



## Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
26 December 2011  
Russian  
Original: English

### Совет по правам человека

Деятнадцатая сессия

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,  
гражданских, политических, экономических,  
социальных и культурных прав,  
включая право на развитие**

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

#### *Резюме*

В настоящем докладе, представляемом в соответствии с резолюцией 14/6 Совета по правам человека, представлен отчет о деятельности по мандату и работе Специального докладчика по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц Чалоки Бейани в ходе отчетного периода. В нем также представлен тематический анализ конкретной ситуации внутренне перемещенных лиц, живущих за пределами лагерей или компактных населенных мест, чьим потребностям в помощи и защите часто не уделяется внимание. Специальный докладчик рассматривает различные факторы, вызвавшие такую ситуацию, особый характер перемещения в городах и роль принимающих общин и местных властей, а также предлагает рекомендации в целях более действенного, систематического и равноправного реагирования на проблемы внутренне перемещенных лиц за пределами лагерей и оказывающих им помощь принимающим общинам.

## Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	1–2	3
II. Достижения и деятельность по мандату .....	3–19	3
A. Укрепление нормативно-правовой базы на основе руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны.....	3–5	3
B. Учебные и другие инициативы по формированию потенциала .....	6–7	4
C. Деятельность по пропаганде прав ВПЛ .....	8–9	5
D. Сотрудничество с региональными и международными организациями .....	10–11	6
E. Взаимодействие со странами .....	12–19	6
III. Более систематическое и справедливое реагирование на проблемы внутренне перемещенных лиц за пределами лагерей .....	20–54	8
A. Введение и общий анализ .....	20–29	8
B. Три области первоочередного внимания .....	30–55	13
IV. Выводы и рекомендации .....	56–59	22

## I. Введение

1. Настоящий доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц Чалоки Бейани представляется в соответствии с резолюцией 14/6 Совета по правам человека. В первой части настоящего доклада представлен отчет о деятельности, проведенной Специальным докладчиком со времени его последнего доклада Совету по правам человека, в котором подробно рассмотрены приоритеты его мандата.

2. Во второй части настоящего доклада представлен тематический анализ особой ситуации внутренне перемещенных лиц (ВПЛ), живущих за пределами лагерей, чьим потребностям в помощи и защите часто не уделяется внимания. Это – один из четырех приоритетов мандата, выделенных Специальным докладчиком в его последнем докладе Совету. Специальный докладчик особо останавливается на вопросе о том, почему ВПЛ, живущие за пределами лагерей, нуждаются в конкретной помощи гуманитарных действующих лиц и действующих лиц по вопросам развития, а также подробно останавливается на трех конкретных областях первоочередного внимания, а именно ВПЛ в городах, связи с принимающими общинами и роль местных властей. В докладе предлагаются рекомендации в отношении более систематического и равноправного реагирования на проблемы внутренне перемещенных лиц за пределами лагерей, а также оказывающих им помощь принимающих общин. Рекомендации и подходы, предложенные в этом тематическом докладе, основываются на Руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны (Руководящих принципах) и международных стандартах прав человека.

## II. Достижения и деятельность по мандату

### A. Укрепление нормативно-правовой базы на основе руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны

3. Специальный докладчик с удовлетворением констатирует, что Руководящие принципы по-прежнему используются в качестве "важной международной основы защиты вынужденных переселенцев"<sup>1</sup>. Авторитетность руководящих принципов недавно была подтверждена резолюцией 66/165 Генеральной Ассамблеи, которая приветствует их более широкое поощрение и применение, а также призывает всех соответствующих действующих лиц пользоваться ими при урегулировании ситуации внутреннего перемещения, включая партнеров по развитию и отдельных государств при разработке законодательства и политики<sup>2</sup>.

4. Признавая последствия изменения климата как один из факторов экологической деградации и экстремальных погодных явлений, а также вызванного этим перемещения людей, та же резолюция призывает Специального докладчика в сотрудничестве со всеми заинтересованными сторонами и далее заниматься "затрагивающими права человека последствиями и аспектами обусловленно-

<sup>1</sup> Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года, резолюция 60/1 Генеральной Ассамблеи, пункт 132.

<sup>2</sup> Резолюция 66/165 Генеральной Ассамблеи, пункты 2, 7–8, 12–13, 18–20, 24.

го бедствиями внутреннего перемещения людей в целях обеспечения на местах устойчивости по отношению к перемещению людей и потенциала для его предотвращения или защиты тех, кто вынужден искать убежища, и оказания им помощи"<sup>3</sup>. Это согласуется с усилиями, предпринимаемыми в рамках его мандата, включая подготовку пересмотренных Оперативных руководящих принципов защиты людей в условиях стихийных бедствий (Оперативных руководящих принципов), представленных в добавлении к докладу Совету в 2011 году и официально утвержденных Межучрежденческим постоянным комитетом (МПК)<sup>4</sup>. После этого данные Оперативные руководящие принципы были широко распространены, переведены на ряд языков и все шире используются соответствующими заинтересованными сторонами в качестве практического ориентира на местах, а также важнейшего справочного и учебного пособия, касающегося стихийных бедствий<sup>5</sup>. Кроме того, Специальный докладчик посвятил свой тематический доклад шестьдесят шестой сессии Генеральной Ассамблеи (A/66/285) вопросу изменения климата и внутреннего перемещения; в нем он проанализировал динамику и виды внутреннего перемещения, вызванного последствиями изменения климата, а также представил ориентиры в отношении применения Руководящих принципов в таких ситуациях.

5. Руководящие принципы также послужили важнейшим ориентиром при выработке в масштабах стран и регионов нормативно-правовой базы регулирования внутреннего перемещения или дополнили такие ориентиры. Например, в Кении деятельность по мандату способствовала разработке в 2010 году проекта политики в области ВПЛ, который основан на Руководящих принципах, и в настоящее время в ее рамках оказывается содействие составлению проекта закона о ВПЛ. Специальный докладчик с удовлетворением отмечает, что Кампальская конвенция, ратификацию которой он активно пропагандировал, также основана на Руководящих принципах, представляя собой первый в регионе международный договор по правам человека, специально посвященный ВПЛ.

## **В. Учебные и другие инициативы по формированию потенциала**

6. В отчетный период по линии мандата оказывалось содействие мероприятиям по подготовке кадров и формированию потенциала, включая седьмой ежегодный курс по праву внутреннего перемещения в Сан-Ремо (7–12 июля 2011 года), в рамках которого было организовано обучение для 21 ответственного сотрудника государственных органов, работающих по проблемам внутреннего перемещения, из 14 затрагиваемых перемещением стран; региональный семинар "Защита и поощрение прав в условиях стихийных бедствий в регионе Великих озер и Восточной Африки" и "Форум по Конвенции Африканского союза о защите внутренне перемещенных лиц" в Африке (15–17 июня 2011 года) в Кампале; а также Кенийский форум по формированию потенциала с участием членов специальной комиссии кенийского парламента по внутренне перемещенным лицам (23 мая 2011 года) в Момбасе.

<sup>3</sup> Там же, пункт 4.

<sup>4</sup> См. A/HRC/16/43/Add.5.

<sup>5</sup> Переводы Оперативных руководящих принципов см.: [http://www.brookings.edu/reports/2011/0106\\_operational\\_guidelines\\_nd.aspx](http://www.brookings.edu/reports/2011/0106_operational_guidelines_nd.aspx); они были использованы в ходе учебных занятий, например на региональном семинаре по стихийным бедствиям и ВПЛ, организованном 3–6 мая 2010 года на Фиджи в рамках проекта Брукинсовского института и ЛШЭ по внутреннему перемещению.

7. Специальный докладчик также имел возможность принять участие в ряде других международных конференций и мероприятий. В рамках его работы по проблеме перемещения, вызванного изменением климата, он участвовал в "круглом столе" экспертов по изменению климата и перемещению (22–25 февраля 2011 года) в Белладжии (Италия) и Нансеновской конференции по изменению климата и перемещению населения в XXI веке (6–7 июня 2011 года) в Осло. Кроме того, он участвовал в работе второго семинара экспертов по затянувшемуся внутреннему перемещению (19–20 января 2011 года) в Женеве; прямом Интернет-семинаре по Кампальской конвенции в Гарвардском университете (22 марта 2011 года) в Бостоне; а также в экспертной дискуссии по проблемам изменения климата и перемещению в Брукингсовском институте (7 октября 2011 года) в Вашингтоне.

### **С. Деятельность по пропаганде прав ВПЛ**

8. Специальный докладчик считает деятельность по пропаганде прав человека ВПЛ, в том числе в результате его участия в МПК и взаимодействия с другими ключевыми учреждениями Организации Объединенных Наций, центральным аспектом его мандата, содержащегося в резолюции 14/6 Совета. В ходе отчетного периода мандатарий и сотрудники УВКПЧ, оказывавшие ему содействие в выполнении мандата, участвовали в деятельности МПК на всех уровнях (руководителей учреждений-членов, Рабочей группы и целевых групп). Специальный докладчик продолжил взаимодействие с МПК, сделав сообщения о своих поездках в страны и по тематическим вопросам как в Нью-Йорке, так и в Женеве в контексте специальных еженедельных совещаний МПК. Он считает, что МПК – стратегический форум, на котором необходимо продвигать права человека ВПЛ в рамках более широкой гуманитарной повестки дня.

9. Помимо Управления Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ) – главного подразделения Организации Объединенных Наций, обеспечивающего его мандат, – Специальный докладчик также поддерживает тесное сотрудничество с Управлением по координации гуманитарных вопросов (УКГВ) и Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) и получает ценную поддержку с их стороны. Такое сотрудничество и содействие, в частности, включают: периодические сообщения Специального докладчика по тематическим и страновым мероприятиям, участие в ключевых мероприятиях, организованных этими учреждениями, регулярные беседы для обсуждения ситуаций в странах и приоритетности посещений, стратегические совещания для разработки или координации подходов и мероприятий, обмен опытом по основным тематическим или касающимся конкретных стран вопросам, а также неоценимое содействие, предоставляемое этими учреждениями при подготовке и проведении поездок в страны. Специальный докладчик желает выразить свое удовлетворение поддержкой, предоставленной деятельности по мандату этими учреждениями Организации Объединенных Наций, а также свое намерение продолжить это конструктивное взаимодействие.

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

10. Помимо указанного выше, Специальный докладчик с удовлетворением отмечает свое продолжавшееся в отчетный период сотрудничество с рядом региональных и международных организаций, в том числе с африканскими региональными организациями и механизмами, Всемирным банком, Международным комитетом Красного Креста и организациями и сетями гражданского общества. В соответствии с приоритетами своего мандата он тесно взаимодействует с региональными организациями в Африке в целях поощрения ратификации и осуществления на национальном уровне Кампальской конвенции. С этой целью он, в частности, участвовал в работе первой Министерской конференции Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС) по гуманитарной помощи и внутреннему перемещению в Западной Африке (6–7 июля 2011 года) в Абудже, Регионального консультативного совещания по плану действий Кампальской конвенции для региона Восточной и Центральной Африки (20–21 мая 2011 года) в Киншасе, Регионального консультативного совещания по плану действий Кампальской конвенции для Сообщества развития юга Африки (САДК) (17–18 марта 2011 года) в Лилонгве (Малави), а также во Встрече глав государств Международной конференции по Великим озерам (14–16 декабря 2011 года) в Кампале.

11. Специальный докладчик также поддерживал конструктивное взаимодействие со Всемирным банком, и конкретно с "группой по конфликтам, преступности и насилию", Международным комитетом Красного Креста, с которым он был рад провести очередную ежегодную встречу для открытого диалога по вопросам, представляющим взаимный интерес, а также с организациями гражданского общества как в штаб-квартире, так и на местах. Он хотел бы выразить особую признательность за поддержку, предоставленную его мандату по линии проекта Брукингсовского института и Лондонской школы экономики (ЛШЭ) по внутреннему перемещению. Он также с удовлетворением отмечает тесное сотрудничество с Центром по наблюдению за внутренним перемещением (ЦНВП), в том числе в связи с тематическими мероприятиями и деятельностью по формированию потенциала.

## **E. Взаимодействие со странами**

### **Мальдивские Острова**

12. По приглашению правительства страны 16–21 июля 2011 года Специальный докладчик совершил официальную поездку на Мальдивские Острова, в ходе которой он ставил цель изучения ситуации людей, перемещенных внутри страны в результате цунами 2004 года, а также проблем, связанных с рисками потенциального внутреннего перемещения в будущем, в том числе из-за последствий изменения климата (см. A/HRC/19/54/Add.1). Он пришел к выводу, что изменение климата и другие факторы, конкретно касающиеся окружающей среды низколежащих Мальдивских Островов, уже сказываются на средствах к существованию и правах жителей многих островов, включая права на жилище, безвредную воду и питание. Кроме того, другие факторы, такие как учащающиеся штормы и наводнения, прибрежная эрозия, засоление, перенаселенность и угроза существованию, создаваемая ростом уровня моря, указывают на возрастание рисков потенциальных внутренних перемещений в будущем.

13. По итогам своего посещения Специальный докладчик пришел к выводу, что в последние годы правительством предприняты серьезные усилия по составлению национального плана развития и национального плана уменьшения опасности бедствий, а также стратегий адаптации к изменению климата, которые имеют комплексный характер и затрагивают как социально-экономические аспекты этих проблем, так и необходимость физической защиты. Правительство также в первоочередном порядке решает проблему внутреннего перемещения в результате цунами 2004 года, оказывая помощь свыше 12 000 ВПЛ, а также создавая институциональные структуры для содействия программам по ВПЛ и их координации.

14. Однако в свете ряда проблем, с которыми сталкиваются Мальдивские Острова, Специальный докладчик считает, что при всей их большой важности стратегий уменьшения опасности бедствий и адаптации к ним будет недостаточно для того, чтобы полностью предотвратить внутренние перемещения, и в масштабе страны в первоочередном порядке необходимо уделять возросшее внимание проблемам, связанным с внутренним перемещением, подходя к ним со всей серьезностью. В частности, он настоятельно призывает правительство создать при поддержке международного сообщества национальную систему внутреннего перемещения в соответствии с международными стандартами в области прав человека и Руководящими принципами.

15. Для достижения этой цели он рекомендует правительствам доработать и принять проект закона о чрезвычайных ситуациях, согласовав его с нормативно-правовой базой, касающейся ВПЛ, разработать политику, ввести в действие законодательство и принять установочные документы для обеспечения в стране комплексного реагирования на ситуации внутреннего перемещения, вызванные как внезапными, так и медленно наступающими стихийными бедствиями, а также укрепить потенциал структур институциональной поддержки, таких как Национальный центр по чрезвычайным ситуациям, и соответствующих местных органов власти. Специальный докладчик также настоятельно призывает правительство как можно скорее изучить ситуацию, по оценкам, 1 600 лиц, по-прежнему являющихся перемещенными в результате цунами 2004 года, чтобы улучшить их отчаянные условия жизни и оказать им содействие в нахождении долгосрочных решений.

### **Кения**

16. 18–27 сентября 2011 года Специальный докладчик совершил официальную поездку в Кению для изучения нынешней ситуации ВПЛ в стране, в том числе людей, перемещенных в результате насилия после выборов 2007–2008 годов, а также по другим причинам, таким как стихийные бедствия и проекты сохранения окружающей среды (см. A/HRC/19/54/Add.2). Он пришел к выводу, что правительством Кении принят ряд важных мер по решению проблемы внутреннего перемещения населения, включая разработку проекта комплекса мер по ВПЛ, а также содействие возвращению и переселению некоторых ВПЛ, пострадавших из-за насилия после выборов, которое привело к перемещению почти 664 000 человек. В момент работы над докладом велась подготовка нового проекта закона о ВПЛ. Однако в свете неоднократных волн и многочисленных причин внутреннего перемещения в недавней истории Кении Специальный докладчик считает, что необходима комплексная стратегия предотвращения в будущем внутреннего перемещения населения, а также действенной помощи, защиты и нахождения долгосрочных решений проблемы перемещения затронутых общин.

17. По итогам своих поездок в период пребывания в стране в места перемещения он пришел к выводу, что имеется острая гуманитарная потребность в улучшении нынешних условий жизни и защиты прав человека многих ВПЛ, в том числе лиц, перемещенных в результате насилия после выборов в 2007–2008 годах, а также выселенных из лесного массива Мау. Он подчеркнул, что во многих из посещенных им мест ВПЛ живут на протяжении многих лет в ужасающих условиях в старых палатках, уже негодных в качестве крова, по-видимому, больны различными респираторными и другими заболеваниями (особенно дети), часто страдают от недостаточности количества или калорийности питания, а многие дети не могут регулярно посещать начальную школу.

18. Специальный докладчик далее отметил, что из-за отсутствия точных и эффективных систем регистрации и сбора разукрупненных данных многие ВПЛ не включены в программы помощи защиты и поиска долгосрочных решений. Он по-прежнему обеспокоен сообщениями о росте числа беспризорных детей, многие из которых, как считается, относятся к ВПЛ, в результате насилия после выборов в 2007–2008 годах и считает, что многие другие ВПЛ, которые никогда не были зарегистрированы и никогда не получали помощи, возможно, также оказались из-за перемещения в более сложной ситуации. Он настоятельно призывает власти реорганизовать при поддержке международного сообщества и гражданского общества системы сбора данных и регистрации в целях оказания помощи нуждающимся ВПЛ, выявления особо уязвимых групп и создания систем более своевременного, действенного и полного сбора данных, включающих все категории ВПЛ.

19. Специальный докладчик далее рекомендует правительству Кении создать общие основы законодательства и политики по проблеме ВПЛ, включая принятие проекта политики и проекта закона о ВПЛ, а также как можно скорее ратифицировав Кампальскую конвенцию. Что касается долгосрочных решений, он подчеркивает важное значение того, чтобы они были безопасными, добровольными и осознанными; а также важное значение принятия общих подходов, включая переселение, возвращение и местную интеграцию, и выделения достаточных ресурсов для достижения этих целей. Он подчеркивает, что оказание помощи ВПЛ в достижении долгосрочных решений представляет собой важный шаг к примирению и достижению мира в Кении. В этой связи он с удовлетворением отмечает усилия по установлению мира и примирению общин, предпринятые в стране, и призывает правительство и гражданское общество при поддержке международного сообщества продолжить эти усилия.

### **III. Более систематическое и справедливое реагирование на проблемы внутренне перемещенных лиц за пределами лагерей**

#### **A. Введение и общий анализ**

20. Хотя по общепринятым представлениям ВПЛ часто живут компактно в больших лагерях, стихийно возникших поселениях или местах размещения ВПЛ, реальность состоит в том, что большинство ВПЛ живут за пределами

этих четко определенных мест, или "за пределами лагерей"<sup>6</sup>. В настоящем докладе выражение "ВПЛ за пределами лагерей" относится к ВПЛ, которые могут жить не в лагерях, а в ряде других мест или находиться в ряде других ситуаций: они могут жить в городских, сельских или отдаленных районах, снимать жилье или владеть им, жить в комнате вместе с другими людьми, жить у приютившей их семьи, быть бездомными, занимать строения или землю, которые им не принадлежат, или жить в наспех построенных жилищах и трущобах. Ряд факторов часто приводят к игнорированию и фактической "невидимости" ВПЛ за пределами лагерей, что тем самым отрицательно сказывается на их обеспеченности защитой и помощью и возможностях изыскания долгосрочных решений проблем для них. Хотя важное значение этой проблемы в последние несколько лет получает растущее признание, она требует большего согласованного внимания, в том числе со стороны международного сообщества, необходимого для достижения более справедливого гуманитарного реагирования и долгосрочных решений в интересах ВПЛ за пределами лагерей, а также укрепления структур поддержки общин, которые могут размещать их. Такой подход также обеспечивает соблюдение международного права, связанного с ВПЛ, включая международное гуманитарное право и право прав человека, региональные договоры, такие как Кампальская конвенция, а также международные стандарты, такие как Руководящие принципы, которые предусматривают гарантии и недискриминацию и не проводят различия между ВПЛ в лагерях или за их пределами или в других ситуациях.

21. Следующий ниже доклад должен стать вкладом Специального докладчика в более широкий процесс, который потребует консультаций и постоянной вовлеченности широкого круга заинтересованных сторон. Он показывает, почему ВПЛ за пределами лагерей нуждаются в конкретных мерах со стороны национальных властей, гуманитарных действующих лиц и действующих лиц в области развития, а также подробно рассматривает три конкретные области первоочередного внимания, а именно: ВПЛ в городах контекстах, принимающие общины и роль провинциальных и муниципальных властей. Доклад также призван дополнить работу, уже проделанную по этому вопросу в рамках мандата, включая следующее: доклады Совету по правам человека, которые называют эту проблему ключевой проблемой в области внутреннего перемещения и приоритетной областью для мандата<sup>7</sup>; меры по ее доведению до сведения более широкого гуманитарного сообщества в рамках МПК<sup>8</sup>, а также особое внимание к этому вопросу в контексте посещения стран мандатарием. В докладе отмечается также несколько других областей, имеющих особое отношение к ВПЛ за пределами лагерей, таких как сбор данных, которым соответствующим действующим лицам предлагается уделять внимание.

22. Специальный докладчик признает, что несколько других областей, связанных с ВПЛ за пределами лагерей, также могут требовать внимания или более конкретного анализа по сравнению с содержащимся в этом первоначальном вкладе, включая помощь ВПЛ, живущим в сельских районах или в изолированных местах, а также возможные различия между стихийными бедствиями, конфликтами и многосоставными чрезвычайными ситуациями. Он также принима-

<sup>6</sup> Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), *Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2010*, March 2011, p. 13; Inter-Agency Standing Committee (IASC), 7th Working Group Meeting, "Internally displaced persons outside camps: achieving a more equitable humanitarian response", WO/1006/3492/7, paras. 4, 7.

<sup>7</sup> A/HRC/16/43; A/HRC/13/21.

<sup>8</sup> МПК, седьмое совещание Рабочей группы.

ет к сведению ценные замечания, изложенные в ходе предыдущих консультаций, в том числе обсуждение в МПК в июле 2010 года, в ходе которого затрагивались как вопросы существа, так и вопросы процедуры, связанные с обеспечением более справедливого гуманитарного реагирования на проблемы ВПЛ за пределами лагерей<sup>9</sup>. Это указывает на разнообразие и сложность этой проблематики и необходимость постоянного процесса обогащения опыта и активизации практических мер реагирования со стороны всех соответствующих действующих лиц. Специальный докладчик намерен поддерживать тесное взаимодействие с национальными и международно действующими лицами по всем этим вопросам в дополнение к конкретным аспектам, затронутым в настоящем докладе.

#### *Анализ нынешней ситуации*

23. Сегодня во всем мире насчитывается, по оценкам, 27,5 млн. человек, перемещенных в пределах своих стран из-за вооруженных конфликтов, массового насилия и нарушений прав человека<sup>10</sup>. Кроме того, 42 млн. человек оказались перемещены внутри своих стран из-за внезапных стихийных бедствий в ходе 2010 года<sup>11</sup>. По оценкам, только меньшая часть из них живут в лагерях и подобных им местах<sup>12</sup>. При всех недостатках, свойственных лагерям (таких как оторванность от общества и зависимость от внешней помощи), обычно считается, что легче оказывать помощь ВПЛ, живущим совместно в таких поселениях, а не рассредоточенным среди всего населения. Такие поселения заметнее для властей, их обитателей легче отличить от местного населения, а оказание услуг в плане материально-технического обеспечения проще, чем при рассредоточенности перемещенных лиц. В случае лиц, перемещенных в результате массового насилия и вооруженного конфликта, считается, что "в странах, в которых ВПЛ живут как вместе, так и по отдельности, национальные власти и гуманитарные действующие лица оказывают ВПЛ, живущим вместе, в два раза больше помощи, чем ВПЛ, живущим отдельно от других"<sup>13</sup>.

24. За ряд лет были подготовлены многочисленные руководящие документы и созданы координационные структуры для реагирования на потребности ВПЛ, живущих в лагерях, например тематический блок координации организации лагерей. Наоборот, мало что в этой связи сделано для ВПЛ за пределами лагерей. Ряд факторов часто складываются таким образом, что основная помощь и внимание уделяются ВПЛ в лагерях. Во многих случаях лагерь или поселения возникают стихийно в ситуации массового притока ВПЛ, ищущих защиты и помощи, или в качестве реакции на чрезвычайные ситуации, когда немедленное и нередко спасающее жизни реагирование требует концентрации помощи в некоторых районах (например, в местах стихийных бедствий). Однако с течением времени затянувшееся пребывание перемещенного населения в искусственно поддерживаемых лагерях часто создает серьезные гуманитарные проблемы, проблемы защиты и проблемы развития для контингента ВПЛ страны, а в некоторых случаях – и для региона в целом. В ряде ситуаций они могут даже притягивать необеспеченные группы населения, которые могут перебираться в лаге-

<sup>9</sup> IASC, minutes of the discussion at the IASC 7th Working Group Meeting, on 'Internally Displaced Persons Outside Camps', WO/1006/3492/7.

<sup>10</sup> IDMC, Internal Displacement, p. 13.

<sup>11</sup> IDMC, Displacement due to natural hazard-induced disasters: Global estimates for 2009 and 2010, June 2011, p. 4.

<sup>12</sup> IASC, WO/1006/3492/7, paras. 4, 5, 7.

<sup>13</sup> IDMC, Internal Displacement, p. 13.

ря, чтобы получить доступ к их основным услугам и помощи, тем самым усугубляя проблему.

25. В этой связи признаются и все активнее обсуждаются слабости систем реагирования, такие как разрыв между этапом гуманитарной помощи и этапами первоначального восстановления и развития (которые способствуют долгосрочным решениям). Специальный докладчик считает, что, помимо преодоления таких слабостей, более активное и систематическое управление с помощью ВПЛ за пределами лагерей также способно улучшить общее реагирование на проблемы внутреннего перемещения, вписав его в правозащитный контекст, а также способствовать долгосрочным решениям. Кроме того, он отмечает, что положительные результаты улучшения реагирования на проблемы ВПЛ за пределами лагерей могут иметь все большую актуальность в контексте таких глобальных тенденций, как ускоренная глобальная урбанизация, а также перемещение из-за изменения климата.

*Устранение причин игнорирования ВПЛ за пределами лагерей с помощью сбора данных*

26. Соответствующие нормативные акты, в том числе международные и региональные договоры по правам человека и международные стандарты по внутреннему перемещению, подчеркивают главную ответственность национальных властей за обеспечение защиты и помощи ВПЛ. Первая конкретная задача при осуществлении этой ответственности – сбор данных и "надежной информации о числе, размещении и ситуации внутренне перемещенных лиц, которые необходимы для выработки действенных программ и политики удовлетворения их потребностей и защиты их прав"<sup>14</sup>. При этом недавно проведенное обследование 15 затрагиваемых перемещением населения стран показало поразительное отсутствие четких цифр по ВПЛ за пределами лагерей<sup>15</sup>. Получение этой информации с самого начала в ходе перемещения представляет собой один из важнейших шагов, который, однако, часто затрудняется отсутствием действенных систем своевременного сбора данных и реагирования. Такие системы особенно важны на первом этапе чрезвычайной ситуации и в первом месте, где укрылись ВПЛ, для того чтобы ВПЛ, которые затем рассредоточиваются среди населения (а не остаются в лагерях), можно было находить, предоставляя им помощь. В некоторых случаях из-за политических или финансовых факторов численность ВПЛ может занижаться или завышаться<sup>16</sup>, что может быть отнесено и на счет методики, сферы охвата и оперативности процедур сбора данных или регистрации. В частности, в ситуациях конфликта процедуры сбора данных и регистрации должны предусматривать достаточные меры защиты, ограждающие конфиденциальность и права человека ВПЛ, и обеспечивать исключительно гуманитарный характер такой работы. Содействие международного сообщества в такой работе, среди прочего, способно усилить такие меры защиты.

27. В некоторых случаях сбор информации и данных о внутреннем перемещении будет возможен или будет вестись только тогда, когда ВПЛ уже рассредоточились среди общей массы населения. Вначале перемещения ВПЛ могут не хотеть, чтобы их выявляли, или же системы сбора данных могут просто отсут-

<sup>14</sup> The Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement, Addressing Internal Displacement: A Framework for National Responsibility, undated, p. 14.

<sup>15</sup> Brookings-LSE Internal Displacement project, "From Responsibility to Response: Assessing National Approaches to Internal Displacement" 2011, p. 51.

<sup>16</sup> Global Protection Cluster Working Group (GPC), Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons, March 2010, p. 345.

ствовать. Для сбора данных о ВПЛ в таких ситуациях часто требуются новые и принципиально иные методики<sup>17</sup>. В последние годы были предприняты серьезные усилия по совершенствованию методик сбора данных на этих различных этапах и в разных ситуациях внутреннего перемещения. В их числе такие методики, как профилирование, которое может использоваться для оценки цифр и потребностей ВПЛ за пределами лагерей<sup>18</sup>, механизмы отслеживания населения, методики сбора разукрупненных данных (о местонахождении, возрасте, поле и т.п.) и критерии уязвимости, которые позволяют оказывать более адресную помощь, обследования домохозяйств, которые позволяют выявлять потребности ВПЛ, избегая их выделения, а также программы взаимодействия на уровне общин, которые привлекают местных партнеров и общинные структуры для выявления и оказания помощи ВПЛ<sup>19</sup>. Однако необходимо продолжить усилия в этом направлении как технического характера, так и в плане повышения осведомленности. Во многих странах, в том числе в странах, в которые совершил поездки мандатарий, из-за отсутствия действенных систем своевременного сбора данных и профилирования многие ВПЛ вне лагерей не были выявлены и не получали помощи, что имело непосредственные последствия для их прав человека и долгосрочных решений.

*Конкретные потребности ВПЛ за пределами лагерей и принимающих общин*

28. Часто неявным образом подразумевается, что ВПЛ, живущие за пределами лагерей, в меньшей степени нуждаются в защите и помощи, потому что о них заботятся родственники, соседи или друзья, или же они самостоятельно нашли то или иное решение. Хотя некоторые из них, возможно, действительно решили не оставаться в лагерях, не нуждаясь в помощи, а другие смогли продвинуться к долгосрочному решению своих проблем самостоятельно, многие ВПЛ за пределами лагерей находятся в другой ситуации. В некоторых случаях ВПЛ могут нуждаться в помощи и защите, обеспечиваемой организованным лагерем, однако не могут воспользоваться этой возможностью: они могут быть перемещены в изолированные или отдаленные места (где нет лагеря или принимающей общины), у них может не оказаться физической возможности добраться до района, в котором имеется лагерь, они могут опасаться их выявления властями, наконец, лагерь могут быть закрыты или недоступны из-за политики правительства. Более того, даже тогда, когда ВПЛ за пределами лагерей сначала получают ресурсы и опираются на поддержку и структуры принимающей общины, со временем эти ресурсы часто уменьшаются. Во многих случаях ВПЛ, имеющие достаточные ресурсы для того, чтобы продержаться первые месяцы перемещения, быстро остаются без них в условиях дороговизны жилья, отсутствия доступа к земле и средствам к существованию, невозможности получить доступ к социальным услугам, утраты большей части их материального имущества, а также отсутствия их обычных структур поддержки. В результате некоторые ВПЛ за пределами лагерей могут со временем стать более уязвимыми.

29. Кроме того, хотя родственники, друзья и местные общины могут сначала проявить радушие к ВПЛ и оказывать им помощь, когда их пребывание затягивается на месяцы или годы, нагрузка на ресурсы, в конце концов, может достичь крайнего предела, после чего ВПЛ придется искать помощь из других источников или возможности устройства в другом месте, что часто вызывает вторичное перемещение и еще больше ухудшает их положение. Даже когда нала-

<sup>17</sup> GPC, Handbook for the Protection, p. 345.

<sup>18</sup> Профилирование – это методика, разработанная в рамках межучрежденческой инициативы. Подробнее см.: <http://www.idp-profiling.org/profiling-resources.html>.

<sup>19</sup> GPC, Handbook for the Protection, p. 345; IDMC, Internal Displacement, p. 10.

жено оказание ВПЛ конкретной помощи в виде продовольствия или другой чрезвычайной помощи, ее распределение среди ВПЛ вне лагерей часто проводится только один раз в начале перемещения, в то время как помощь должна оказываться на постоянной основе<sup>20</sup>. Сходным образом, хотя для уязвимых групп общества в некоторых случаях могут иметься программы социальной помощи, часто их недостаточно ввиду возросших потребностей, созданных перемещением, и такая помощь может оказываться при условии предъявления документов, удостоверяющих проживание в данном месте или личность, которых может не оказаться у ВПЛ, и, кроме того, ВПЛ могут быть лишены доступа к ней из-за страха обратить на себя внимание, считая это небезопасным. Дискриминация по мотиву их перемещения может также создавать дополнительные препятствия доступу к социальным услугам. Изложенные ниже соображения нацелены на создание первоначальной основы укрепления мер реагирования в гуманитарной области и области развития на потребности ВПЛ вне лагерей и принимающих их общин.

## **В. Три области первоочередного внимания**

### **1. ВПЛ в городах**

*Отражение ВПЛ в городских районах более общих тенденций урбанизации*

30. Последние тенденции внутреннего перемещения указывают на значительное и растущее число ВПЛ, живущих в городских районах, в своем большинстве вне официальных лагерей<sup>21</sup>. Попав в городскую среду, ВПЛ часто смешиваются с общей массой населения, и их становится трудно выявить и защищать или оказывать им помощь. ВПЛ приходится перебираться в города по многим причинам, в том числе в поисках работы, а в некоторых случаях – относительной безопасности, которую дает анонимность. К 2030 году население городов, по оценкам, превысит 5 млрд. человек, 80% из которых будут жить в городах развивающегося мира, где рост городов усиливается возрастанием числа беженцев и ВПЛ, часто переезжающих в города<sup>22</sup>.

31. Для многих ВПЛ города – это среда, в которой они могут вновь наладить свою жизнь, получить более широкий доступ к социальным услугам, возможностям трудоустройства и ресурсам либо в первое время, либо на долгосрочной основе. При необходимых системах обеспечения, планах развития и базовых условиях многие города могут предоставлять более благоприятные условия местной интеграции, чем сегрегированные лагеря ВПЛ или места перемещения в отдаленных и сельских районах. В то же время ВПЛ за пределами лагерей, которые живут в городах, в частности некоторые категории уязвимых групп или те, кто обладает меньшими ресурсами и поддержкой, часто подвергаются ряду опасностей. Новоприбывшие горожане из числа ВПЛ, имеющие в лучшем случае небольшие возможности получить финансовые ресурсы или представить документы или подтверждения дохода, необходимые для съема жилья на новом месте, часто вынуждены жить в трущобах или опасных и неблагополучных районах города, не имея защиты от выселения, располагая ограниченным доступом к услугам, а также в большей степени подвергаясь опасности бедствий и являясь потенциальными жертвами городского насилия, принудительных высе-

<sup>20</sup> IASC, WO/1006/3492/7, para.10.

<sup>21</sup> IDMC, Internal Displacement, pp. 10–11, 13.

<sup>22</sup> Wilton Park, conference report, Urban risks: moving from humanitarian responses to disaster prevention, 22–25 November 2010, p. 1.

лений и вторичного перемещения. Из-за дороговизны наемного жилья в городах во всем мире – тенденция, которая, скорее всего, даже усилится, – ВПЛ все чаще оказываются без дома или в сложной жилищной ситуации, что ведет к росту трущоб. В связи с поездкой мандатария в Ирак в конце 2010 года, были получены данные, согласно которым только в Багдаде свыше 200 000 человек, многие из которых считаются ВПЛ, живут в трущобах в неподходящих жилищах, имея в лучшем случае ограниченный доступ к воде и другим услугам, таким как услуги ассенизации и вывоза мусора. Во многих этих местах ВПЛ, которым приходится жить там из-за невозможности платить высокую квартальную плату или из-за того, что принявшие их семьи не смогли поддерживать их дальше, также находятся под угрозой неминуемого выселения.

32. В его недавней поездке в Кению в сентябре 2011 года Специальному докладчику стало известно, что, по оценке, из 664 000 ВПЛ, перемещенных в результате насилия в стране после выборов в 2007–2008 годах, свыше 300 000 человек живут среди остального населения (многие – в городах) и не были зарегистрированы и не получали помощи со стороны государства. Многие из перемещенных в ходе прежних циклов перемещения (например, в 90-х годах) в Кении также не получали помощи. Хотя обычно предполагается, что эти ВПЛ нашли свои решения с помощью принимающих семей и друзей, Специальный докладчик по-прежнему обеспокоен тем, что многие из этих ВПЛ, значительная часть из которых и раньше были бедными, оказались в еще более ухудшившейся ситуации и могут жить в городских трущобах или на улице. В этой связи Специальный докладчик получил сообщения о значительном росте числа беспризорных детей, многие из которых, как считается, являются ВПЛ, в ряде крупных городов, вызванном насилием после выборов в 2007–2008 годах<sup>23</sup>.

*Удовлетворение потребностей и обеспечение прав ВПЛ в условиях более массовой городской бедности*

33. Хотя во многих случаях ВПЛ, живущие за пределами лагерей в неблагополучных городских районах, имеют потребности, во многом схожие с потребностями других их обитателей, у них есть и особые потребности, которые должны быть учтены в программах помощи и в стратегиях политических мер и долгосрочных решений проблемы внутреннего перемещения населения в стране. Этот процесс может предусматривать решение общих социально-экономических проблем и проблем развития, связанных с городской бедностью, но тем не менее имеет свою специфику. Игнорирование этого часто ведет к "политике по умолчанию", в которой ВПЛ воспринимаются как часть более общей и часто неразрешимой проблемы городской бедности. Специальный докладчик считает, что в большинстве случаев необходим подход, который сочетает общинные подходы и выверенные по времени конкретные меры по оказанию помощи ВПЛ, для того чтобы удовлетворять конкретные потребности ВПЛ, преодолевать трудности, с которыми те сталкиваются, решать правозащитные проблемы и изыскивать долгосрочные решения, одновременно принимая во внимание более общие потребности принимающей общины. Кроме того, такого рода подход позволяет предотвратить ущерб из-за усугубления бедности в результате игнорирования конкретных потребностей ВПЛ и решений проблемы их перемещения. Оказание помощи ВПЛ, в частности, когда она сочетается с поддержкой принимающих общин, способно уменьшить проблемы перенаселенности, безработицы, бедности, бездомности и поддержать усилия по установлению мира и восстановлению в интересах ВПЛ и города в целом.

<sup>23</sup> См. также A/HRC/19/54/Add.2.

34. В ситуациях, в которых массовое внутреннее перемещение вызвано политическим, этническим или религиозным насилием, решение проблем внутреннего перемещения также необходимо для продвижения процессов национального примирения и установления мира<sup>24</sup>. ВПЛ, рассредоточенные в городских районах, должны быть охвачены такими процессами и участвовать в них, что касается и соответствующих долгосрочных решений.

*Городские ВПЛ, стихийные бедствия и изменение климата, а также перемещение внутри городов*

35. Предсказываемый рост внутреннего перемещения из-за последствий изменения климата и связанной с этим периодичности и остроты стихийных бедствий – еще один фактор, указывающий на необходимость налаживания более согласованного, справедливого и систематического реагирования на проблемы ВПЛ за пределами городов. Эрозия средств к существованию, отчасти вызванная изменением климата, воспринимается как один из факторов роста перемещения и миграции населения, "выталкиваемого" из сельских в городские районы, которые в большинстве случаев, скорее всего, являются городскими трущобами и неформальными поселениями с тяжелыми условиями жизни. Специальный докладчик считает, что городские аспекты вызванного изменением климата перемещения должны серьезно учитываться при выработке средне- и долгосрочной национальной стратегии развития, а также мер адаптации<sup>25</sup>. Это должно включать укрепление систем, позволяющих отслеживать приток ВПЛ и оказывать помощь и изыскивать долгосрочные решения в интересах ВПЛ, живущих вне лагерей в городах. ВПЛ, которые, вероятнее всего, не зарегистрированы и не имеют документов, также, скорее всего, имеют меньший доступ к услугам и источникам средств к существованию, а также живут в районах трущоб, часто расположенных в опасных местах, таких как низины и бывшие свалки, из-за чего они сталкиваются с новыми рисками, в том числе вреда здоровью, потери жилья и вторичного перемещения<sup>26</sup>.

36. Помимо перемещения в города, стихийные бедствия, насилие и конфликты также часто вызывают многосоставные перемещения внутри городов, как, например, в Гаити после землетрясения 2010 года. В силу сосредоточения населения, ресурсов, имущества и услуг в городах последствия разрушений в городах из-за конфликтов или стихийных бедствий могут быть особенно велики, в том числе с точки зрения гуманитарных усилий и усилий по восстановлению. В таких ситуациях подход, учитывающий специфические потребности ВПЛ, а также потребности общества в целом (например, в инфраструктуре и основных услугах), на основе соседских или общинных подходов, к чему призывает настоящий мандатарий, скорее всего дадут наибольшую отдачу<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> См. пресс-релизы мандатария: "Iraq: helping internally displaced persons improve their lives and finding durable solutions, key aspects of peacebuilding", 29 September 2010; "UN Expert: Comprehensive strategy on internal displacement essential to secure human rights of IDPs and consolidate peace and reconciliation in Kenya", 27 September 2011. См. также: Brookings-Bern Project on Internal Displacement, Integrating Internal Displacement in Peace Processes and Agreements, 2010.

<sup>25</sup> См. также A/66/285, пункты 6669.

<sup>26</sup> A/66/285, пункт 68; Wilton Park, Urban risks, p. 3.

<sup>27</sup> Организация Объединенных Наций, пресс-релиз мандатария, "Haiti still in crisis, says U.N. Expert on Displaced Persons", 18 October 2010.

## 2. ВПЛ и принимающие общины

### *Нынешние "решения" в рамках принимающих общин: иллюзии и реальность*

37. Хотя на жизнь ВПЛ как в лагерях, так и вне их во многом влияют отношения с принимающими общинами, за пределами лагерей жизнь ВПЛ больше всего переплетена с жизнью местного населения, поскольку часто им не удается опереться, например, на международные организации или группы помощи. По результатам одного из анализов тенденций динамики ВПЛ, в большинстве изученных стран большинство ВПЛ за пределами лагерей не получают помощи, кроме той, которая оказывается принимающей общиной или принимающей семьей<sup>28</sup>. Поэтому более глубокое понимание роли и конкретного содействия со стороны принимающих общин может указывать на пути оказания им поддержки в их усилиях по предоставлению помощи живущим среди них перемещенным людям.

38. Термин "принимающая община" используется для обозначения общины, принимающей лагерь или живущее за пределами лагеря население. Однако он также стал универсальным термином, часто затушевывающим сложность и разнообразие общин, в которых живут ВПЛ. Принимающие общины могут во многом отличаться друг от друга в зависимости от контекста. Во многих случаях под "принимающими общинами" просто-напросто понимаются общины, в которых родственники или друзья принимают члена семьи. В других случаях под ними имеются в виду общины в тех местах, в которых укрылись ВПЛ, остающиеся там в период их перемещения. Часто принимающие общины сами бедны или живут в тяжелых условиях. У них может не быть физической безопасности и надлежащего доступа к основным услугам, и они также могут испытывать воздействие конфликта или стихийного бедствия. В одних случаях принимающие общины принимают вновь прибывших, а в других они могут реинтегрировать возвращенцев. В иных ситуациях, для которых, например, характерны неоднократные или циклические перемещения, принимающие общины могут состоять из ВПЛ, которые просто были перемещены раньше.

39. Несмотря на эти проблемы, от принимающих общин часто зависит обеспечение основных услуг по оказанию помощи ВПЛ, работа гуманитарных организаций, а также изыскание долгосрочных решений. Часто они первыми реагируют на кризис и могут обеспечить прием, поддержку и помощь прибывающим ВПЛ. Однако по мере того, как перемещение становится затяжным, часто могут возникать трения из-за соперничества за дефицитные ресурсы и рабочие места или из-за глубинных религиозных, этнических, культурных или иных различий, часто связанных или усугубляемых конфликтом, который, собственно, и привел к перемещению. Без базовых структур и институтов, созданных для реагирования на конкретные ситуации и потребности ВПЛ, живущих в этих общинах, такие трения и соперничество за ресурсы и услуги, как правило, будут оказывать несоразмерно большое воздействие на наиболее уязвимые группы ВПЛ, такие как возглавляемые женщинами домохозяйства, дети и пожилые, которые останутся незащищенными от нарушений прав человека, эксплуатации и бедности.

---

<sup>28</sup> IDMC, Internal Displacement, p. 13.

40. Трения могут также возникать тогда, когда принимающие общины будут считать, что потребности их самих игнорируются, в то время как ВПЛ получают к себе предпочтительное отношение. В одном из недавних обследований<sup>29</sup> двух районов Боготы (Колумбия) показано наличие трений между принимающими общинами и ВПЛ, вызванных во многом тем, что ВПЛ считались получающими предпочтительное отношение в условиях массовой городской бедности. В Гвинее местные общины, с трудом пытающиеся построить новую жизнь после нападений на них, стали все более уязвимыми после того, как пришлось делить свои скудные ресурсы с ВПЛ<sup>30</sup>. Хотя некоторые из этих проблем могут возникать и в условиях лагерей ВПЛ, живущие среди местного населения ВПЛ будут затронуты ими в первую очередь из-за их большой зависимости от неформальной поддержки местного населения. В этой связи усиление внимания помощи местным общинам в tandem с помощью ВПЛ в целях предотвращения трений, неравенства или возросшей уязвимости "хозяев" становится проблемой как для структур развития, так и для структур по оказанию гуманитарной помощи.

*Четкое определение имеющихся пробелов и существующей практики: выработка более систематических и предсказуемых мер реагирования*

41. Ряд действующих лиц, как национальных, так и международных, уже реализуют общинные подходы к оказанию помощи ВПЛ и программы защиты или включают ВПЛ в свои общие общинные проекты, такие как стратегии уменьшения бедности и проекты обеспечения средствами к существованию. Значительная часть опыта, полученного в ходе осуществления таких инициатив, дает ценные уроки или передовую практику. Однако часто они разрозненны, имеют разовый характер или не задокументированы. В результате они четко не сформулированы или не охвачены усилиями по укреплению и систематизации общих мер реагирования в гуманитарной области и области развития на проблемы ВПЛ, живущих вне лагерей. Однако в последнее время были предприняты некоторые первоначальные шаги в этом направлении: в 2010 году вопрос ВПЛ, живущих вне лагерей, обсуждался в МПК, а ряд учреждений или подгрупп МПК начали самостоятельный процесс изучения или другие процессы, например обобщение передового опыта<sup>31</sup>. Этот мандат также включал соображения, касающиеся ВПЛ за пределами лагерей, и общинные подходы в ходе поездок в страны, а также выработку руководящих принципов<sup>32</sup>. Однако в этом направлении потребуются более согласованные и комплексные усилия.

42. Специальный докладчик последовательно призывает доноров, гуманитарные учреждения и учреждения по вопросам развития уделять больше внимания поддержке общин, принимающих ВПЛ. Он считает, что при необходимости удовлетворения потребностей ВПЛ, конкретно связанных с перемещением, в таких ситуациях одновременно необходимо руководствоваться общинным

<sup>29</sup> Brookings-LSE Project on Internal Displacement and the International Committee of the Red Cross, *The effects of internal displacement on host communities: A case study of Suba and Ciudad Bolivar Localities in Bogota, Colombia*, 2011.

<sup>30</sup> IDMC, "Host communities struggle to bear burden of hosting IDPs", November 2004.

<sup>31</sup> См., например, проект справочника "Humanitarian Action through Community Based Capacity Development for displaced populations AND host communities in urban areas", подготовленный ЮНИСЕФ и МФКК, который будет вскоре опубликован, а также "Meeting Humanitarian Challenges in Urban Areas", 2010, IASC Task force on Meeting Humanitarian Challenges in Urban Areas.

<sup>32</sup> См. A/HRC/16/43/Add.5, pp. 25–26; A/HRC/13/21/Add.4, пункты 34–43; press release, Haiti.

подходом, учитывающим также потребности затронутых перемещением общин и принимающих семей<sup>33</sup>. В этой связи создание систем более предсказуемой поддержки, передовой опыт и стандарты могли бы во многом способствовать таким стратегиям. Однако Специальный докладчик также считает, что, для того чтобы помощь общинам, затронутым перемещением, и ВПЛ была результативной, она часто должна выходить за рамки гуманитарной помощи, включая меры по восстановлению и развитию<sup>34</sup>.

*Оценка потребностей и оказание помощи в договоренностях о приеме*

43. Более действенные и систематические меры реагирования на проблемы ВПЛ за пределами лагерей могут также быть полезны для решения ряда других проблем, в том числе связанных с проблемой неустойчивой защиты, которые обусловлены неконтролируемыми и не предусматривающими оказания помощи договоренностями о приеме, например между ВПЛ и принимающими семьями или друзьями. В большой степени или полностью зависящие от помощи и крова, предоставляемого принимающими семьями, некоторые группы ВПЛ, такие как уязвимые категории женщин, детей и престарелых, могут подвергаться особому риску в ряде проблемных областей, включая жестокое отношение, эксплуатацию и сексуальное насилие со стороны размещающих их людей. В этой связи мандатарий рекомендовал создать соответствующие механизмы контроля и осуществления функций омбудсмена и другие мероприятия, например выезды социальных работников, взаимодействующих с местными ассоциациями и центрами психологической помощи, а также создание телефона доверия, чтобы усилить защиту ВПЛ, живущих у принимающих семей в соответствии с такими договоренностями<sup>35</sup>.

44. Создание дополнительных структур поддержки и оказания чрезвычайной помощи также необходимо для действий в ситуациях, когда договоренности с принимающими семьями разрываются или недостаточны. Часто помощь и прием, обеспечиваемые принимающими людьми, могут в существенной мере основываться на связи с некоторыми членами семьи, но не с другими ее членами (например, с одним из супругов), поэтому, когда нуклеарная семья ВПЛ в период перемещения распадается, некоторые ее члены могут оказаться вынуждены уйти искать свои собственные решения. В других ситуациях бремя оказания помощи и представление крова ВПЛ в течение долгого времени может быть таково, что принимающие семьи могут оказаться просто не в состоянии предоставлять такую поддержку и далее, не получая помощи. Во всех этих ситуациях ВПЛ часто приходится оставлять принимающую семью. Обеспечение наличия систем для поддержки договоренностей о приеме, а также обеспечение альтернатив защиты и помощи для ВПЛ, которые уже не могут получать помощь в этих рамках, будут иметь основополагающее значение в плане прекращения использования наиболее уязвимыми ВПЛ негативных механизмов решения проблем, таких как ранние браки, опасная и связанная с эксплуатацией деятельность по получению средств к существованию, а также жизнь в опасной обстановке.

<sup>33</sup> A/HRC/16/43, пункт 74.

<sup>34</sup> См. также A/HRC/13/21/Add.4, para.43.

<sup>35</sup> См. также A/HRC/16/43/Add.5, p. 21.

### 3. Роль провинциальных и муниципальных властей

45. Поскольку государство несет главную ответственность за защиту и оказание помощи ВПЛ, реагирование на проблемы ВПЛ требует слаженности действий всех государственных органов и способствует такой слаженности. Однако на передней линии здесь часто оказываются провинциальные и муниципальные органы власти, рассматривающие как непосредственные гуманитарные аспекты притока ВПЛ, так и более долгосрочные проблемы, связанные с затянувшимся перемещением и оказанием им основных услуг. При этом часто у них нет необходимых ресурсов для решения этой проблемы, что указывает на зазор между политикой, принятой правительством, и работой на местах, а также на сложные связи между местными и национальными властями и международными действующими лицами, работающими в пределах страны. Это, возможно, острее всего ощущается в случае ВПЛ за пределами лагерей, которые реже пользуются помощью из альтернативных источников, предоставляемых неправительственными организациями. В то же время провинциальные и муниципальные власти несут конкретную ответственность и призваны сыграть важнейшую роль в защите прав человека ВПЛ в рамках их общин, осуществляя специальные программы для ВПЛ и общинные программы, а также способствуя долгосрочным решениям, включая местную интеграцию.

#### *Защита прав человека в их общинах*

46. В силу их непосредственного контакта с ВПЛ и их роли по непосредственному оказанию местных услуг, а также в формировании местных стратегий развития, местные власти часто имеют наибольшие возможности выявления ВПЛ, живущих за пределами лагерей в их общинах, и оказания им помощи. Они также могут поддерживать работу по профилированию ВПЛ и способствовать замене или выдаче удостоверений личности, документов, подтверждающих место жительства, или других документов – когда и то и другое являются важными шагами, позволяющими ВПЛ, живущим за пределами лагерей, пользоваться помощью, правами и льготами, которые предусмотрены для них как в качестве ВПЛ, так и в качестве граждан. Такая помощь позволит им воспользоваться национальными системами социального обеспечения, общественными услугами и ресурсами, имеющимися для жителей, а также пользоваться рядом других прав (связанным, например, с имуществом, гражданским состоянием и жильем). Например, в случае Ирака, где продовольственная безопасность представляла собой проблему для значительной части населения, мандатарий получил сообщения о том, что ВПЛ, перемещавшиеся из одной провинции в другую, часто не могли переоформить свои продовольственные карточки по новому месту жительства после перемещения<sup>36</sup>.

47. Часто ВПЛ становятся жертвами в принимающих общинах прямой или косвенной дискриминации по признаку их ситуации или принадлежности к ВПЛ. В некоторых случаях такая дискриминация может основываться на этнических или иных различиях, в то время как в других она вызвана скорее структурными проблемами. В результате его поездок в страны Специальный докладчик выяснил, что ВПЛ часто отказывают в доступе к основным услугам, таким как начальное образование и медицинское обслуживание, из-за того, что местные школы или медицинские учреждения и без того плохо финансируются или перегружены либо по чисто бюрократическим причинам<sup>37</sup>. В такой ситуации местные учреждения здравоохранения и образования могут требовать подтвер-

<sup>36</sup> См. также A/HRC/16/43/Add.5, п. 21.

<sup>37</sup> См. также A/HRC/16/43/Add.1, пункты 45 и 53, а также A/HRC/19/54/Add.2.

ждения места жительства или уплаты от семей ВПЛ дополнительных сумм (за обычно бесплатные услуги), чтобы они имели возможность действенным образом расширить свои услуги для них. Такие ситуации указывают на необходимость более действенных систем координации и своевременного перечисления финансовых средств между центральными и местными властями, включая области, из которых бежали ВПЛ, которые могли бы учитывать приток ВПЛ на места и их соответствующие потребности.

48. Демографические и этнические факторы или политические приоритеты местных властей могут влиять на то, в какой степени они готовы размещать и оказывать содействие ВПЛ или же придерживаться неофициальной "политики" неоказания помощи. Это особенно актуально в ситуациях, в которых внутреннее перемещение способно затрагивать этнический, религиозный или иной состав данной области. ВПЛ за пределами лагерей – особенно удобная мишень в таких ситуациях, поскольку часто в их непосредственном окружении рисуется их стереотипный портрет как "ВПЛ", и они могут подвергаться дискриминации и сталкиваться с проблемами незащищенности, включая произвольные аресты, нападения и вторичное перемещение, если их "выталкивают" из принимающих их общин. Некоторые процессы могут усугублять такую ситуацию, включая национальные или местные переписи или избирательные процессы<sup>38</sup>. Местные власти могут играть важнейшую роль в таких ситуациях, укрепляя культуру уважения прав человека, главенства права и разнообразия, выступая с соответствующими официальными заявлениями и предпринимая активные шаги по обеспечению действенной защиты ВПЛ от дискриминации, запугивания и преследований. Кроме того, необходимы особые меры по налаживанию контакта, защите и содействию пользованию особо уязвимыми группами ВПЛ, включая молодежь, детей и домохозяйства, возглавляемые женщинами, и престарелых, своими правами<sup>39</sup>.

*Осуществление конкретных мер в интересах ВПЛ и общинные программы*

49. Даже когда центральные власти принимают в масштабах страны законодательство и программы по проблемам ВПЛ, местные власти не всегда способны или желают в полной мере их осуществлять. Они могут сталкиваться с проблемами в реализации законодательства и программ ВПЛ из-за структурных проблем, не менее острых проблем других групп общества или же отсутствия возможностей, финансовых ресурсов, политической воли или понимания потребностей ВПЛ. Принимая в масштабах страны специальные программы и законодательство по проблемам ВПЛ, центр несет соответствующие обязанности создать практический и институциональный потенциал для обеспечения их применения на местах, а также своевременно перечислять средства для соответствующей деятельности. Однако меры по решению этих проблем, в том числе на основе разработки более гибких процедур, которые могли бы быть применены в чрезвычайных ситуациях, часто не включаются в национальные планы готовности к чрезвычайным ситуациям и по проблемам ВПЛ.

50. С технической точки зрения с ВПЛ за пределами лагерей связана еще одна проблема. Если потребности ВПЛ, живущих за пределами лагерей в городах, не выявлены и не оценены, это может затруднять или делать невозможным обоснование местными властями запроса о выделении дополнительных ресурсов или подключения к уже имеющимся конкретным программам для ВПЛ. В свою очередь это может серьезно препятствовать их включению в эти про-

<sup>38</sup> См. также A/HRC/16/43/Add.1, пункт 55.

<sup>39</sup> Там же, пункты 37–38.

граммы или обеспечению их доступа к услугам в рамках общины, тем самым указывая на необходимость поддержки местных властей в решении этой важнейшей задачи сбора разукрупненных данных о числе и конкретных потребностях ВПЛ вне лагерей.

51. Провинциальные и муниципальные власти способны сыграть ключевую роль в установлении контакта с центральными государственными органами и затронутым перемещением населением, а также при разработке и реализации адресованных ВПЛ и общинных программ. Поддержка местных властей при разработке общинных программ может быть особо ценной тогда, когда официальным органам приходится рассматривать не менее насущные требования других уязвимых групп населения, которые могут считать, что их потребности остаются без внимания. Такие программы должны основываться на разукрупненных данных как по ВПЛ, так и по принимающей общине, включая их конкретные факторы уязвимости, потребности и механизмы решения проблем, и быть открытыми и демократичными. Общинные программы также могут в значительной степени варьироваться между собой в зависимости от контекста, однако могут предусматривать финансовую или натурально-вещественную помощь для принимающих семей, программы восстановления общин или развитие и укрепление местной инфраструктуры и услуг. Поддержка местных властей на основе разъяснительной работы и обучения, в том числе по техническим вопросам, таким как проведение консультативных процессов, сбора данных и разработки их программ, – это области, требующие вложений.

52. Часто необходимо принимать во внимание политические соображения. Помимо работы с центральными властями в интересах выработки политики, международным действующим лицам также, возможно, следует помнить о стратегиях работы с местными властями и решения их местных проблем и разрабатывать их. В особой степени это необходимо в ситуации децентрализованного управления, когда государственные власти не присутствуют или не имеют реального влияния во всех районах страны или когда центральные власти не могут чересчур настойчиво навязывать свое мнение в местных вопросах.

#### *Долгосрочные решения*

53. Провинциальные и муниципальные власти, отвечающие за вопросы местного развития, социальное обслуживание и обеспечение безопасности на своей территории, несут особую ответственность и особо заинтересованы в обеспечении того, чтобы ВПЛ за пределами лагерей получали помощь в достижении долгосрочных решений. В некоторых случаях долгосрочные решения будут предполагать местную интеграцию в принимающей общине – процесс, в рамках которого местные власти играют ключевую роль и в отношении которого обобщение передового опыта могло бы иметь большую ценность. Однако вместе с тем они могли бы внести вклад в достижение других долгосрочных решений, включая возвращение и переселение в другие районы страны, в том числе на основе обеспечения выявления ВПЛ в их общинах и их включения в национальные программы долгосрочного урегулирования, расширения доступа к информации о ВПЛ, а также содействия переоформлению документов или льгот, которые они могли получить в ходе их перемещения. Они могут также способствовать временным или комбинированным решениям, таким как предоставление ВПЛ разрешения на сохранение определенных прав, например разрешений на жительство в принимающих общинах на то время, когда они пытаются наладить новую жизнь в районах своего возвращения и убеждаются в их безопасности, или содействие процедурам, в соответствии с которыми некоторые члены семьи могут по-прежнему работать в принимающей общине, в то время как

другие члены семьи возвращаются в места происхождения. Там, где ВПЛ, происходящие из принимающей общины, возвращаются в нее, местные власти также будут играть центральную роль в восстановлении их прав, а также в решении таких проблем, как занятие их жилья, которые могут возникать в результате их продолжительного отсутствия.

54. Там, где местная интеграция представляет собой предпочтительное решение для ВПЛ, часто потребуются дополнительные меры как в интересах ВПЛ, так и в интересах местных жителей. Самые главные из них – меры в земельной, жилищной и экономической области, часто необходимые для решения проблем перенаселенности, зависимости и незаконного занятия жилья, которые часто затрагивают ВПЛ в период их перемещения. Консультации и участие затрагиваемых общин, как принимающих, так и ВПЛ, будут необходимы для этого процесса, что позволило бы избежать неудачи программ и вторичного перемещения. ВПЛ следует также предоставить доступ к национальным и международным гуманитарным действующим лицам и структурам в области развития<sup>40</sup>. Во многих ситуациях местная интеграция будет представлять собой проблему миростроительства и общинного примирения, требуя посредничества и других особых мер такого рода.

55. Государственная политика местной интеграции должна "транслироваться в плоскости как политической, так и финансовой поддержки местных властей и общин"<sup>41</sup>. Мероприятия по профилированию, а также опросы ВПЛ, призванные установить, какие именно долгосрочные решения те намечают<sup>42</sup>, способны помочь в оценке необходимых ресурсов и мер. Они будут важны для планирования, а также позволят улучшить доступ провинциальных и муниципальных акторов к национальному и международному финансированию, в том числе со стороны действующих лиц в области развития. Наиболее результативные программы местной интеграции будут сочетать меры, специально ориентированные на ВПЛ, с программами для общин в целом. Там, где этого требует численность ВПЛ, учет проблем перемещения в местных планах развития и борьбы с бедностью и системах интеграции на рынке труда также способны послужить действенной стратегией, реализации которой может способствовать активное участие представителей ВПЛ<sup>43</sup>. Кроме того, можно привлечь и другие источники практики и опыт, такие как новаторские местные виды практики интеграции, которые могут использоваться в контексте программ интеграции беженцев, или проекты восстановления общин.

#### IV. Выводы и рекомендации

56. Хотя они составляют большинство внутренне перемещенных лиц мира, ВПЛ за пределами лагерей, как и поддерживающие их принимающие общины, часто не выявляются и не получают помощи, что касается как гуманитарной поддержки, так и долгосрочных решений. ВПЛ, живущие среди принимающих общин и в городских центрах, смешиваются с местным населением, в то время как другие могут искать приюта в отдаленных и изолированных районах. В обоих случаях их трудно выявить, и поэтому эти ВПЛ могут выпасть из поля зрения. Хотя часто предполагается, что

<sup>40</sup> См. также A/HRC/13/21/Add.4, пункты 34–43.

<sup>41</sup> Brookings, IDMC, Norwegian Refugee Council, IDPs in protracted displacement: is local integration a solution? May 2011, p. 7.

<sup>42</sup> Ibid, p. 9.

<sup>43</sup> Ibid.

они смогли сами решить свои проблемы, ВПЛ за пределами лагерей нередко сталкиваются с серьезным ухудшением ситуации в плане пользования ими рядом своих прав человека, включая право на достаточное жилище и защиту от принудительных выселений, а также на образование и здоровье, и подвергаются особой опасности маргинализации, бедности, эксплуатации и посягательств. Если они так и не будут выявлены и так и не получат помощи, они фактически будут исключены из сферы мер помощи и защиты и поиска долгосрочных решений проблем их перемещения (например, в контексте процессов национального примирения и восстановления), при том что эти меры способны также уменьшить нагрузку на социальные структуры принимающих общин в других аспектах.

57. Отсутствие систематического, равноправного и основанного на правах человека подхода к решению проблем ВПЛ за пределами лагерей часто приводит к затяжным, вторичным или повторным волнам перемещения, а также к усилению бедности и уязвимости ВПЛ, тех, кто их приютил, а также общества в целом в странах, в которых часто происходят массовые перемещения, не сопровождающиеся оказанием помощи.

58. В условиях таких глобальных тенденций, как стремительная урбанизация, в том числе в менее развитых государствах, а также предсказываемого роста периодичности и серьезности стихийных бедствий, вызванных последствиями изменения климата, явления, связанные с ВПЛ, живущими за пределами лагерей в городах, как предсказывается, будут нарастать. Как в городах, так и в других местах принимающие общины и провинциальные и муниципальные власти призваны сыграть важнейшую роль в оказании помощи ВПЛ за пределами лагерей и должны получать соответствующую поддержку.

59. Ввиду вышеизложенного Специальный докладчик предлагает следующие рекомендации:

#### **A. Общие рекомендации для национальных и международных заинтересованных сторон**

- Хотя среди некоторых международных и национальных действующих лиц уже сложилась практика оценки потребностей и оказания содействия ВПЛ за пределами лагерей и принимающим их общинам, необходимы более активные усилия и более комплексные и предсказуемые системы. С этой целью действующим лицам в гуманитарной области и области развития (в том числе сообществу доноров) на национальном и международном уровне и при участии гражданского общества и затрагиваемых общин следует:
  - проводить оценки в целях выявления передового опыта, недостатков и проблем в оказании помощи и защите ВПЛ за пределами лагерей, а также принимающих общин;
  - разработать соответствующие стратегии устранения этих недостатков, а также обеспечить более справедливое, действенное и систематическое реагирование на проблемы ВПЛ за пределами лагерей и затрагиваемых общин;
  - поддержать, помимо конкретных проблем, областей первоочередного внимания и рекомендаций, изложенных ниже, исследо-

вания и более действенные меры реагирования в других областях, заслуживающих внимания, включая: ВПЛ за пределами лагерей, живущих в сельских отдаленных или изолированных районах, отличительные черты ситуаций конфликта, стихийных бедствий и внутригородского перемещения, которые способны затрагивать меры реагирования, а также потребности особо уязвимых групп ВПЛ за пределами лагерей;

- поощрять, развивать и реализовывать стратегии, которые распространяют концепцию помощи на меры по первоначальному восстановлению и развитию в целях укрепления основных услуг и инфраструктуры затрагиваемых общин, а также содействовать достижению долгосрочных решений для ВПЛ за пределами лагерей.

## **В. Сбор данных**

- Взаимодействовать с затрагиваемыми государствами и другими заинтересованными сторонами в вопросах повышения информированности, формирования потенциала и реализации систем профилирования и действенного сбора полных, разукрупненных и своевременных данных о ВПЛ за пределами лагерей. Это должно включать методики, подходящие для скорейшего выявления ВПЛ и их потребностей сразу в ходе кризиса или после него, чтобы можно было организовать последующие действия после рассредоточения ВПЛ, а также для тех случаев, когда ВПЛ уже живут среди принимающих общин в городах или других местах. Должны быть предусмотрены необходимые гарантии, призванные защитить ВПЛ, которые по соображениям безопасности или иным причинам могут не захотеть, чтобы их выявляли. Инструменты оперативной оценки потребностей и необходимых мер защиты должны включать механизмы, призванные выявить ВПЛ за пределами лагерей и их потребности, причины, по которым они находятся вне лагерей, поддержку со стороны принимающих общин и принимающих семей и их потребности, а также механизмы анализа уязвимости в различных ситуациях.

## **С. Документирование и анализ имеющейся/ценной практики**

- Развивать новые инициативы по обобщению, распространению и анализу имеющейся и передовой практики в вопросах защиты, помощи и долгосрочных решений проблем ВПЛ за пределами лагерей, методики их выявления и налаживания контакта и взаимодействия с ними, а также общинных подходов, обеспечивающих и учитывающих потребности принимающих общин. Анализировать на основе этой информации передовой опыт, включая позитивную практику решения проблем, используемую самими ВПЛ и принимающими общинами, а также полученные уроки в целях активизации имеющихся программ и более широких национальных и международных мер реагирования на проблемы ВПЛ за пределами лагерей и принимающих их общин.

## D. ВПЛ за пределами лагерей в городах

- Углубить понимание и совершенствовать методики учета конкретных факторов уязвимости и потребностей ВПЛ за пределами лагерей в стратегиях уменьшения опасности и бедствий и реагирования, а также в планах городского первоначального восстановления и развития;
- совершенствовать механизмы и глубже изучать вопросы, связанные с методиками сбора данных и оказанием помощи, а также факторами, способствующими или препятствующими успешной местной интеграции в городах;
- содействовать конкретным исследованиям процессов внутреннего перемещения в города, в том числе в результате внезапных и медленно наступающих бедствий, обусловленных изменением климата, а также вторичных перемещений из городов или в них;
- глубже изучать, разрабатывать инструментарий и обобщать передовой опыт в особых и сложных условиях внутригородских чрезвычайных ситуаций и перемещения по вопросам как конкретных уязвимостей ВПЛ и ориентированных на них мер, так и общинных подходов, которые способствуют скорейшему восстановлению и предотвращают затяжное перемещение, в том числе на основе анализа и изучения в реальном времени мер реагирования в городах, а также охвата ВПЛ за пределами лагерей усилиями по решению проблемы городской уязвимости.

## E. Принимающие общины

- Обобщать передовой опыт, выявлять недостатки и готовить конкретные рекомендации в отношении механизмов и концепций оказания помощи принимающим общинам и принимающим семьям, включая механизмы поддержки, регулирования и отслеживания договоренностей с принимающими семьями, а также более широкие общинные решения, которые повышают поглощающую способность и устойчивость принимающих общин, такие как поддержка общинных инфраструктур, услуг и источников средств к существованию. Следует также вести работу по налаживанию систем оказания более предсказуемой и систематической помощи принимающим семьям и общинам, носящих открытый характер, основанных на оценке потребностей и совмещенных с конкретными мерами в интересах ВПЛ, которые учитывают их особые потребности и уязвимости, а также в максимальной степени способствуют достижению долгосрочных решений.

## F. Роль провинциальных муниципальных властей

- Содействовать повышению информированности в отношении конкретной роли и функций, а также поддержки и препятствий, которые муниципальные провинциальные власти могут встретить при предоставлении защиты и помощи ВПЛ за пределами лагерей. В частности, следует собирать информацию о структурных политических,

экономических или бюджетных факторах, затрагивающих их меры реагирования, как в отношении предоставления гуманитарной помощи, так и в отношении долгосрочных решений, таких как местная интеграция. Содействовать более глубокому пониманию и формированию потенциала на уровне местных властей в целях защиты прав человека ВПЛ, живущих в их общинах (например, на основе недискриминации и равноправного доступа к услугам), составления и/или осуществления специально предназначенных для ВПЛ программ помощи и защиты, а также общинных механизмов содействия долгосрочным решениям и охвата ВПЛ за пределами лагерей планами борьбы с бедностью и развития.

**G. Рекомендации гуманитарному сообществу в развитие работы, уже проделанной Специальным докладчиком по этой теме, в рамках Межучрежденческого постоянного комитета**

- В рамках МПК следует развернуть процесс рассмотрения имеющейся практики, недостатков и соответствующих вопросов, касающихся ВПЛ за пределами лагерей, в целях выработки стратегий и механизмов укрепления соответствующих мер реагирования в гуманитарной области и области развития. Предлагаемые шаги могли бы включать:
  - надлежащий учет ВПЛ за пределами лагерей во всей соответствующей работе МПК, включая ее целевые группы;
  - проведение учреждениями на добровольной основе работы по подведению итогов или анализу их практики и программ, которые касаются (или охватывают) ВПЛ за пределами лагерей и принимающие общины;
  - обобщение передового опыта в этой связи, а также анализ имеющихся недостатков в защите и помощи, которые сдерживают институциональное реагирование гуманитарного сообщества и сообщества развития;
  - на этой основе справочная группа могла бы собрать и проанализировать указанную выше информацию в целях выявления общих проблем и областей первоочередного внимания, которые имеют общесистемное значение, а также выработать стратегии и/или процессы, нацеленные на более справедливое и систематическое решение гуманитарных и правозащитных проблем и проблем в области развития, с которыми сталкиваются ВПЛ за пределами лагерей и затрагиваемые общины.