



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
24 July 2017
Russian
Original: English

Семьдесят вторая 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

Права внутренне перемещенных лиц

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц Сесилии Хименес-Дамари, представленный в соответствии с резолюцией [70/165](#) Генеральной Ассамблеи и резолюцией [32/11](#) Совета по правам человека.

* [A/72/150](#).



Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц

Резюме

Настоящий доклад является первым представляемым Генеральной Ассамблее докладом нынешнего Специального докладчика по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц, в котором кратко изложены тематические приоритеты работы Специального докладчика. В тематическом разделе Специальный докладчик рассматривает вопрос о том, как национальные органы власти и их национальные и международные партнеры в таких областях, как гуманитарная деятельность, развитие и права человека, могут расширить участие внутренне перемещенных лиц в принятии решений, затрагивающих их интересы, на всех этапах перемещения внутри страны.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Направления деятельности и тематические приоритеты Специального докладчика	3
III. Расширение участия внутренне перемещенных лиц в принятии решений, затрагивающих их интересы	5
A. Введение	5
B. Основания для участия внутренне перемещенных лиц	7
C. Принципы участия	11
D. Участие как ключевой элемент новых подходов к мерам реагирования на внутреннее перемещение	12
E. Существенные элементы расширения участия внутренне перемещенных лиц	16
F. Значение участия для предотвращения перемещений	21
G. Роль участия в урегулировании ситуаций затяжного перемещения	22
H. Обеспечение участия внутренне перемещенных лиц за пределами лагерей	24
I. Учет гендерных и возрастных аспектов, наличия инвалидности и многообразия подходов в процессах обеспечения широкого участия	25
IV. Выводы и рекомендации	27

I. Введение

1. Настоящий доклад представляется Генеральной Ассамблее Специальным докладчиком по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц Сесилией Хименес-Дамари в соответствии с резолюцией 70/165 Генеральной Ассамблеи.

2. В разделе II содержится обзор тематических приоритетов Специального докладчика. В разделе III рассматривается тематический вопрос участия внутренне перемещенных лиц, а также меры и позитивный опыт в деле расширения консультаций и практического участия в ситуациях, связанных с перемещением внутри страны. В разделе IV представлен ряд выводов и рекомендаций по рассматриваемой тематике.

II. Направления деятельности и тематические приоритеты Специального докладчика

3. В июне 2017 года Специальный докладчик представила Совету по правам человека свой первый ежегодный доклад (A/HRC/35/27), в котором она провела обзор своих первоначальных мероприятий, изложила свои стратегические приоритеты и методы работы и обозначила тематические вопросы, на которых она сосредоточит внимание в своей работе в период до 2019 года. В докладе содержится резюме заключительных мероприятий предыдущего Специального докладчика, Чалоки Бейани. В приложениях к ежегодному докладу представлены доклады предыдущего Специального докладчика о посещениях стран — Нигерии (A/HRC/35/27/Add.1), Грузии (A/HRC/35/27/Add.2) и Афганистана (A/HRC/35/27/Add.3).

4. Специальный докладчик подчеркивает, что в 2018 году отмечается двадцатая годовщина принятия Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны, и это станет прекрасной возможностью для повышения осведомленности о данном глобальном стандарте и напоминанием об участии внутренне перемещенных лиц. Специальный докладчик намерена вести информационную работу по повышению осведомленности и консультации с партнерами в целях подготовки мероприятий в ознаменование этой годовщины на национальном, региональном и международном уровнях, включая «круглый стол», организуемый ею в контексте представления своего ежегодного доклада на тридцать восьмой сессии Совета по правам человека в июне 2018 года¹. Специальный докладчик будет поощрять деятельность и принятие практических обязательств на национальном уровне в государствах, затронутых проблемой внутреннего перемещения, в том числе меры по включению Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны в национальное законодательство и внутреннюю политику. В связи с этим Специальный докладчик приветствует пожелания и предложения со стороны государств — членов Организации Объединенных Наций и всех других заинтересованных сторон.

5. Участь внутренне перемещенных лиц, как правило, в наименьшей степени и в последнюю очередь становится объектом внимания национальной и международной общественности. Одним из основных приоритетов Специального докладчика является поощрение информационного освещения и эффективной защиты всех внутренне перемещенных лиц, включая тех, которые стали практически «невидимыми» и которые игнорируются, лиц, находящихся в

¹ См. http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/35/L.7.

наиболее уязвимом положении и испытывающих наиболее острые проблемы в результате перемещения. В своей работе Специальный докладчик использует подход, ориентированный на конкретные результаты и основанный на правах человека, уделяя внимание налаживанию и укреплению конструктивного партнерства и сотрудничества в целях предотвращения перемещения внутри страны, оказания внутренне перемещенным лицам эффективной помощи и их защиты и содействия выработке долгосрочных решений в интересах всех внутренне перемещенных лиц.

6. Специальный докладчик настоятельно призывает международное сообщество обеспечить, чтобы положение внутренне перемещенных лиц непрерывно являлось объектом столь необходимого внимания, признавая, что многие из тех, кто пересекает международные границы в качестве беженцев, без документов или в качестве незаконно перевозимых мигрантов, первоначально были внутренне перемещенными лицами в своих собственных странах, где им не были предоставлены необходимая защита и поддержка, которые позволили бы им остаться в своих странах, если бы они того пожелали. Специальный докладчик сосредоточивает свою работу на том, чтобы достигать наиболее значимых глобальных целей в деле защиты внутренне перемещенных лиц, уделять надлежащее внимание наиболее серьезным ситуациям перемещения людских потоков и оказывать помощь наиболее уязвимым группам или слоям населения. Кроме того, Специальный докладчик освещает следующие изложенные ниже тематические приоритеты в своей деятельности.

Тематические приоритеты

А. Обеспечение интеграции внутренне перемещенных лиц в процессы отправления правосудия в переходный период

7. Достижение долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц предполагает, что они должны иметь доступ к механизмам компенсации за причиненный ущерб, нарушения прав человека, гибель людей и уничтожение имущества посредством процессов, которые не ограничиваются физическим возвращением перемещенных лиц, местной интеграцией или расселением в тех или иных местах. Однако в ряде ситуаций, связанных с перемещением внутри страны, внутренне перемещенные лица не могут добиться правосудия либо получают лишь частичное возмещение или компенсацию за нарушения прав человека, которым они подвергались, в том числе в связи с потерей жилья, земли или имущества. Даже в случае наличия таких механизмов диапазон серьезных нарушений гражданских и политических прав, рассматриваемых в рамках процессов отправления правосудия переходного периода, традиционно остается крайне узким и в определенной степени игнорирует внутренне перемещенных лиц. Высоко оценивая уже проделанную важную работу в данной области и следуя поставленной цели выявления существующих ресурсов и предоставления технической помощи для их задействования, Специальный докладчик будет сотрудничать с соответствующими государствами, органами системы Организации Объединенных Наций и другими международными организациями, неправительственными организациями и национальными правозащитными институтами для достижения прогресса в решении этого важного комплекса проблем, вызывающих серьезную обеспокоенность.

В. Укрепление защиты внутренне перемещенных детей

8. Положение внутренне перемещенных детей и вопросы их защиты по-прежнему вызывают серьезную обеспокоенность в ситуациях, связанных с перемещением людей во всем мире. Факты свидетельствуют о том, что перемещенные дети оказываются беспризорными, их права нарушаются, в том числе они подвергаются насилию и принудительной вербовке. В ситуациях, связанных с перемещением, дети зачастую страдают и умирают из-за неспособности государств оперативно и эффективно реагировать на их особые потребности, а также из-за отсутствия у гуманитарных организаций возможностей и ресурсов, чтобы обеспечить их защиту. Эти проблемы требуют более пристального внимания с упором на конкретные результаты. В ходе своей работы Специальный докладчик будет содействовать укреплению международной нормативно-правовой основы в области защиты детей и ответственности как государств, так и других партнеров, в целях улучшения защиты и удовлетворения потребностей внутренне перемещенных детей.

С. Повышение роли национальных правозащитных институтов в обеспечении защиты внутренне перемещенных лиц

9. Нарушения прав человека нередко предшествуют или провоцируют перемещение, а также происходят во время или после перемещения. Соответственно национальные правозащитные институты призваны играть решающую роль в защите внутренне перемещенных лиц. Их задача включает информационно-разъяснительную работу, повышение осведомленности, организацию обучения должностных лиц и других специалистов по вопросам международных норм в области прав человека и международного гуманитарного права и стандартов, контроля за соблюдением прав человека внутренне перемещенных лиц, регистрации индивидуальных жалоб и расследования конкретных дел в целях привлечения к ответственности преступников. Специальный докладчик будет укреплять сотрудничество с национальными правозащитными институтами, в том числе с их региональными сетями, в целях изучения их наработок, практики и накопленного опыта в вопросах перемещения внутри страны. В течение срока своих полномочий Специальный докладчик проведет консультации с отдельными национальными правозащитными институтами для изучения их существующих и потенциальных функций в деле защиты прав человека внутренне перемещенных лиц.

Д. Повышению внимания к игнорируемым причинам внутреннего перемещения

10. Специальный докладчик понимает, что ее мандат предполагает принятие мер по информированию об игнорируемых причинах внутреннего перемещения, их устранению и предотвращению их возникновения, а также по повышению осведомленности о внутренне перемещенных лицах, нуждающихся в большем освещении их проблем и внимании. Эти причины включают проекты в области развития и повсеместное насилие и могут также включать такие сложные и взаимосвязанные факторы, как пересечение интересов конфликтующих сторон, партнеров по развитию и деловых кругов. Число лиц, перемещаемых во всем мире в результате воздействия таких факторов, может измеряться миллионами, при этом они не будут фигурировать в ежегодной статистике перемещения, поскольку в ней обычно отражается перемещение лиц только в результате конфликтов и стихийных бедствий.

III. Расширение участия внутренне перемещенных лиц в принятии решений, затрагивающих их интересы

A. Введение

11. Обеспечение того, чтобы внутренне перемещенные лица с самого начала были включены в процессы разработки, планирования и осуществления всех действий и решений по оказанию им помощи, должно стать основным элементом мер реагирования со стороны национальных правительств, местных органов власти и всех партнеров в области гуманитарной деятельности и развития, а также других соответствующих заинтересованных сторон. Тем не менее взаимодействие с внутренне перемещенными лицами обычно выявляет отсутствие у них информации на всех этапах перемещения; редкое или нерациональное участие ответственных органов власти; отсутствие или неэффективность механизмов и процессов консультаций и участия; и отсутствие полного учета их мнений, потребностей и предпочтений в процессах принятия решений, характеризующихся подходом «сверху вниз». Такое положение вещей подрывает осуществление прав человека внутренне перемещенных лиц, а также тормозит прогресс в деле достижения долгосрочных решений, базирующихся на основополагающем принципе о праве внутренне перемещенных лиц участвовать в принятии решений, затрагивающих их интересы.

12. Отсутствие реального участия приводит к тому, что усилия по восстановлению, скорее всего, не будут отвечать потребностям и ожиданиям внутренне перемещенных общин и в итоге это может привести к углублению и укоренению нищеты, вызовет недовольство и чувство несправедливости, поскольку внутренне перемещенным лицам трудно вернуться к нормальной жизни и обеспечить надлежащие средства к существованию в условиях, которые не соответствуют их ожиданиям или не удовлетворяют их потребностям. Без настоящего действенного участия ни национальные, ни местные органы власти не смогут в полной мере осознать ожидания внутренне перемещенных лиц и не смогут интегрировать их в свои текущие и более долгосрочные процессы планирования, тем самым сокращая перспективы добиться успеха в достижении устойчивых решений. Эффективное участие имеет решающее значение для понимания и надлежащего реагирования в связи с широким кругом возникающих в ходе перемещения проблем обеспечения защиты.

13. В ходе этой тематической дискуссии Специальный докладчик стремится рассмотреть важнейшие элементы процесса организации участия внутренне перемещенных лиц, выявить препятствия для участия и предложить меры, способствующие их преодолению и содействующие инклюзивному участию. Специальный докладчик особо подчеркивает, что это не является всеобъемлющим рассмотрением всех аспектов участия внутренне перемещенных лиц, поскольку цель, скорее, состоит в содействии проведению требующихся и текущих дискуссий относительно дальнейшего пути вперед, в том числе в контексте итоговых документов Всемирного саммита по гуманитарным вопросам, и поощрении обязательного поиска новых форм работы, что предполагает более крепкую взаимосвязь между всеми заинтересованными сторонами в целях достижения общих результатов для более полного учета потребностей внутренне перемещенных лиц и лучшей защиты их прав. Текущей темой в деятельности Специального докладчика является содействие участию внутренне перемещенных лиц в принятии решений, затрагивающих их интересы.

14. Специальный докладчик высоко оценивает отличную работу и анализ, проведенный другими субъектами в этой области, в том числе проект по проблемам внутреннего перемещения Института Брукинса и Бернского универси-

тета в выпущенной в 2008 году в рамках публикации под названием “Moving beyond rhetoric: consultation and participation with populations displaced by conflict or natural disasters” («От слов к делу — консультации и работа с населением, перемещенным в результате конфликтов или стихийных бедствий»)². Специальный докладчик в полной мере отдает должное позитивным формам практической работы, применяемым некоторыми государствами, а также национальными и международными субъектами, действующими в гуманитарной области и сфере развития. Настоящий доклад можно также рассматривать как настоятельный призыв к действиям по выявлению позитивного опыта взаимодействия с внутренне перемещенными лицами, причем следует не просто искать решения проблем, связанных с перемещением внутри страны, но и добиваться того, чтобы эти решения приводили к наилучшим возможным результатам для внутренне перемещенных лиц.

15. 25 января 2017 года Специальный докладчик организовала экспертное обсуждение вопроса обеспечения участия внутренне перемещенных лиц в целях более подробного рассмотрения соответствующих вопросов и проблем, ознакомления с мнением ключевых партнеров из Организации Объединенных Наций и международных неправительственных организаций и анализа имеющегося позитивного опыта. Кроме того, в декабре 2016 года Специальный докладчик разослала всем государствам — членам Организации Объединенных Наций вопросник в целях получения от них информации о накопленном опыте, проводимой политике и методах работы, в том числе в отношении мер по обеспечению участия внутренне перемещенных лиц. Специальный докладчик благодарит правительства, приславшие свои ответы.

16. Специальный докладчик подчеркивает, что участие внутренне перемещенных лиц в ряде конкретных ситуаций, включая правосудие переходного периода, мирные процессы и механизмы обеспечения мира, равно как и участие в ситуации перемещения в связи с реализацией проектов в области развития, будут более подробно рассмотрены в рамках конкретных тематических докладов, которые будут представлены Совету по правам человека или Генеральной Ассамблее.

В. Основания для участия внутренне перемещенных лиц

17. Согласно договорам в области прав человека и другим соответствующим обязательствам, взятым на себя конкретным государством, внутренне перемещенные лица имеют право на полноценную защиту всех их прав человека. Основанные на правах человека подходы в отношении внутренне перемещенных лиц базируются на нормах и стандартах в области прав человека, которые напрямую касаются их ситуаций и обстоятельств. В то время как право каждого гражданина принимать участие в ведении государственных дел непосредственно или через свободно избранных представителей закреплено в статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, право на доступ к информации, предметной консультации и участию в принятии решений, затрагивающих интересы частных лиц и общин, обычно понимается как основополагающее для всех прав человека, установленных в рамках международного права. Внутренне перемещенные лица не утрачивают своего права на участие в силу того, что были вынуждены покинуть свои дома; для защиты этого права в период, когда они находятся в ситуации перемещения необходимо принять особые меры. Свои права человека, кроме того, должны осуществлять неграж-

² См. <https://www.brookings.edu/research/moving-beyond-rhetoric-consultation-and-participation-with-populations-displaced-by-conflict-or-natural-disasters/>.

дане, которые могут также быть перемещены внутри страны; при этом во время перемещения все их права должны быть полноценно защищены. Право внутренне перемещенных лиц на участие лежит в основе права на достойную жизнь и права на защиту и безопасность, закрепленных в международном праве.

18. Будучи ключевым международным стандартом для защиты внутренне перемещенных лиц, Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны не только всецело основываются на международных стандартах в области прав человека и нормах международного гуманитарного права, но и включают ряд требований, предусматривающих участие внутренне перемещенных лиц и проведение консультаций с ними. Руководящие принципы гласят, что внутренне перемещенные лица имеют право требовать и получать защиту и гуманитарную помощь со стороны национальных органов власти без какой-либо дискриминации. Руководящие принципы подчеркивают важность участия внутренне перемещенных лиц во всех аспектах процессов выработки программ и принятия решений, затрагивающих их интересы. Как следует из Руководящего принципа 4, настоящие принципы применяются без какой-либо дискриминации, причем определенные группы внутренне перемещенных лиц имеют право на требуемые в их положении защиту и помощь, а также на обращение, которое учитывает их особые потребности.

19. Согласно пункту 3 Руководящего принципа 7, если перемещение происходит не во время чрезвычайных ситуаций, обусловленных вооруженными конфликтами и стихийными бедствиями, то должны соблюдаться гарантии, включающие адекватные меры для предоставления перемещаемым лицам исчерпывающей информации о причинах и порядке их перемещения, а также, в надлежащих случаях, о компенсации и переселении; меры для получения свободного и осознанного согласия перемещаемых лиц; и усилия для привлечения затрагиваемых лиц, особенно женщин, к планированию и осуществлению их переселения. Согласно пункту 3 Руководящего принципа 18 следует прилагать особые усилия для обеспечения всестороннего участия женщин в планировании и распределении важнейших ресурсов. Принцип 22 касается права на участие в экономической деятельности и в делах общины, права голосовать и участвовать в ведении государственных и общественных дел, а также права общаться на языке, который понимают внутренне перемещенные лица. Пункт 3 Руководящего принципа 23 предусматривает право внутренне перемещенных лиц на образование, а также право женщин и девочек на полное и равное участие в образовательных программах. Руководящий принцип 28 устанавливает принятие особых усилий для обеспечения всестороннего участия внутренне перемещенных лиц в планировании и осуществлении их возвращения или их переселения и интеграции.

20. В подготовленной Межучрежденческим постоянным комитетом рамочной программе поиска долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц³ содержится ряд требований в отношении участия внутренне перемещенных лиц. Так, с ними надлежит проводить консультации, и они должны принимать полноценное участие в планировании и осуществлении процессов, способствующих принятию долгосрочного решения. Необходимо полностью охватить все группы внутренне перемещенных лиц, включая женщин, детей (с учетом их возраста и степени зрелости), лиц с особыми потребностями и потенциально маргинализованных лиц. Кроме того, как уже отмечалось, «в рамках процессов по привлечению к участию внутренне перемещенных лиц следует уважать сложившиеся внутри общин внутренне перемещенных лиц

³ См. <http://www.unhcr.org/50f94cd49.pdf>.

социальные структуры, формы их организации и процессы принятия решений» и при этом никого не исключить, в том числе женщин, в силу тех или иных социально-культурных факторов. Находятся ли внутренне перемещенные лица в городах, либо рассредоточены, либо по собственной инициативе стремятся найти долгосрочное решение своих проблем, необходимо проводить с ними консультации относительно их потребностей в постоянной помощи или защите.

21. В Рамочной программе Межучрежденческого постоянного комитета предлагается позитивный опыт, например посещение представителей внутренне перемещенных лиц, и оценка условий для возвращения или расселения в тех или иных районах страны. Такие посещения должны предоставить возможность проведения консультаций с населением, размещающимся в данных районах, в целях выявления потенциально чреватых конфликтом проблем. Особенно подчеркивается обеспечение участия женщин в консультациях с внутренне перемещенными лицами, в том числе в контексте мирных процессов. Важное значение имеют такие меры, как задействование гражданского общества в информационно-разъяснительной деятельности, дискуссионные форумы или диалоги с участием координаторов между государственными должностными лицами и общинами, поскольку это может содействовать более широкому участию внутренне перемещенных лиц, равно как и других затронутых групп населения. Кроме того, в соответствии с Рамочной программой необходимо прилагать особые усилия для консультирования внутренне перемещенных лиц относительно законодательных инициатив и предлагаемых политических решений, затрагивающих их права, интересы и перспективы в целях достижения долгосрочного решения.

22. Дополнительные международные стандарты, касающиеся участия, включают Декларацию Организации Объединенных Наций о правах коренных народов и Конвенцию 1989 года о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни (Конвенция № 169) Международной организации труда (МОТ), в которой рассматриваются права коренных народов, касающиеся предпринимаемой или планируемой деятельности в отношении их земель и территорий, включая те виды деятельности, которые могут привести к перемещению. Вышеупомянутая Конвенция требует проведения консультаций с коренными народами и народами, ведущими племенной образ жизни, по вопросам, затрагивающим их интересы, а также обязывает предоставить этим лицам возможность свободно и осознанно участвовать в процессах принятия мер в области политики и развития таким образом, чтобы это соответствовало их культурным обычаям и национальным особенностям. Точно так же лица из числа меньшинств нередко становятся жертвами перемещения. Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам провозглашает права меньшинств на эффективное участие в принятии решений, касающихся того меньшинства, к которому они принадлежат, или тех регионов, в которых они проживают⁴, что в равной мере применимо к перемещенным меньшинствам и тем, кто подвергается риску перемещения внутри страны.

23. Предусматривающие защиту внутренне перемещенных лиц региональные юридически обязательные стандарты в настоящее время ограничиваются Африканским регионом. Принцип участия четко прописан в Конвенции Африканского союза о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи (Кампальская конвенция). Пункт 2 к) статьи 9 указанной Конвенции требует, чтобы все государства-участники консультировали лиц, перемещен-

⁴ <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuideMinoritiesDeclarationen.pdf>

ных внутри страны, и разрешали им участвовать в принятии решений в отношении их защиты и оказания им помощи. Кроме того, пункт 2 статьи 11 гласит, что государства-участники должны позволить лицам, перемещенным внутри страны, свободно и на основе полной осведомленности выбирать между возвращением, местной интеграцией или переселением путем консультирования их по этим и другим возможностям и обеспечения их участия в поиске долгосрочных решений.

24. В целях обеспечения руководства в работе субъектов, действующих в гуманитарной сфере и в области развития, Межучрежденческий постоянный комитет намерен способствовать подотчетности и участию, включив пять обязательств в отношении отчетности перед затронутыми группами населения в меры политики и оперативные руководящие принципы этих субъектов, а также считает своим долгом продвигать эти обязательства среди оперативных партнеров, внутри страновых групп, занимающихся гуманитарной деятельностью, и среди членов тематической группы. Данные обязательства сосредоточены на ключевых элементах, призванных эффективно способствовать участию затронутых кризисом общин⁵, в том числе: а) Лидерство/руководство: обеспечить приверженность принципу подотчетности перед затронутыми группами населения посредством механизмов обратной связи и отчетности; б) Транспарентность: предоставлять затронутым группам населения доступную и актуальную информацию относительно затрагивающих эти группы организационных процедур, структур и процессов; в) Обратная связь и жалобы: активно выявлять мнение и взгляды затронутых групп населения в целях совершенствования мер политики и практику в сфере программирования, налаживания обратной связи и обеспечения четких, надлежащих и функциональных механизмов рассмотрения жалоб; г) Участие: способствовать активному участию затронутых групп населения в процессах принятия решений, затрагивающих их интересы, посредством установления четких руководящих указаний и практических мер; и е) Планирование, мониторинг и оценка целей и задач программ, касающихся участия затронутых групп населения.

25. Основной стандарт качества и подотчетности в гуманитарной деятельности⁶, установленный в 2014 году в ходе консультаций с широким кругом субъектов, действующих в гуманитарной сфере, в качестве не только общего критерия, но и практического руководства, содержит девять обязательств, которые должны соблюдать организации, участвующие в мерах по гуманитарному реагированию, с тем чтобы совершенствовать качество и эффективность предоставляемой ими помощи. Данный стандарт содействует более полной отчетности перед общинами и частными лицами, затронутыми кризисом. В целом стандарт основывается на принципе взаимодействия с общиной, а обязательство № 4 четко призывает затронутые кризисом общины и затронутых кризисом лиц не только знать свои права и возможности, но и иметь доступ к информации, а также участвовать в принятии решений, затрагивающих их интересы.

26. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) является одним из тех действующих в гуманитарной сфере субъектов, основу стратегического видения которых составляют вовлечение общин в участие и расширение их прав и возможностей. Как подчеркивается в «Стратегических направлениях деятельности УВКБ ООН на период 2017–2021 годов»⁷ важнейшее значение имеют такие аспекты, как вовле-

⁵ См. <https://interagencystandingcommittee.org/accountability-affected-people>.

⁶ <https://corehumanitarianstandard.org/files/files/Core%20Humanitarian%20Standard%20-%20English.pdf>.

⁷ <http://www.unhcr.org/5894558d4.pdf>

чение всех затронутых лиц в процесс выявления и анализа имеющихся их потребностей и рисков, с которыми они сталкиваются, а также в разработку, осуществление и оценку соответствующих действий. В документе отражено обязательство искать инновационные пути в целях придания большего значения мнениям затронутых лиц и использования новых технологических возможностей для расширения диалога с ними. Как подчеркивал Постоянный комитет Исполнительного комитета Программы Верховного комиссара (на 69-м заседании, состоявшемся 7 июня 2017 года)⁸, в своих секторальных программах УВКБ ООН придерживается подходов, основывающихся на взаимодействии с общинами и их участии и проводит подготовку и обучение своего персонала и обеспечивает ресурсы для их лучшей реализации, стремясь к тому, чтобы все затронутые лица не только получали консультирование, но и имели возможность содержательно участвовать в принятии всех мер и решений, затрагивающих их жизненные интересы. УВКБ ООН использует механизм оценки участия в проводимых операциях с 2006 года⁹, а также создало онлайн-новое коллегиальное профессиональное сообщество для обмена передовой практикой¹⁰ в рамках реализации проектов на базе общин. Кроме того, Международная организация по миграции (МОМ) одной из первых взяла на себя обязательство оказывать внутренне перемещенным лицам помощь с учетом человеческого фактора, поддерживая их жизнестойкость и экономическую самостоятельность как один из путей сохранения их достоинства, расширения их прав и возможностей и обеспечения их участия в принятии решений, затрагивающих их жизненные интересы¹¹.

27. Обеспечение участия на национальном уровне требует включения международных и региональных правовых норм и стандартов во внутреннее законодательство и программные документы. Некоторые страны приняли внутренние законы и программные документы, в которых прямо изложены положения относительно участия; очень важно осуществлять эти положения на практике. Национальная политика Афганистана в отношении внутренне перемещенных лиц содержит положения из Руководящих принципов, и в ней признается необходимость внимания к участию внутренне перемещенных лиц со стороны национальных организаций. Оперативные группы, занимающиеся проблемами внутренне перемещенных лиц в провинциях, обязаны обеспечить наличие механизмов для проведения консультаций с внутренне перемещенными лицами и позаботиться о том, чтобы женщины, пожилые люди, молодежь и другие группы с особыми потребностями были услышаны¹². Принятый в Кении в 2012 году Закон о предотвращении перемещения внутри страны, защите внутренне перемещенных лиц и затронутых общин и оказании им помощи, который содержит подробные положения об участии затронутых перемещением общин, в том числе о предотвращении перемещения внутри страны¹³.

С. Принципы участия

28. Прежде всего необходимо полное понимание того, что подразумевается под участием. Согласно исследованию под названием «От слов к делу», для

⁸ См. <http://www.unhcr.org/593917447.pdf>.

⁹ <http://www.unhcr.org/publications/legal/450e963f2/unhcr-tool-participatory-assessment-operations.html>

¹⁰ <http://www.unhcrexchange.org/old/topics/15211/contents?PHPSESSID>

¹¹ См. https://interagencystandingcommittee.org/system/files/iom_draft_internal_displacement_framework_consultation_2017.pdf.

¹² [http://morr.gov.af/Content/files/National%20IDP%20Policy%20-%20FINAL%20-%20English\(1\).pdf](http://morr.gov.af/Content/files/National%20IDP%20Policy%20-%20FINAL%20-%20English(1).pdf)

¹³ <http://beckenya.org/assets/documents/PrevProtAsstoInternDisPersAffComsAct56of2012.pdf>

эффективных консультаций и участия характерны ряд ключевых элементов: а) ясные цели и ожидания у всех сторон; б) акцент на результатах: участие становится эффективным тогда, когда участники могут реально повлиять на результаты; в) вовлечение общин на всех этапах процесса; г) достаточно глубокое понимание социального, культурного и политического контекста и признание существующих иерархий теми, кто организует консультации; д) вовлечение всех заинтересованных сторон, которые считают себя затронутыми, включая общины, принимающие перемещенных лиц; е) использование подготовленных посредников для проведения консультаций; и г) эффективная координация между ведомствами и общинами¹⁴.

29. Были определены различные этапы или уровни участия¹⁵: а) пассивное участие, или обмен информацией, в ходе которого информация доводится до соответствующих затронутых лиц без получения обратной реакции (распространение документов или публичные брифинги); б) передача информации: соответствующие затронутые лица представляют информацию, но не принимают решений и не влияют на процесс (нередко в форме поездок на места и интервью); в) консультации, включая обсуждения и интервью в фокус-группах: затронутых лиц просят высказать свои мнения, предложения и идеи, но они не участвуют в процессе принятия решений или осуществлении проектов; г) взаимодействие: затронутое население непосредственно вовлекается в анализ потребностей и осуществление проектов, а также может внести свой вклад в виде труда и умений в осуществляемые под руководством ведомства проекты; д) принятие решений и контроль над ресурсами: затронутые лица участвуют в анализе, планировании и оценке проекта и в принятии решений (это может осуществляться в рамках рабочей группы или совместного комитета, состоящего из представителей ведомства и местного руководства); е) местная инициатива и контроль: затронутое население разрабатывает и реализует проекты, возможно с помощью ведомств.

30. Процессы участия должны быть содержательными и внушать внутренне перемещенным лицам уверенность в том, что их мнения и ожидания услышаны и послужат основой в процессах планирования и принятия решения или будут учтены. Однако внутренне перемещенные лица должны признать и понять, что удовлетворение всех их ожиданий может оказаться невозможным; поэтому важной частью процессов участия является управление ожиданиями. Консультации и участие, которые носят явно символический характер, снижают уровень доверия и могут вызвать разочарование и даже напряженность. Вопрос о том, кто принимает участие, является основополагающим, и участие должно быть как можно более всеобъемлющим, с привлечением самых уязвимых или маргинализированных групп, таких как женщины, молодежь, пожилые люди, лица с инвалидностью, меньшинства и прочие группы. Всеобъемлющее участие более подробно рассматривается в разделе I ниже.

31. Необходимо позаботиться об обеспечении информирования и обратной связи на каждом уровне системы мер реагирования в связи с перемещением и уделяния им должного внимания на каждом уровне. Одна из серьезных проблем состоит в обеспечении того, чтобы поток информации и мнений не оставался без движения на самом низком уровне или не размывался, а был общедоступным и мог повлиять на процессы принятия решений на более высоком уровне, которые нередко далеки в физическом, социальном или политическом плане от ситуации, в которой находятся внутренне перемещенные лица на местах. Методы обеспечения участия должны позволять слышать мнения с мест,

¹⁴ file:///D:/downloads/10-internal-displacement%20(3).pdf

¹⁵ Ibid.

либо непосредственно, либо через надежных посредников, на всех соответствующих уровнях принятия решений. Это может подразумевать выявление возможностей для осознанного взаимодействия самих внутренне перемещенных лиц с системой тематических групп и другими механизмами принятия решений в ответ на кризисные ситуации.

32. Планирование реального участия позволяет затронутым перемещением общинам, включая те, которые принимают внутренне перемещенных лиц, привлечь органы власти и их партнеров в гуманитарной сфере и в области развития и предоставить им важную информацию и мнения с мест, что в свою очередь позволит этим органам и партнерам лучше понять местные возможности и принять более обоснованные решения, а также более эффективно использовать стратегии и потенциал позитивной адаптации к местным условиям. Согласно УВКБ ООН, «подотчетность укрепляется путем налаживания взаимоотношений внутри общин, использования эффективных механизмов обратной связи и обеспечения того, чтобы приоритеты и мнения затронутых общин непосредственно учитывались при планировании и выработке программ»¹⁶. Несмотря на частое широкое признание преимуществ участия и вовлечения общин, на практике теория и методология позитивного участия нередко остаются неэффективными.

D. Участие как ключевой элемент новых подходов к мерам реагирования на внутреннее перемещение

33. Новый акцент на участии поможет выполнить данное на Всемирном саммите по гуманитарным вопросам обещание в отношении применения новых подходов к гуманитарным мерам. Подходы на основе участия рассматриваются в настоящее время как главные предпосылки, формирующие один из основополагающих элементов эффективных мер реагирования. Поэтому с самого начала процесса перемещения пристальное внимание уделялось праву внутренне перемещенных лиц на участие в принятии затрагивающих их интересы решений, на то, чтобы их консультировали и снабжали надлежащей информацией. На этом Саммите прозвучал четкий призыв расширить права и возможности местных общин, пострадавших от кризиса, и применять подходы, основанные на учете интересов этих общин.

34. В своем докладе, представленном на Всемирном саммите по гуманитарным вопросам, Генеральный секретарь заявил: «Люди играют центральную роль в своей жизни, они первыми и последними реагируют на любую кризисную ситуацию. Любые усилия по уменьшению степени уязвимости людей и повышению их жизнестойкости должны начинаться на местном уровне, а национальные и международные усилия должны опираться на местные знания, лидерство и потенциал. Необходимо постоянно задействовать пострадавших людей, вовлекая их в процесс принятия решений, обеспечивая участие женщин на всех уровнях. В любой ситуации легитимных представителей общин следует систематически привлекать к руководству. У людей также должна быть возможность влиять на решения относительно того, как удовлетворяются их потребности, а также уверенность в том, что действия всех субъектов будут предсказуемыми и прозрачными»¹⁷.

35. Поставив амбициозную задачу сокращения достойным и безопасным образом числа внутренне перемещенных лиц как минимум на 50 процентов к 2030 году, участники Саммита подчеркнули, что правительства несут главную

¹⁶ См. <http://www.unhcr.org/593917447.pdf>.

¹⁷ [A/70/709](#), пункт 114.

ответственность за решение проблемы внутреннего перемещения, поддержку долгосрочных решений и проведение всеобъемлющей политики в целях более успешной интеграции перемещенных лиц в общество и в системы социальной защиты. Главное внимание было уделено адаптации программ и финансирования к местным условиям с учетом интересов внутренне перемещенных лиц и принимающих общин, а также необходимости их активного вовлечения в разработку и осуществление этих программ. В предложенном документе «Новые методы работы» подчеркивается необходимость в том, чтобы различные стороны стремились к достижению общих результатов, и чтобы эти усилия поддерживали и укрепляли потенциал, который уже существует на национальном и местном уровнях¹⁸.

36. В новых подходах к проблеме внутреннего перемещения подчеркиваются преимущества устранения разрыва между гуманитарной сферой и развитием и обеспечения участия партнеров в области развития на самых ранних этапах ситуаций внутреннего перемещения и на всем протяжении процесса оказания помощи, восстановления и принятия долгосрочных решений. Партнеры в области развития уже давно используют методы, основанные на участии, и должны играть гораздо более значимую роль в разрешении ситуаций внутреннего перемещения, добиваясь краткосрочных и более долгосрочных выгод. Партнеры в области развития имеют достаточные ресурсы и стратегии обеспечения жизнестойкости, которые превосходят ресурсы, обычно используемые гуманитарными структурами, и которые могут быть использованы в рамках партнерских отношений с внутренне перемещенными лицами. Всемирный банк подчеркнул, что вынужденное перемещение людей создает проблему для развития, которая должна быть решена с помощью подходов, основанных на развитии, когда гуманитарные структуры и структуры в области развития взаимно дополняют друг друга и вовлекают общину в качестве ключевого компонента¹⁹.

37. Разработанная Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) для Сирийской Арабской Республики Программа жизнеобеспечения и раннего восстановления демонстрирует потенциал для укрепления жизнестойкости пострадавших от перемещения общин, с тем чтобы стабилизировать возможности жизнеобеспечения и укрепить способность преодоления последствий кризиса. Составление карт и анализ, проведенный заинтересованными сторонами, были использованы для понимания социально-экономической динамики в целевых провинциях и обеспечения охвата затронутых групп в местных планах по оказанию помощи. Планы по оказанию помощи были реализованы в мерах, принятых на местном уровне выездными группами во взаимодействии с местными заинтересованными сторонами, включая неправительственные организации, религиозные организации и местные технические управления, а также представителей внутренне перемещенных лиц и принимающих общин, которые обеспечивали, чтобы соответствующие меры были обусловлены спросом и ответственность за их реализацию несли местные структуры²⁰. В 2015 году ПРООН сообщила об укреплении жизнестойкости 2 193 451 затронутых лиц, у которых зависимость от гуманитарной помощи снизилась благодаря более чем 100 мерам по восстановлению и жизнеобеспечению.

38. Результаты активного участия проявляются в принятии более обоснованных решений. Еще одна цель состоит в расширении прав и возможностей от-

¹⁸ См. https://www.unocha.org/sites/unocha/files/NWOW%20Booklet%20low%20res.002_0.pdf.

¹⁹ См. World Bank Group, *Forcibly Displaced: Toward a Development Approach Supporting Refugees, the Internally Displaced and Their Hosts* (Washington, D.C., 2017).

²⁰ <file:///D:/downloads/UNDP-Syria-Annual-Report-2015-Web-LR.pdf>

дельных лиц и общин посредством интерактивного участия и самомобилизации. Расширение участия общин и применение интерактивных методологий может стать важным компонентом усилий, направленных на стимулирование восстановления и обеспечения жизнестойкости на базе общин. Осознанное и действенное участие позволяет перемещенным общинам выразить свои потребности и ожидания, а также проявить свои возможности, умения и потенциал для восстановления. Согласно УВКБ ООН методы защиты на базе общин имеют огромное значение, дополняя ресурсы и возможности перемещенных и принимающих общин и укрепляя их жизнестойкость.

39. На Всемирном саммите по гуманитарным вопросам подчеркивалось, что участие внутренне перемещенных лиц подкрепляется наличием и вовлечением местных организаций гражданского общества. Обычно они привлекают членов местных общин или внутренне перемещенных лиц, которые владеют местными языками и имеют связи внутри общины. Они понимают положение, потребности и желания внутренне перемещенных лиц и хорошо разбираются в культурных, социальных, исторических и политических факторах. Такие местные партнеры могут быть весьма полезны в деле поощрения участия внутренне перемещенных лиц и служить связующим звеном между затронутыми общинами и национальными и международными партнерами. В Кампальской конвенции прямо признается важная роль организаций гражданского общества, представляющих и поддерживающих внутренне перемещенных лиц, и в ее положениях им уделяется значительное внимание.

40. Процессы, основанные на широком участии, требуют долгосрочной поддержки и финансирования и связаны с объемной подготовительной работой и работой на местах. Планирование участия должно систематически включаться в планы мер по гуманитарной помощи и планы развития. Однако могут возникнуть трудности при получении финансирования процессов, основанных на широком участии или обосновании необходимости в таком финансировании, когда главное внимание уделяется оказанию крайне необходимой гуманитарной помощи или другим приоритетным оперативным задачам. Поэтому доноры, партнеры по гуманитарной деятельности и партнеры в области развития должны с самого начала обеспечить достаточное и долгосрочное финансирование для осуществления проектов и программ, рассчитанных на использование методологий участия. Это поможет обеспечить устойчивость участия на всех этапах процесса перемещения вплоть до осуществления долгосрочных решений.

41. Осознанное участие требует гибкости ответной реакции, что не всегда очевидно. Процессы участия могут привести к такой ответной реакции и ожиданиям, которые сложно сочетаются с существующими приоритетами гуманитарных структур и доноров: например, просьбы внутренне перемещенных лиц о переводах наличных средств вместо поставок конкретных продовольственных и других товаров или приоритетное внимание, которое внутренне перемещенные лица уделяют восстановлению на ранних этапах или помощи в обеспечении жизнестойкости, хотя эти направления нередко не обеспечиваются достаточными ресурсами. Признавая это, авторы инициативы «Большая сделка: общее обязательство лучше служить людям, нуждающимся в помощи», предлагают ценный новый подход к финансированию гуманитарной деятельности, который согласуется с подходами на основе участия, в рамках обязательств по ускорению программ предоставления наличных средств, увеличению финансирования национальных и местных исполняющих структур наряду с предоставлением большего объема нецелевых денежных средств, и увеличению многолетнего финансирования для обеспечения большей предсказуемости и непрерывности в оказании гуманитарной помощи.

42. В «Большой сделке» содержится призыв к «революции участия», которая означает вовлечение получающих помощь людей в процесс принятия решений, затрагивающих их жизненные интересы, и заявляется, что «мы должны обеспечить доступность информации, позаботиться о том, чтобы процесс участия и обратной связи был эффективным и выработка и осуществление решений отражали мнения пострадавших общин и людей»²¹. Этот договор ссылается на Основные гуманитарные стандарты и принятые Межучрежденческим постоянным комитетом Обязательства в отношении подотчетности перед пострадавшим населением, которые призваны обеспечить возможность того, чтобы мнения наиболее уязвимых групп были услышаны и действия осуществлялись с учетом этих мнений, а также изменить программы в результате обратной связи с общинами.

Е. Существенные элементы расширения участия внутренне перемещенных лиц

43. Для полноценного и осознанного участия внутренне перемещенных лиц существует множество препятствий, которые должны быть установлены и преодолены, прежде всего национальными органами власти. Эти препятствия могут быть вызваны отсутствием средств, ресурсов или потенциала либо нехваткой опыта в осуществлении ответных мер в связи с внутренним перемещением. Отсутствие надлежащих структур реагирования, органов и механизмов по оказанию помощи, а также подготовленного персонала для осуществления мер по обеспечению участия могут также привести к недостаточному вниманию к вопросу участия. Гуманитарные структуры могут столкнуться как с аналогичными ограничениями в ресурсах и потенциале, так и с препятствиями, связанными с их полномочиями и оперативными приоритетами. Надлежащее управление в области внутреннего перемещения должно решить эти проблемы на основе разработки правовой и институциональной базы и программных документов, которые составили бы твердую основу для эффективных и всеобъемлющих мер реагирования.

44. В своем докладе 2015 года (A/70/334) бывший Специальный докладчик рассмотрел структуры управления и институциональные механизмы для принятия профилактических и ответных мер в отношении внутреннего перемещения. Он уделил особое внимание участию внутренне перемещенных лиц, подчеркивая, что их голос должен быть услышан и необходимо проводить с ними консультации при принятии любых решений, затрагивающих их интересы, а также создавать консультативные органы и процедуры, которые должны стать частью управления перемещением (там же, пункт 37). В своем докладе, представленном Генеральной Ассамблее в 2016 году (A/71/279), он вновь указал на необходимость принятия стратегических национальных планов действий, основанных на правовой и институциональной базе и программных документах, с тем чтобы принимать ответные меры и решить проблему перемещения в пределах четких временных рамок и с применением механизмов участия, наблюдения и оценки. Такие планы действий составляют ценную основу для осуществления процессов участия.

45. Однако на практике работа по обеспечению участия внутренне перемещенных лиц нередко ложится на плечи главным образом национальных и международных неправительственных организаций и учреждений Организации Объединенных Наций. Иногда в такой работе национальным органам власти принадлежит минимальная роль, что делает менее значимыми их ответствен-

²¹ http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Grand_Bargain_final_22_May_FINAL-2.pdf

ность за процессы, основанные на широком участии, и внимание к ним, а также к их результатам и, в конечном счете, к осуществлению деятельности и принятию решений. Правительства должны играть ведущую роль в инициативах, связанных с участием, с тем чтобы обеспечить их устойчивость вплоть до получения долгосрочных результатов.

46. Реальное участие требует подходов, основанных на инициативах самих общин, а не исходящих сверху решениях, которые зачастую используются в рамках управления ситуациями перемещения. Такое участие требует полного взаимодействия с затронутыми общинами, признания их прав и достоинства, как метко определено в выражении «Ничего для нас без нас». Пословица на языке йоруба (Нигерия) гласит: в отсутствие владельца его голову не бреют. Внутренне перемещенные лица должны быть не только бенефициарами, но и активными участниками формирования решений, которые с самого начала осуществляются для них и вместе с ними. Основанный на правах человека подход имеет большое значение для перенаправления обсуждения проблем внутренне перемещенных лиц и адаптации взаимодействия с ними в сторону конструктивного партнерства с внутренне перемещенными лицами как с носителями прав, которые должны стать источниками перемен, обладающими потенциалом и жизнестойкостью для обеспечения восстановления своей собственной жизни.

47. Деятельность органов власти или национальных и международных партнеров должна быть направлена на укрепление, а не на подрыв общинных стратегий преодоления, которые необходимо рассматривать в комплексе, исходя из механизмов защиты, действующих в самих общинах. Внутренне перемещенные лица являются «экспертами» в области оценки своей ситуации, и меры по оказанию помощи должны учитывать потенциал и жизнестойкость, которые они проявляют. Как подчеркнул Международный комитет Красного Креста (МККК), даже до прибытия гуманитарной помощи внутренне перемещенные лица принимают жизненно важные решения, самоорганизуются на основе знания местных особенностей, находят безопасные пути и направления, постоянно отслеживают имеющиеся варианты и обстановку и поддерживают себя, нередко вступая в переговоры с вооруженными группами. Находясь в ситуации перемещения, они вырабатывают стратегии преодоления и приспосабливаются к меняющимся обстоятельствам²².

48. Участие должно начинаться как можно раньше и обеспечиваться на всех этапах, то есть еще до перемещения, если это возможно, во время перемещения и в условиях принятия долгосрочных решений и контроля за их выполнением. Участие не должно прекращаться до тех пор, пока не будут осуществлены долгосрочные решения и не будет подтверждена их устойчивость. Участие должно быть ориентировано на конечные результаты, и при этом следует позаботиться о том, чтобы мнения, проблемы и опасения внутренне перемещенных лиц были учтены в процессе принятия решений. Разные приоритеты на тех или иных этапах перемещения могут потребовать применения неодинаковых методик. На всех этапах одной из главных целей процесса, основанного на широком участии, должно быть уменьшение степени уязвимости и ее преодоление.

49. Консультации с перемещенными общинами и их участие имеют большое значение при выполнении широкого круга программ и инициатив, в том числе на этапе чрезвычайной гуманитарной ситуации. Применение методов интерактивного участия на самом раннем этапе крайне необходимо для решения таких вопросов, как выявление бенефициаров, оценка потребностей в защите и принятие соответствующих мер, а также организация лагерей, включая их соору-

²² См. Angela Cotroneo and Marta Pawlak, "Community-based protection: the ICRC approach".

жение и определение места расположения²³. Участие в удовлетворении базовых потребностей, в том числе в области продовольствия, жилья, водоснабжения и санитарии, помогает добиться того, чтобы немедленная и краткосрочная помощь соответствовала потребностям внутренне перемещенных лиц, например в обеспечении продуктами питания и жильем, с учетом их культурных особенностей. Процессы, основанные на широком участии, помогают выявить важнейшие проблемы в области защиты, что позволяет оперативно принять жизненно важные ответные меры.

50. На первоначальных этапах чрезвычайной ситуации участие, возможно, будет заключаться в большей степени в предоставлении информации и проведении консультаций, когда решаются другие приоритетные задачи и осуществляются мероприятия по спасению жизней. Однако, по мере того как внутреннее перемещение переходит к фазе восстановления и укрепления жизнестойкости и приобретает более затяжной характер или начинается этап обсуждения долгосрочных решений, формы участия должны меняться и быстро адаптироваться, с тем чтобы оно было более действенным и интерактивным, а акценты следует сместить на принятие решений, расширение прав и возможностей и стимулирование местных инициатив с вовлечением внутренне перемещенных лиц.

51. Участие должно иметь место в рамках всех процессов в целях обеспечения долгосрочного характера решений. Осуществляемый под руководством Специального докладчика проект «Сбор данных для содействия поиску долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц»²⁴, координируемый Совместной службой по профилированию внутренне перемещенных лиц (ССПВПЛ), направлен на содействие осуществлению Рамочной программы поиска долгосрочных решений, которую разработал Межучрежденческий постоянный комитет. В задачи этого проекта входит разработка показателей, инструментов, методик и руководств в отношении применения всеобъемлющих и при этом практических подходов к анализу долгосрочных решений и оценки прогресса в решении проблем перемещения. Главной задачей является обеспечение того, чтобы мнения внутренне перемещенных лиц учитывались при планировании долгосрочных решений с акцентом на участии общин.

52. Участие не должно быть обременительным, трудным или сопряженным с риском или расходами для затронутых перемещением общин. Оно должно осуществляться в местах, где предпочитают собираться внутренне перемещенные лица, и в удобное для них время, например в рамках собраний общин, в ходе предоставления социальных и других услуг, в центрах распределения питания, в ходе профессиональной подготовки и программ обучения деятельности, приносящей доход, а также в других условиях, когда внутренне перемещенные лица собираются вместе. В городах, где внутренне перемещенные лица расселились самостоятельно, а также для внутренне перемещенных лиц, ищущих убежище в частном секторе, потребуются особые усилия для того, чтобы они узнали о консультациях и получили доступ к информации.

53. Участие в конфликте и другие небезопасные условия создают особые проблемы и риски, которые должны быть устранены с помощью любой используемой методики по принципу «не навреди». Участие лиц, затронутых конфликтом, и тех, кто пострадал от нарушений прав человека, может создать для них еще большую опасность, например если оно осуществляется в обстановке публичности. В некоторых связанных с риском ситуациях следует принять специальные меры защиты в целях обеспечения конфиденциальности,

²³ file:///D:/downloads/10-internal-displacement%20(3).pdf

²⁴ <http://www.jips.org/en/profiling/durable-solutions>

безопасных условий и доступа к мерам по защите. Точно так же в странах, переживших конфликт или насильственные столкновения, внутренне перемещенные лица должны иметь возможность участвовать в диалогах по вопросам миростроительства и активно вовлекаться в процессы оценки, на основе которых разрабатываются меры в области миростроительства и постконфликтного восстановления²⁵.

54. МККК разработал методику для понимания и поддержки общинных механизмов самозащиты и стратегий позитивного преодоления, которая может использоваться в работе с общинами, пострадавшими от вооруженного конфликта или насилия. Меры защиты на базе общин создают возможность для открытого и спокойного диалога с общинами. На практикумах, которые организуют сотрудники МККК, отдельные члены общины определяют свои главные проблемы, рассматривают их причины и последствия и предлагают конкретные способы их решения, дополняющие стратегии позитивного преодоления и помогающие избежать решений, способных причинить вред. МККК оценивает эти предложения и при необходимости проводит анализ их целесообразности. Затем с общиной обсуждаются мероприятия, которые можно было бы осуществить, и таким образом община участвует в разработке и реализации выбранных мероприятий.

55. Важную роль в иницировании, стимулировании и поддержке процессов, основанных на широком участии, играют национальные правозащитные институты. Как правило, внутренне перемещенные лица сталкиваются с проблемами в области прав человека и нарушениями этих прав на всех этапах перемещения. В связи с этим национальным правозащитным институтам следует активно взаимодействовать с национальными органами власти, информируя их о проблемах внутренне перемещенных лиц в области прав человека и добиваясь учета этих проблем, и продвигать стратегии и программы, включающие процессы, основанные на широком участии. Они могут выступать в качестве доверенных посредников, не зависящих от органов власти, в особенности в ситуациях снижения уровня доверия между внутренне перемещенными лицами и органами власти. Национальные правозащитные институты могут играть роль в координации и поддержке усилий и посредничестве между сторонами и способствовать обеспечению систематического осуществления процессов участия, в том числе организации совещаний, отбору представителей, фиксации и представлению результатов, а также выработке рекомендаций. Разработанные национальными правозащитными институтами механизмы подачи и рассмотрения жалоб открывают для внутренне перемещенных лиц возможности подачи соответствующих исков или жалоб, что может повлиять на процесс принятия решений. Содействовать внутренне перемещенным лицам в осуществлении их прав и получении доступа к легальным каналам правовой защиты может бесплатная правовая помощь. Контроль положения в области прав человека, осуществляемый национальными правозащитными институтами, должен обязательно включать оценку степени и характера участия внутренне перемещенных лиц в процессе выработки решений, затрагивающих их права.

56. В ходе своего официального визита в Нигерию предыдущий Специальный докладчик был проинформирован о том, что Национальная комиссия по правам человека проводит работу с внутренне перемещенными лицами в регионах, пострадавших от действий повстанцев из «Боко Харам». В рамках секторальной рабочей группы по вопросам защиты Комиссия осуществляет мониторинг мер защиты, направленный на идентификацию и укрепление механизмов защиты на уровне общин и формирование на основе межобщинного диалога представления о проблемах в обла-

²⁵ См. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2013/11/Report-of-UNGA-event-on-durable-solutions-October-25-2013.pdf>.

сти защиты. Комиссия учредила межучрежденческую целевую группу по обеспечению добровольного и безопасного возвращения людей и осуществляет поездки для оценки положения. На Филиппинах Комиссия по правам человека также разработала с участием внутренне перемещенных лиц механизм контроля за их перемещениями, к использованию которого приступили ее региональные отделения; подобные механизмы позволяют систематически оценивать положение с соблюдением прав человека внутренне перемещенных лиц в различных ситуациях для выработки конкретных мер и достижения желаемых результатов.

Роль и значение данных в рамках подходов, основанных на широком участии

57. Крайне важное значение для принятия обоснованных ответных мер имеют достоверные данные, составляющие неотъемлемый компонент процесса принятия решений и обеспечивающие необходимую фактологическую базу. Одна из наиболее сложных проблем в обеспечении участия внутренне перемещенных лиц заключается в том, чтобы точно установить, зафиксировать и контролировать их численность и местонахождение и отслеживать их перемещения, что важно для сохранения постоянного контакта с ними. Проблема «невидимости» и связанного с ней отсутствия доступа ко многим внутренне перемещенным лицам, в том числе не находящимся в лагерях и контакта с ними, должна решаться в рамках процесса обеспечения полноценного участия и использования различных механизмов и методов, которые могут быть пригодны для ее решения. Хотя данные не заменяют полноценного, активного участия внутренне перемещенных лиц, они тем не менее являются важным элементом процессов, основанных на широком участии, подкрепления и признания мнений внутренне перемещенных лиц путем использования методов сбора количественных и качественных данных.

58. Решающее значение для обеспечения должного учета интересов внутренне перемещенных лиц имеет отражение их мнений, потребностей и чаяний на основе достоверных данных и анализа. Важнейшим инструментом для принятия решений в ситуациях перемещения все в большей мере признается профилирование²⁶. В рамках основанного на широком участии подхода оно позволяет обеспечивать активное участие общин внутренне перемещенных лиц в процессе формирования фактологической базы данных об их положении с учетом гендерного, возрастного и других факторов многообразия. Кроме того, профилирование включает анализ приоритетов внутренне перемещенных лиц для выработки долгосрочных решений и выявления препятствий на пути их достижения. Деятельность Совместной службы профилирования внутренне перемещенных лиц, осуществляемая совместно с государствами, партнерами в гуманитарной сфере в области развития, демонстрирует важное значение расширенных уровней и детализации в рамках профилирования ситуаций перемещения и процесса принятия решений, основанных на фактических данных.

59. МОМ использует разработанную ею программу отслеживания внутренне перемещенных лиц, представляющую собой систему отслеживания и контроля перемещения и мобильности населения. Она предназначена для регулярного и систематического сбора, обработки и распространения информации в целях обеспечения более глубокого понимания этих перемещений и возникающих потребностей перемещенных лиц как на местах, так и по маршрутам следования. Кроме того, на повышение эффективности процесса принятия основанных на фактах решений гуманитарными организациями путем эффективного сбора, об-

²⁶ В данном контексте мероприятия по профилированию являются абсолютно недискриминационными и способствуют сбору всех видов данных, дезагрегированных по полу, возрасту, местоположению и этнокультурным различиям. Эти данные становятся фактологической базой для принятия решений, стратегий обеспечения финансирования и проектирования, гарантирующих устойчивые решения для перемещенных людей.

работки и анализа данных до наступления, в период и по окончании чрезвычайной ситуации направлен проект по обеспечению защиты беженцев (REACH), являющийся совместной инициативой двух международных неправительственных организаций — Агентства по техническому сотрудничеству и развитию (АТСП) и Международной инициативы по предупреждению предотвратимой инвалидности (ИМПАКТ), а также Программы по применению спутниковой информации в оперативных целях (ЮНОСАТ) Научно-исследовательского института Организации Объединенных Наций.

60. Чрезвычайно полезными дополнительными инструментами, позволяющими многим представителям общин внутренне перемещенных лиц добровольно и конфиденциально вносить вклад в процессы, основанные на широком участии, могут являться социальные обследования, оценки потребностей и намерений, а также другие формы сбора и анализа. Все чаще используются обследования в целях выявления намерений в качестве методологий, позволяющих, наряду с получением другой ключевой информации, выявлять пожелания внутренне перемещенных лиц в отношении направления перемещений и местонахождения и в большей степени обеспечивать учет соответствующих пожеланий.

61. МОМ провела обследования по изучению намерений в отношении возвращения, целевой аудиторией которых стали внутренне перемещенные лица, пребывающие в различных местах, в том числе в октябре 2016 года, среди находившихся в Майдугури, административном центре северо-восточного нигерийского штата Борно, затронутого повстанческими действиями «Боко Харам»²⁷. Проведенные обследования выявили намерения внутренне перемещенных лиц и факторы, влияющие на принятие ими решений, такие как повышение уровня безопасности, необходимость улучшения экономического положения, возможности получения средств к существованию по возвращении, а также продовольственная безопасность и предоставление жилья. Обследование и дополнительные диалоги, проведенные УВКБ ООН, позволили выявить, что фактор безопасности является основным для принятия решения о возвращении, в то время как, по мнению многих, одним из наиболее важных элементов поддержки, способствующих их возвращению, является финансовая помощь. Подобные данные позволяют осуществлять хорошо обоснованное стратегическое планирование процессов возвращения или интеграции на местах и оказания долгосрочной помощи, отвечающей собственным представлениям внутренне перемещенных лиц. Такая превосходная практика МОМ позволяет принимать решения с учетом собственных намерений внутренне перемещенных лиц в соответствии с ее новой Рамочной политикой в отношении внутренне перемещенных лиц.

Е. Значение участия для предотвращения перемещений

62. В ходе Всемирного саммита по гуманитарным вопросам особое внимание было уделено предотвращению новых перемещений. Механизмы и процессы обеспечения широкого участия должны играть более значительную роль в предотвращении перемещений, снижении риска бедствий, планировании и принятии мер по смягчению последствий перемещений, особенно в странах, в которых регулярно имеют место перемещения, вызываемые стихийными бедствиями либо конфликтами, или перемещения, связанные с насилием. Надлежащее управление включает планирование событий, связанных с перемещением и взаимодействие на ранних этапах с потенциальными затронутыми перемещением общинами в целях повышения их осведомленности о рисках; рассмотрение возможно-

²⁷ <https://nigeria.iom.int/sites/default/files/dtm/IOM%20Nigeria%20Return%20Intention%20Survey%202016Final.pdf>

стей по смягчению последствий перемещения посредством реализации проектов на местном уровне, например направленных на усиление защиты жилья или проведение противопаводковых мероприятий; участие в программах обеспечения готовности к стихийным бедствиям; и выявление предпочтений общин в ситуациях, в которых возможно перемещение. Своевременное установление взаимодействия с общинами способствует укреплению доверия, взаимопонимания и веры по отношению к органам власти.

63. В настоящее время такое основанное на широком участии планирование будущих перемещений и инвестирование в системы раннего оповещения и оперативного реагирования по-прежнему являются редкостью. Такие действия требуют создания и, в некоторых подверженных стихийным бедствиям регионах, постоянного функционирования политических и институциональных механизмов для проведения информационно-разъяснительных мероприятий и основанных на широком участии процессов, целью которых является реагирование на существующий риск перемещения вследствие стихийного бедствия до того, как случится стихийное бедствие и будет иметь место перемещение. Что касается неэффективной практики управления рисками, не способной обеспечить в полной мере взаимодействие с общинами, то она может включать программы переселения общин из районов, подверженных стихийным бедствиям, при составлении которых объем консультаций с затронутыми общинами оказывался недостаточен, а их интересы, в том числе касающиеся земли, собственности и средств к существованию, учитывались не в полной мере.

64. В случае внутреннего перемещения в связи с реализацией проектов в области развития требуется информирование, консультирование и обеспечение участия задолго до осуществления реального перемещения. Принятые в 2007 году Основные принципы и руководящие указания, касающиеся выселений и перемещений по соображениям развития²⁸, содержат рекомендации по устранению последствий для прав человека перемещений, связанных с развитием, с тем чтобы для лиц, подвергающихся риску перемещения, была обеспечена защита в соответствии с международными нормами и стандартами. Для коренных народов, у которых особенно сильна связь со своими землями и территориями, ключевое значение имеет принцип свободного, предварительного и осознанного согласия, установленный в Конвенции МОТ № 169. В Руководящих принципах и Кампальской конвенции подчеркивается, что государства должны в максимально возможной степени предотвращать перемещение в связи с проектами, осуществляемыми государственными или частными субъектами, а также предусматривается необходимость изучения государствами-участниками возможных альтернативных вариантов при всестороннем информировании и консультировании затрагиваемых лиц. Для обеспечения подлинного участия внутренне перемещаемых лиц потребуются более эффективный мониторинг соблюдения стандартов, разработанных международными финансовыми учреждениями, в том числе оперативной директивы 4.12 Всемирного банка о недобровольном переселении²⁹, содержащих ссылки в отношении консультирования лиц, затронутых проектами, финансируемыми Всемирным банком.

G. Роль участия в урегулировании ситуаций затяжного перемещения

65. В ситуациях длительного перемещения вовлеченность национальных органов власти и национальных и международных партнеров в дела затрагиваемых общин может со временем ослабевать или вообще прекращаться по мере сниже-

²⁸ См. www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines_en.pdf.

²⁹ <http://policies.worldbank.org/sites/ppf3/PPFDocuments/090224b0822f89db.pdf>

ния внимания и истощения ресурсов. Вовлеченность может сохраняться, но при преобладании в органах власти таких направлений деятельности, как возвращение внутренне перемещенных лиц в места, из которых они прибыли, или на спорные территории, даже в случаях когда сами общины предпочитают другие варианты или когда сложившиеся реалии исключают возвращение. Крайне важно продолжать консультации с внутренне перемещенными лицами и содействовать их участию в рамках процесса, направленного на урегулирование усугубляющихся ситуаций перемещения и поиск жизнеспособных долгосрочных решений, отвечающих предпочтениям внутренне перемещенных лиц. Более широкое участие имеет решающее значение для выхода из ситуаций длительного перемещения и нахождения необходимых решений, которые смогут помочь внутренне перемещенным лицам выбраться из порочного круга зависимости.

66. В условиях длительного перемещения предпочтения людей могут со временем изменяться в зависимости от ряда факторов. Мнения, выражаемые внутренне перемещенными лицами вскоре после перемещения, могут претерпевать изменения по мере установления этими лицами экономических, социальных и иных связей вдали от тех мест, из которых они прибыли. Условия проживания могут ухудшиться, а гуманитарная помощь сокращаться, порождая проблемы с реализацией механизмов преодоления. В связи с этим участие должно носить регулярный и долгосрочный характер, допуская возможности для изменения взглядов и учета обстоятельств. Механизмы обеспечения участия должны по необходимости адаптироваться и расширяться не только для учета предпочтений, касающихся места пребывания, жилья и основных услуг, но и для включения предпочтений и возможностей в связи с новыми способами получения средств к существованию, инициативами по формированию сопротивляемости к внешним потрясениям, выработкой новых навыков или обучением новым видам деятельности.

67. В подготовленном по поручению Управления по координации гуманитарных вопросов Секретариата докладе под названием «Выход из тупика: сокращение длительного внутреннего перемещения как результат совместной работы»³⁰ особое внимание обращается на то обстоятельство, что постоянно растущее в глобальном масштабе число внутренне перемещенных лиц, пребывающих в условиях длительного перемещения, свидетельствует о недостаточности одной лишь гуманитарной деятельности. Для обращения данной тенденции вспять требуются сильная политическая воля и руководящая роль правительств затронутых стран; согласованные усилия субъектов, действующих в гуманитарной сфере, в области развития, а также, в зависимости от обстоятельств, в сфере прав человека, обеспечения мира и безопасности или снижения риска стихийных бедствий; участие внутренне перемещенных лиц и местных общин. Специальный докладчик одобряет содержащиеся в данном докладе рекомендации, в том числе в отношении обеспечения предоставления информации, консультаций с общинами, затронутыми перемещением, их участия в решении всех касающихся их вопросов.

68. Для решения проблемы длительного внутреннего перемещения и освобождения от зависимости от внешней помощи существенно важным является переключение внимания с гуманитарных подходов на подходы, включающие развитие. Процессы и мероприятия, направленные на обеспечение широкого участия, должны учитывать новые долгосрочные, включающие вопросы развития приоритеты и результаты, ориентированные на достижение долгосрочных решений, и быть явным образом адаптированы к ним. Национальным органам власти необ-

³⁰ <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Breaking-the-impasse.pdf>

ходимо следить за тем, чтобы длительно перемещаемое население в полной мере учитывалось, и ему была предоставлена возможность активного участия как в целенаправленных процессах, основанных на широком участии, так и в деятельности и процессах в области развития на национальном уровне, в том числе в контексте Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, а также принятых на национальном и местном уровнях планах, направленных на выполнение обязательств по достижению Целей в области устойчивого развития.

Н. Обеспечение участия внутренне перемещенных лиц, находящихся за пределами лагерей

69. Несмотря на то что участие внутренне перемещенных лиц, находящихся в лагерях или других местах коллективного пребывания, сопряжено со значительными проблемами, охват и обеспечение участием лиц, пребывающих за пределами лагерей и рассредоточенных в принимающих общинах, остается значительно более серьезной проблемой, в частности в плане доступа к затронутым лицам. Внутренне перемещенные лица, находящиеся за пределами лагерей, в городах или несанкционированных поселениях, зачастую исчезают из поля зрения и доступ к ним затрудняется, особенно в бедных городских районах, и они, как правило, не учитываются в национальных программах оказания помощи и программах в области устойчивого развития. Тем не менее важно обеспечивать защиту их прав и сделать все возможное для их выявления и содействия их участию.

70. Необходимо разработать методики альтернативных исследований, сбора данных и проведения информационно-разъяснительных мероприятий в целях предоставления отдельным лицам возможности выражения их мнений вне рамок официальных совещаний и процессов, основанных на широком участии. Такие методики могут включать развертывание подготовленных групп связи и социальных работников, имеющих доступ к лагерям, местам размещения внутренне перемещенных лиц или в принимающих общинах. С помощью телефона, других средств связи и социальных медийных технологий может быть получена представляющая важность для гуманитарных организаций информация, в том числе о положении внутренне перемещенных лиц в городах, в труднодоступной местности и районах, находящихся под контролем неправительственных вооруженных групп, а также обеспечены дополнительные возможности для взаимодействия с внутренне перемещенными лицами.

71. В различных ситуациях перемещения в целях обеспечения средств передачи и получения информации от внутренне перемещенных лиц, находящихся за пределами лагерей, используются горячие телефонные линии. Такие горячие линии могут использоваться в качестве средств для сбора информации от отдельных лиц или общин, к которым трудно получить доступ, в том числе от тех, кто не охвачен процессами обеспечения широкого участия (например, от женщин в определенных условиях), а также могут служить конфиденциальными каналами коммуникации по различным вопросам или проблемам в области обеспечения защиты. Они также служат важным средством предоставления информации, позволяя пользователям вовлекать соответствующих субъектов и службы, подлежащие включению в процесс планирования, и, возможно, вносить вклад в процесс принятия решений.

72. Возможно, наиболее эффективным способом охвата множества спонтанно расселившихся лиц является использование средств массовой информации или проведение кампаний в средствах массовой информации. Предлагается шире использовать информационно-коммуникационные технологии для охвата перемещенных лиц, в частности тех, кто находится в городах, где более доступен Ин-

тернет. Данное предложение содержится в том числе в докладе Международного комитета спасения «Использование ИКТ для облегчения затронутым группам населения доступа к информации в городских районах и подотчетности перед ними»³¹.

73. УВКБ ООН использовало с помощью партнеров-исполнителей мероприятия в области средств массовой информации в интересах внутренне перемещенных лиц на территории Иракского Курдистана в целях содействия двусторонней связи с общинами, в рамках которой затронутые лица озвучивают свои потребности и проблемы и осуществляют обратную связь. В Украине УВКБ ООН в рамках своего обязательства по обеспечению подотчетности перед затронутыми группами населения, использует в качестве механизма рассмотрения жалоб и обращений отдельных лиц и общины в целом горячие линии, операторами которых являются его партнеры. МККК организовал в Украине горячую телефонную линию для обеспечения обратной связи и передачи жалоб в рамках своей программы денежного вспомоществования внутренне перемещенным лицам. Основные причины обращений по телефонной линии систематически регистрируются, анализируются и используются в целях адаптации разрабатываемых программ. В Нигерии МККК организует горячие линии телефонной связи для получения откликов и жалоб и систематически связывается с внутренне перемещенными лицами в труднодоступных районах в целях обеспечения получения ими предназначающейся им помощи.

74. Принимающие общины серьезно затрагиваются перемещением и являются поставщиками основных форм помощи для большинства внутренне перемещенных лиц. Вместе с тем они, как правило, менее заметны и зачастую игнорируются гуманитарными организациями. Во многих случаях они сами располагают лишь ограниченными ресурсами и механизмами преодоления соответствующих проблем и их положение существенно осложняется прибытием внутренне перемещенных лиц, которые могут усугубить их бедность и послужить причиной разочарования, отчаяния и напряженности. Ключевое значение для предотвращения возникновения проблем в области защиты и нарастания напряженности имеют оценка потребностей принимающих общин и должное реагирование, а также разработка программ, обеспечивающих их консультирование и участие.

I. Включение подходов, учитывающих пол, возраст, наличие инвалидности и многообразие, процессы, основанные на широком участии

75. Вопросы, касающиеся внутренне перемещенных лиц, зачастую встраиваются в формат таких терминов, как общины, группы населения и затрагиваемые группы. Права человека, однако, являются индивидуальными правами, хотя они нередко осуществляются коллективно, при этом каждое лицо может подвергаться перемещению по-разному и иметь различные потребности в области защиты, определяемые рядом факторов, в том числе своей гендерной принадлежностью, идентичностью или возрастом. Каждое лицо вправе добиваться решения, отвечающего его особым потребностям. В тех случаях, когда имеет место насилие, к примеру в том числе сексуальное насилие в отношении женщин, отдельные лица имеют право на то, чтобы отказаться от решения, которое может требовать их возвращения туда, где они пережили травму, стали объектом насилия или где были убиты их близкие.

³¹ <https://www.rescue.org/report/using-ict-facilitate-access-information-and-accountability-affected-populations-urban-areas>

76. Для выработки решений, отвечающих потребностям и обеспечивающих осуществление прав отдельных лиц, перемещенных внутри страны, требуются консультирование и участие как личное, так и на уровне семьи, что на практике зачастую не достигается. Это сложно, однако особенно уместно в случае сценариев с перемещением лиц в связи с конфликтом либо когда к перемещению населения приводит повсеместное или целенаправленное насилие. В то время как желательным для органов власти решением может быть возвращение всей общины, можно лишь с опаской предполагать, что оно является желаемым решением для всех внутренне перемещенных лиц, потенциально сопряженным с нарушением прав человека.

77. Жизненный опыт внутренне перемещенных женщин, их взгляды и приоритеты могут существенно отличаться от таковых у мужчин. Консультированию женщин и обеспечению их участия могут препятствовать культурные и иные барьеры. Женщины могут оказаться лишены информации, доступной руководителям-мужчинам, в связи с чем они могут находиться в неблагоприятном положении. Тем не менее национальные органы власти и другие заинтересованные стороны обязаны уважать право женщин на участие и принимать меры, направленные на обеспечение учета и уважения их мнений, при одновременном уважительном отношении к социальным и культурным нормам.

78. Прямое консультирование женщин позволяет выявить проблемы в области защиты и существенным образом затрагивает такие вопросы, как управление лагерями и необходимость принятия особых мер по их защите. В равной степени меры по обеспечению для женщин возможности участия, наравне с мужчинами или вместо мужчин, участия в процессах, основанных на широком участии, играют все большую роль в плане расширения прав и возможностей женщин, что позволяет им брать на себя руководящие роли. В докладе Генерального секретаря в связи со Всемирным саммитом по гуманитарным вопросам констатируется: «Имеются неоспоримые доказательства того, что конструктивное участие женщин повышает эффективность гуманитарной помощи... Участие женских групп и отдельных женщин в мирных процессах, борьбе с гендерным насилием и обслуживании общин неизменно оказывает значительное положительное воздействие»³².

79. Если основными лицами, принимающими решения, являются мужчины, это может привести к неспособности устранить риски, с которыми сталкиваются женщины, такие как сексуальное насилие, эксплуатация или принуждение, в том числе в связи с распределением жизненно важной гуманитарной помощи. Если у женщин имеется возможность без опасения поднимать вопросы, вызывающие их обеспокоенность, это может способствовать важным изменениям в управлении лагерями, например в целях уменьшения таких рисков можно поручить женщинам заниматься распределением продовольственных и непродовольственных товаров. Вследствие сохраняющейся проблемы обеспечения учета мнений и проблем женщин необходимо принятие как мер, направленных на осуществление безотлагательных изменений, так и мер по защите, а также к их отражению в более широких процессах принятия решений, в том числе касающихся долгосрочных перспектив возвращения, интеграции или расселения в других местах. Кроме того, реальное участие женщин способно привести к формированию условий, в которых женщины выходят за рамки традиционно отводимых им социальных ролей.

80. Лица, принадлежащие к другим уязвимым группам среди внутренне перемещенных лиц, сталкиваются с особыми проблемами и могут оставаться в

³² A/70/709, пункты 44 и 94.

стороне от процессов, основанных на широком участии. Необходимо принять специальные меры по обеспечению возможности участия, например, пожилых людей и лиц с инвалидностью, и учету их голосов, потребностей и мнений при принятии решений, затрагивающих их интересы. Пожилые люди могут иметь более прочные связи со своими родными местами, и решения, которые они считают предпочтительными, могут отличаться от решений более молодых членов общин, которые могут осуществлять лидерские роли или выступать как представители общин. Равным образом возможна и противоположная ситуация, в случае которой молодым людям должна быть обеспечена возможность принимать участие и делиться своими мнениями. Там, где лица с инвалидностью имели возможность принимать участие, они поднимали вопросы, вызывающие их обеспокоенность, например стояние в очередях за продовольствием и получение необходимой помощи, в результате чего были приняты специальные положения в отношении них.

81. Национальные органы власти должны действовать в соответствии с правом на недопущение дискриминации, в том числе в том, что касается процессов предоставления помощи и обеспечения широкого участия. Для этого необходимо обеспечить для всех возможность участия на равной основе, в том числе для лиц из числа меньшинств, несоразмерно пострадавших вследствие конфликта и внутреннего перемещения и характеризующихся крайне высокой степенью маргинализации. Исследования указывают на то, что при оказании меньшинствам или коренному населению гуманитарной помощи и помощи в целях развития имеет место дискриминация, основанная на их идентичности³³. Национальные органы власти, партнеры в гуманитарной сфере и в области развития нередко нанимают лиц из общин, представляющих большинство населения. Необходимо уделять внимание тому, чтобы дискриминационная практика в обществе в целом не воспроизводилась при принятии мер в связи с перемещением, приводя к исключению тех или иных лиц из процессов, основанных на широком участии, или оказания помощи.

IV. Выводы и рекомендации

82. В целях обеспечения не только гарантируемого в теории, но и реализуемого на практике права внутренне перемещенных лиц на участие в принятии затрагивающих их интересы решений, а также придания ему большей приоритетности как части национальных обязательств в области прав человека и надлежащего управления требуется «революция участия». Внутренне перемещенные лица, как правило, сообщают что их взаимодействие с органами власти носит эпизодический и бессистемный характер, что к ним применяются стандартные подходы по принципу «сверху вниз» или «нам лучше знать», что предоставляемая им информация противоречива и неточна и что решения принимаются без выяснения и учета их мнений. Хотя решение задачи обеспечения конструктивного участия неизбежно сопряжено с трудностями, это вызывает у людей озлобленность и разочарование, они испытывают неопределенность в отношении своего будущего, не доверяют органам власти; им навязываются меры и решения, не отвечающие их пожеланиям, ожиданиям или потребностям.

83. Участие способствует расширению прав и возможностей внутренне перемещенных общин, повышению их осведомленности о своих правах и мо-

³³ См. представленный Совету по правам человека Доклад Специального докладчика по вопросам меньшинств за 2016 год (A/HRC/31/56).

жет играть важную роль в восстановлении общин, будучи конструктивным и ориентированным на результаты. Оно возвращает общинам имеющее основополагающее значение человеческое достоинство, позволяя им выступать в качестве партнеров в процессе собственного восстановления и принятия решений, а не только получать помощь, и не полагаться лишь на «жизнестойкость», адаптируясь к своей ситуации. Действенное участие имеет решающее значение для понимания и решения проблем в области защиты. Отсутствие конструктивного участия снижает возможность реализации долгосрочных решений. Следовательно, обеспечение участия как одного из ключевых аспектов ответных мер в связи с внутренним перемещением должно стать новой нормой, строго соблюдаемой на основе создания внятных и эффективных механизмов, мобилизации финансовых ресурсов и процессов, адаптированных к конкретным ситуациям перемещения.

84. Национальные органы власти должны быть больше вовлечены в процессы, основанные на широком участии, и поддерживать их, выполняя по отношению к ним руководящую роль с самого начала и на всем их протяжении. Хотя неправительственные организации и международные субъекты должны оставаться важными партнерами в осуществлении этих процессов, содействие участию внутренне перемещенных лиц должно пониматься как обязательство правительств, а не только в качестве направления деятельности гражданского общества и партнеров в гуманитарной сфере и в области развития. Расширение участия, обеспечение его осознанного характера и применимости результатов в рамках процессов принятия решений являются эффективными путями совершенствования подотчетности правительств в отношении внутренне перемещенных лиц и основными компонентами надлежащего управления. Важным принципом здесь является гражданство, поскольку большинство внутренне перемещенных лиц озабочены осуществлением своего права на политическое участие.

85. Участие должно обеспечиваться на всех этапах перемещения, а также, где возможно, до перемещения. Миллионы внутренне перемещенных лиц во всем мире находятся в условиях длительного перемещения, при этом участие и вовлечение общин могут способствовать «разблокированию» подобных ситуаций. Соответственно процессы и механизмы обеспечения участия должны сохраняться вплоть до достижения долгосрочных решений. Кроме того, неизменной проблемой, требующей эффективного решения, по-прежнему остается обеспечение информационного охвата внутренне перемещенных лиц, находящихся за пределами лагерей, с предоставлением им возможности информирования о своих проблемах, ситуациях и предметах беспокойства и участия в решении своих проблем. В этом отношении обеспечение участия внутренне перемещенных лиц должно осуществляться параллельно обеспечению участия принимающих общин, особенно в том, что касается эффективных подходов в рамках развития.

Рекомендации

86. Специальный докладчик рекомендует государствам и другим заинтересованным сторонам:

- a) обеспечить в соответствии с нормами международного права и международными стандартами включение в национальное законодательство и политику, касающуюся внутренне перемещенных лиц, положений о консультациях и участии и придавать им первостепенное значение;
- b) разработать на основе эффективного опыта четкие программные и оперативные методологии обеспечения участия внутренне перемещенных

лиц, обеспечивающие ясность, устанавливающие сроки, требующие регулярного предоставления информации и определяющие критерии и цели процессов, основанных на широком участии;

с) определить государственный орган/учреждение, которому будет поручено возглавить и координировать деятельность по обеспечению участия в сотрудничестве с другими национальными и местными органами власти, международными структурами и внутренне перемещенными лицами;

d) обеспечить необходимую поддержку и финансирование всеобъемлющих процессов, основанных на широком участии, а также набор, подготовку и развертывание персонала для содействия обеспечению участия;

e) обеспечить включение в процессы, основанные на широком участии, женщин, молодежи, лиц с инвалидностью, представителей меньшинств и других лиц, которые могут сталкиваться с социальным отчуждением или дискриминацией на основе идентичности, культурных, социальных, исторических, политических или иных признаков;

f) учитывать в процессах, основанных на широком участии, традиционную практику, сложившиеся и используемые местными общественными организациями структуры и практики, а также структуры для ведения диалога, при этом обеспечивая, чтобы они не усугубляли существующую маргинализацию или изоляцию;

g) обеспечить предоставление внутренне перемещенным лицам своевременной и всеобъемлющей информации о возможных формах участия и предлагаемых сроках, а также возможностях их включения в процессы, основанные на широком участии;

h) обеспечить информирование внутренне перемещенных лиц, находящихся за пределами лагерей, и их участие, в том числе посредством проведения информационных кампаний, организации горячих телефонных линий, использования социальных сетей и консультирования на уровне общин;

i) оказывать содействие в работе и наращивать потенциал организаций гражданского общества для проведения мероприятий с участием внутренне перемещенных лиц и затронутых перемещением общин в целях повышения их способности эффективно участвовать;

j) сформировать специальные группы по связям с общинами для реагирования на их запросы, проблемы, вызывающие беспокойство, и жалобы и обеспечения последовательного, долгосрочного и систематического взаимодействия с общинами, затронутыми перемещением;

k) создать и/или укрепить потенциал национальных статистических и исследовательских организаций по проведению статистических и социальных обследований и профилированию внутренне перемещенных лиц;

l) расширять и укреплять роль независимых национальных правозащитных институтов в деле инициирования, стимулирования и поддержки процессов, основанных на широком участии, а также механизмов подачи и рассмотрения жалоб внутренне перемещенных лиц;

m) последовательно обеспечивать участие внутренне перемещенных лиц в соответствующих национальных форумах и консультациях, где их мнения и опыт могут способствовать конструктивной выработке политики.

87. Специальный докладчик рекомендует международным партнерам в гуманитарной деятельности и в области развития и международному сообществу доноров:

- a) последовательно и с самых ранних этапов перемещения поддерживать и надлежащим образом финансировать программы, включающие процессы, основанные на широком участии;
- b) координировать подходы, основывающиеся на общих стандартах, в целях расширения вовлечения общин и участия внутренне перемещенных лиц, в том числе из числа наиболее уязвимых;
- c) укреплять внутренний потенциал и направлять на работу на местах подготовленных для этого сотрудников, специализирующихся на методах обеспечения широкого участия, с тем чтобы они осуществляли руководство процессом, основанному на широком участии, и содействовали ему;
- d) обеспечивать техническую поддержку и подготовку для национальных органов власти, национальных правозащитных организаций и партнеров из гражданского общества в целях наращивания их потенциала по осуществлению и подкреплению процессов, основанных на широком участии;
- e) применять гибкий подход к программным приоритетам и приоритетам в финансировании в целях учета и реагирования на результаты процессов, основанных на широком участии;
- f) укреплять диалог на местном уровне для поддержания обратной связи с общинами при выработке программ и осуществлении проектов;
- g) обеспечить, чтобы планы гуманитарной помощи и стратегический мониторинг планов осуществлялись на основе принципов широкого участия и с опорой на анализ и с учетом информации, представленной затрагиваемыми общинами;
- h) укреплять сотрудничество и взаимодействие с партнерами по гуманитарной деятельности и партнерами в области развития, в том числе в части, касающейся процессов, основанных на широком участии, на различных этапах перемещения;
- i) расширять участие внутренне перемещенных лиц в работе соответствующих региональных и международных форумов и проведении консультаций, где их мнения и опыт могут способствовать разработке взвешенной международной политики.