездной основе. Этот закон крайне важен, так как множество детей, большинство из которых являются перемещенными лицами, не были зарегистрированы в период после последних общенациональных выборов. Кроме того, около 80—120 тыс. книг регистрации актов гражданского состояния были уничтожены во время кризиса.

88. Часто возникают ситуации, когда внутренне перемещенные лица либо утратили свои документы, либо остались зарегистрированы по прежнему месту жительства. Это может повлечь за собой негативные последствия и способствовать дальнейшей маргинализации сообществ, в конечном итоге препятствуя их свободному участию в решении общественных вопросов. Урегулирование подобных ситуаций требует принятия специальных мер еще до возвращения внутренне перемещенных лиц, их местной интеграции или переселения.

<sup>13</sup> См. [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14881&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14881&LangID=E).

Например, в ситуации, когда назад не вернулось значительное число внутренне перемещенных лиц, могут потребоваться программы регистрации и информирования избирателей в местах расселения внутренне перемещенных лиц или создание специальных избирательных участков. Разработка мер, благодаря которым внутренне перемещенные лица получат возможность голосовать, чрезвычайно важна для защиты их права на политическое участие.

*Усилия по обеспечению правосудия и примирения*

89. Необходимо создать эффективные и доступные механизмы обеспечения правосудия и примирения, обладающие правовым мандатом и возможностью для предоставления внутренне перемещенным лицам эффективных средств правовой защиты в том, что касается совершенных по отношению к ним нарушений, включая нарушения, совершенные государственными и негосударственными субъектами. Эти механизмы должны учитывать географические, культурные и экономические аспекты и предлагать упрощенные процедуры предъявления претензий, которыми смогут воспользоваться все жертвы нарушений, независимо от уровня их образования, социального статуса пола и возраста. Эти механизмы должны также учитывать особые препятствия, с которыми могут сталкиваться внутренне перемещенные лица, как то: потеря документов, психологическая травма и боязнь дальнейшей виктимизации. С этой целью в ходе своих официальных миссий в сентябре 2011 года и июле 2012 года соответственно Специальный докладчик провел совместные сессии с комиссиями по установлению истины и обеспечению правосудия и примирения в Кении и Кот-д'Ивуаре для ознакомления со свидетельствами внутренне перемещенных лиц.

90. В ситуациях перемещения, вызванных конфликтами, к факторам, затрудняющим реализацию долгосрочных решений, могут также относиться возвращение и реинтеграция внутренне перемещенных лиц на территории, где ранее происходили конфликты, и в общины, где возникло противостояние между различными этническими или религиозными группами. Во время своего визита в Ирак в мае 2015 года Специальный докладчик отметил, что возвращение некоторых сообществ меньшинств в свои дома потребует внедрения процессов обеспечения правосудия, примирения и восстановления доверия между общинами в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе, причем эти процессы подлежат тщательному контролю и мониторингу, что потребует привлечения подразделений, сил полиции и иных государственных служащих, прошедших специальную подготовку, для недопущения возможных проблем и конфликтов.

91. Государства, затронутые перемещением, должны создать эффективную правовую основу для выплаты внутренне перемещенным лицам справедливой компенсации ущерба, нанесенного в результате перемещения, или, при необходимости, предоставления иных форм возмещения в полном соответствии с международными стандартами. В некоторых случаях к урегулированию проблем, связанных с перемещением, привлекались комиссии по установлению истины и примирению, и существует возможность для формирования связи между подобными механизмами и реализацией долгосрочных решений. Эти механизмы могут способствовать обеспечению долгосрочных решений, в частности за счет признания и принятия рассказов и опыта внутренне перемещенных лиц, способствуя улучшению взаимоотношений между перемещенным

населением и сообществами, затронутыми перемещением, и предоставляя конкретные рекомендации относительно реализации долгосрочных решений в отношении реституции жилья, земли и имущества и иных подобных вопросов<sup>14</sup>.

92. В Шри-Ланке в 2010 году была создана Комиссия по учету накопленного опыта и воссоединению (КУНОВ). Итоговый доклад Комиссии, опубликованный в 2011 году, содержал главы, посвященные непосредственно внутренне перемещенным лицам. Комиссия признала, что добиться устойчивого и всеобъемлющего процесса примирения без выработки долгосрочных решений для внутренне перемещенных лиц, рассчитанных на среднюю и длительную перспективу, невозможно. В ходе своего визита в Шри-Ланку в декабре 2013 года Специальный докладчик выступил в поддержку заключения Комиссии и ее рекомендации относительно принятия единой государственной программы, направленной на переселение внутренне перемещенных лиц и/или их интеграцию в принимающие сообщества, еще раз особо отметив необходимость повышения осведомленности среди внутренне перемещенных лиц относительно имеющихся у них возможностей и уважения их итогового решения (A/HRC/26/33/Add.4).

#### IV. Выводы и рекомендации

92. **Национальные органы власти несут основную ответственность за принятие ответных мер в связи с ситуацией перемещения внутри страны. Необходимо внедрить надлежащие институциональные механизмы на всех уровнях для того, чтобы обеспечить скоординированный характер и успешную реализацию ответных мер. В отсутствие надлежащих структур управления, финансовых ресурсов и опыта меры, принимаемые в связи с перемещением внутри страны, будут носить ситуативный и нескоординированный характер. Отсутствие четкого разграничения сфер ответственности способно привести к беспорядку и дублированию усилий и в конечном итоге отрицательно отразиться на жизни внутренне перемещенных лиц и их способности осуществлять свои права. В связи с этим очень важно, чтобы государства создавали эффективные и подотчетные структуры управления на всех уровнях — национальном, региональном и местном — для того чтобы иметь возможность принимать ответные меры на всех этапах перемещения внутри страны.**

93. **В основу рекомендаций Специального докладчика легли Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны, Рамочная программа поиска долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц Межучрежденческого постоянного комитета и иные соответствующие стандарты, включая рамочную концепцию национальной ответственности за урегулирование ситуаций международного перемещения, предложенную Проектом Института Брукинса и Бернского университета по проблемам внутреннего перемещения населения<sup>15</sup>, а также его соб-**

<sup>14</sup> Megan Bradley, “Truth-telling and displacement: patterns and prospects”, in *Transitional Justice and Displacement*, Roger Duthie, ed. (New York, International Center for Transitional Justice and Brookings Institution-London School of Economics Project on Internal Displacement, 2012).

<sup>15</sup> “Addressing internal displacement: a framework for national responsibility” (2005).

ственный опыт по работе с проблемами внутреннего перемещения в ряде стран. Эти рекомендации следует использовать исключительно в качестве руководства, которое должно быть адаптировано с учетом национальных условий и особенностей ситуации перемещения в той или иной стране.

94. Специальный докладчик рекомендует государствам, затронутым проблемой внутреннего перемещения:

а) разрабатывать национальные правовые и политические механизмы по вопросам перемещения внутри страны, которые обеспечат организацию институциональных ответных мер, позволят четко определить роли и обязанности государственных министерств и иных органов при урегулировании ситуаций перемещения внутри страны и обеспечат необходимый бюджет;

б) создать системы снижения риска бедствий и управления ими, в рамках которых особое внимание будет уделяться вопросам перемещения внутри страны;

в) провести подготовку всех соответствующих местных и субнациональных органов власти, которые зачастую первыми контактируют с внутренне перемещенными лицами, в отношении международных стандартов, касающихся внутренне перемещенных лиц, и обязанностей данных органов власти по защите прав человека и удовлетворению потребностей внутренне перемещенных лиц;

г) назначить институциональный координационный центр внутри правительства для надзора за проведением ответных мер;

д) создать межминистерский или межучрежденческий координационный комитет, ответственный за обеспечение единого представления о ситуации перемещения внутри страны и определение приоритетных направлений работы для каждого органа;

е) обеспечить пересмотр отраслевыми министерствами своих отраслевых законов и политики, с тем чтобы они отражали интересы и потребности внутренне перемещенных лиц и сообществ, затронутых перемещением, и соответствующую адаптацию таких законов и политики;

ж) обеспечить пересмотр всеми органами своих планов и программ, принятых в рамках отраслевых законов и политики, чтобы предоставить внутренне перемещенным лицам и сообществам, затронутым перемещением, доступ к таким программам и возможность извлекать из них пользу наравне с непеременным населением;

з) предоставить национальным и местным органам необходимые финансовые и людские ресурсы в том объеме, который необходим для выполнения их обязанностей, с тем чтобы они имели возможность адаптироваться к нестабильным и постоянно меняющимся ситуациям и принимать ответные меры;

и) усилить поддержку, оказываемую местным органам власти, организациям гражданского общества, добровольцам и приходским группам;

ж) пригласить Специального докладчика или представителя иного международного механизма, обладающего техническим опытом и знаниями по вопросам, касающимся перемещения внутри страны, для того чтобы воспользоваться преимуществами технического сотрудничества;

95. Специальный докладчик рекомендует национальным правозащитным учреждениям, гражданскому обществу и добровольцам:

а) создавать специальные экспертные структуры по вопросам перемещения внутри страны, включая при необходимости экспертные координационные центры, подразделения или департаменты, чтобы максимально укрепить свою роль и повысить эффективность в вопросах предупреждения ситуаций перемещения, обеспечения готовности к ним и смягчения их последствий в сотрудничестве с правительством и другими национальными и международными заинтересованными сторонами;

б) создавать местные механизмы мониторинга соблюдения прав человека для обеспечения мониторинга на территории всей страны.

96. Специальный докладчик рекомендует государствам-донорам:

а) оказывать помощь государствам, затронутым перемещением, выделяя достаточный объем финансирования для поддержки технического сотрудничества, а также предоставлять иные виды помощи, необходимые при мобилизации ресурсов;

б) продолжать поддержку гуманитарных организаций и организаций по развитию, неправительственных организаций и международных неправительственных организаций, занятых вопросами перемещения внутри страны.

97. Специальный докладчик рекомендует международному сообществу:

а) предоставлять возможности технического сотрудничества государствам, затронутым перемещением, особенно в том, что касается подготовки органов, ответственных за регистрацию, разработку национальных законов и программ по перемещению внутри страны и вопросы, касающиеся реституции земли и имущества и выплаты компенсаций;

б) содействовать передаче знаний касательно структур управления, действующих в ситуациях перемещения внутри страны, в первую очередь путем выявления передовых методов и опыта, накопленного в ходе различных ситуаций перемещения;

в) оказывать помощь соответствующим органам власти, привлекая их внимание к ранним оповещениям об угрозе перемещения внутри страны и призывая к принятию упреждающих мер в связи с данными оповещениями;

---

98. Региональные механизмы по защите прав человека должны создавать региональные стандарты по перемещению внутри страны и правам внутренне перемещенных лиц. Необходимо рассмотреть возможность создания региональных рабочих групп или системы региональных докладчиков о ситуациях перемещения для урегулирования и мониторинга ситуаций перемещения в различных регионах. Наконец, региональные механизмы должны разрабатывать практические инструменты для оказания помощи национальным органам власти в вопросах реагирования на ситуации перемещения, в том числе в области управления ситуациями перемещения.

---