

The background features a complex pattern of wavy, concentric lines in various colors (blue, orange, yellow, red) on a black field. Scattered throughout are clusters of small, semi-transparent squares in blue, red, and yellow. The overall effect is reminiscent of a topographic map or a data visualization.

Рассмотрение вопроса о внутреннем перемещении:

видение будущего



**ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ**

Группа высокого уровня
Генерального секретаря ООН по вопросу
о перемещении лиц внутри страны

**Доклад Группы высокого уровня
Генерального секретаря ООН по вопросу
о перемещении лиц внутри страны**

Рассмотрение вопроса о внутреннем перемещении: видение будущего

Доклад Группы высокого уровня Генерального секретаря ООН
по вопросу о перемещении лиц внутри страны

Доклад доступен по адресу <https://internaldisplacement-panel.org>

Веб-сайт <https://www.un.org/internal-displacement-panel/>

Твиттер @IDPs_Panel

Авторское право © Группа высокого уровня Генерального секретаря Организации Объединенных Наций по вопросу о перемещении лиц внутри страны

Сентябрь 2021 года

Выражение признательности

Выпускающий редактор: Дэвид Макдевитт

Художественный оформитель: Диана Бродли

Заявление об ограничении ответственности: мнения, выраженные в настоящем докладе, являются мнениями авторов и необязательно отражают мнения Генерального секретаря ООН, Канцелярии Генерального секретаря Организации Объединенных Наций или Организации Объединенных Наций. Используемые обозначения и презентация материала в настоящей публикации не подразумевают выражения какого-либо мнения Группой высокого уровня Генерального секретаря ООН по вопросу о перемещении лиц внутри страны относительно правового статуса какой-либо страны, территории, города или района, или ее/его властей, или относительно делимитации ее/его границ или пределов.

Содержание

Предисловие	ii
Члены Группы высокого уровня	iv
1. Глобальный кризис	2
2. Настоятельная необходимость нахождения долгосрочных решений	8
2.1 Укрепить политическую волю, потенциал и действия правительств	13
2.1.1 Сделать решения общегосударственным национальным приоритетом	13
2.1.2 Политическая воля является залогом успеха, и ее следует стимулировать	18
2.2 Обеспечить участие всего общества	22
2.3 Более эффективно использовать возможности частного сектора	25
2.4 Сделать ООН соответствующей целям и несущей ответственность за решения	29
2.5 Использовать международное финансирование	35
2.6 Повысить эффективность использования данных о внутреннем перемещении	40
3. Активизация превентивной деятельности	45
3.1 Проанализировать причины перемещения и снизить риски перемещения	47
4. Улучшение защиты и помощи	54
4.1 Повысить качество защиты и помощи ВПЛ и принимающим общинам	58
5. Последующая деятельность	63
Приложения	
Приложение 1: Справочная информация о Группе высокого уровня Генерального секретаря ООН по вопросу о перемещении лиц внутри страны	67
Приложение 2: Полный список рекомендаций	70
Приложение 3: Основные вехи глобальных и региональных действий по решению проблемы внутреннего перемещения	78
Глоссарий	80
Сноски	84

Предисловие

Мы начали нашу работу в качестве Группы высокого уровня Генерального секретаря Организации Объединенных Наций по вопросу о перемещении лиц внутри страны на инаугурационном заседании в феврале 2020 года в Женеве, Швейцария. В то время мы этого не знали, но миру предстояло измениться. Всего несколько дней спустя Всемирная организация здравоохранения объявила COVID-19 глобальной пандемией. Чтобы обезопасить себя и защитить свои семьи, многие из нас смогли остаться дома и ограничить свои передвижения. Однако для десятков миллионов других людей риски, связанные с вирусом, перевешивались угрозами войны, насилия и бедствий или трагическим сочетанием этих факторов. Для них оставаться дома не было одним из вариантов. Спасение бегством было единственным способом найти безопасное место.

Сейчас, когда мы представляем наш доклад Генеральному секретарю Антониу Гутерришу, кризис, вызванный проблемой внутреннего перемещения, продолжается и даже углубляется. Название доклада — «Рассмотрение вопроса о внутреннем перемещении: видение будущего» — отражает две основные обеспокоенности, которые лежали в основе нашей работы. Во-первых, за последнее десятилетие проблема внутреннего перемещения в значительной степени исчезла из международной повестки дня. Несмотря на закрепленное в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года обязательство о том, что «никто не будет забыт», внутренне перемещенные лица (ВПЛ) часто остаются невидимыми и маргинализированными на национальном, региональном и международном уровнях. Во-вторых, подход «все идет, как обычно» явно неприемлем. Необходимо добиться конкретных и поддающихся измерению улучшений в области предотвращения, реагирования и нахождения решений проблемы внутреннего перемещения.

Мы решили уделить основное внимание, прежде всего, миллионам людей, оказавшихся в ловушке долговременного перемещения, и настоятельной необходимости помочь им найти долгосрочные решения. Мы уделили внимание в основном тем ситуациям, в которых государство продемонстрировало определенную готовность решать проблему внутреннего перемещения. Мы твердо верим, что, удвоив усилия по поддержке решений в таких ситуациях, можно добиться прорыва для миллионов ВПЛ, принимающих общин и стран, затронутых проблемой перемещения населения. Однако для достижения этой цели потребуются фундаментальные изменения в нынешнем подходе к решениям. Среди прочих элементов, необходимо сделать гораздо больший акцент на работе с государственными системами и через них для обеспечения того, чтобы ВПЛ и принимающие общины пользовались защитой и поддержкой государства, на которые они вправе рассчитывать.

Реализация этого подхода требует изменения мышления, методов работы и институциональных механизмов как национальных, так и международных субъектов. Сопричастность, ответственность и подотчетность государств должны быть выдвинуты на передний план, и государства должны признать ВПЛ и членов принимающих общин в качестве граждан и жителей своей страны, обладающих правами. Необходимо выйти за рамки рассмотрения внутреннего перемещения только как гуманитарного кризиса и понять, что оно напрямую связано с более широкими проблемами управления, развития, прав человека и мира. Оно также тесно связано с взаимосвязанными реалиями изменения климата, урбанизации и нестабильности. В этом контексте необходимо более раннее, систематическое и всестороннее привлечение субъектов, занимающихся вопросами

развития, мира и снижения риска бедствий, а также более эффективное использование потенциала частного сектора и гражданского общества. Эти усилия должны опираться на убедительные данные и доказательства. Все это требует адекватного финансирования.

Мы твердо верим, что это изменение направления будет иметь преобразующие последствия для ВПЛ, общин, затронутых перемещением, и их стран. Прогресс в поиске решений также позволит высвободить потенциал и ресурсы, которые срочно необходимы для чрезвычайных ситуаций. Однако для того, чтобы действительно приступить к решению всего спектра проблем, связанных с перемещением населения, необходимо также уделять особое внимание укреплению превентивных мер и улучшению защиты и мер реагирования.

Добиться серьезных улучшений в решении глобального кризиса, связанного с внутренним перемещением, будет непростой задачей. Помимо многих других проблем существует проблема, связанная с последствиями пандемии COVID-19, которые продолжают ощущаться и могут отодвинуть связанные с внутренним перемещением вопросы в списке глобальных приоритетов даже еще ниже. Еще более трудным может стать стимулирование государств, Организации Объединенных Наций, других межправительственных и неправительственных организаций и международных финансовых учреждений к изменению их методов работы и рассмотрению проблемы внутреннего перемещения в качестве неотложной приоритетной задачи.

Однако проблема внутреннего перемещения слишком важна, чтобы ей можно было пренебречь. Если мы будем работать вместе и создавать импульс для перемен, этот кризис можно преодолеть. ВПЛ, принимающие общины и правительства должны иметь возможность рассчитывать на твердую поддержку международного сообщества.

Настоящий доклад является итогом обширных консультаций, усилий и обсуждений. Мы безмерно благодарны всем, кто внес свой вклад в эту работу. Мы выражаем нашу искреннюю признательность, прежде всего, ВПЛ и членам принимающих общин, которые поделились с нами своим опытом, проблемами и чаяниями. Мы также выражаем благодарность государствам, структурам ООН, НПО, Международному движению Красного Креста и Красного Полумесяца, лидерам частного сектора, представителям международных финансовых учреждений, исследователям и другим субъектам, которые предложили бесценные идеи, анализ и рекомендации. Мы благодарим Германию, Данию, Европейский союз, Ирландию, Канаду, Норвегию, Соединенные Штаты, Швейцарию и Швецию за их вклад в удовлетворение финансовых потребностей процесса. И, обращаясь к основной команде, поддерживавшей работу Группы, мы выражаем безмерную благодарность нашим уважаемым экспертам-консультантам, которые работали в тесном партнерстве с нами в течение всего этого процесса, а также секретариату Группы за их неустанную поддержку.

Обращаясь к Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций, мы хотим сказать, что для нас большая честь, что вы доверили нам решение столь ответственной задачи. Мы надеемся, что мы оправдали ожидания, возлагавшиеся на Группу, и что наш доклад поможет продвинуться в решении проблемы внутреннего перемещения и, прежде всего, облегчить участь внутренне перемещенных лиц.

Федерика Могерини, Сопредседатель

Дональд Каберука, Сопредседатель

Сентябрь 2021 года

Члены Группы высокого уровня

Федерика Могерини, ректор Колледжа Европы, бывший Высокий представитель Европейского союза по иностранным делам и политике безопасности и бывший заместитель Председателя Европейской комиссии (Сопредседатель).

Дональд Каберука, председатель Глобального фонда для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией, бывший министр финансов Руанды и 7-й президент Африканского банка развития (Сопредседатель).

Паула Гавиря, директор Фонда «Компас», бывший руководитель отдела по работе с жертвами в Колумбии и бывший советник президента Колумбии по правам человека.

Пер Хеггенес, генеральный директор Фонда ИКЕА.

Насер Джудех, сенатор, бывший заместитель премьер-министра и бывший министр иностранных дел Иорданского Хашимитского Королевства.

Митику Касса Гутиле, уполномоченный Национальной комиссии по управлению рисками бедствий Федеративной Демократической Республики Эфиопия.

Полин Риак, профессор социологии и заместитель ректора по академическим вопросам научно-технического Румбекского университета, ректор Института Судда, Южный Судан.

Сима Самар, член Консультативного совета высокого уровня по вопросам посредничества при Генеральном секретаре ООН, бывший специальный посланник президента и бывший председатель Независимой комиссии по правам человека Афганистана.



ЧАСТЬ ПЕРВАЯ

Глобальный кризис

Квартал, разрушенный авиаударами коалиции
в районе Кратар в Адене, Йемен. Ноябрь 2018 года.
Предоставлено: УКГВ/Джайлз Кларк

1. Глобальный кризис

Каждый год люди во всем мире сталкиваются с разрушительными последствиями конфликтов, насилия, бедствий и изменения климата. Десятки миллионов из них покидают свои дома, спасаясь бегством, но никогда не пересекают границы других стран. Эти лица, известные как внутренне перемещенные лица, или ВПЛ, составляют сегодня подавляющее большинство перемещенных лиц в мире.

На конец 2020 года **огромное число лиц** — **55 млн** — жили в условиях внутреннего перемещения¹. Хотя некоторые регионы затронуты этой проблемой больше других, ни одна страна не избавлена от риска перемещения населения. **Женщины и девочки** составляют более половины всех ВПЛ в мире², 5 млн ВПЛ являются **лицами с инвалидностью**³ и около 2,6 млн — **пожилыми лицами**⁴. Более 30,5 млн составляют **дети и молодежь**⁵.

Не может быть никаких сомнений: это глобальный кризис.

Это — кризис, определяемый тремя убедительными признаками. **Во-первых, число ВПЛ неуклонно растет**⁶. Хотя исторические данные о перемещении в результате бедствий ограничены, цифры, связанные с конфликтами, свидетельствуют о серьезной проблеме: за последние два десятилетия общее число лиц, перемещенных внутри стран в результате конфликтов и насилия, увеличилось более чем в два раза⁷. Число таких лиц на конец 2020 года — более 48 млн — стало самым высоким за всю историю наблюдений⁸.

Основной причиной роста численности являются **новые перемещения** населения, поскольку миллионы людей ежегодно вынуждены покидать свои дома, спасаясь бегством. Эта тенденция определяется рядом факторов. **Конфликты и насилие** продолжают бушевать по всему миру, зачастую не оставляя гражданским лицам иного выбора, кроме как спастись бегством, чтобы защитить себя и свои семьи⁹. **Бедствия и негативные последствия изменения климата** являются еще одной важной движущей силой и причиной большинства

ДИАГРАММА 1

Число внутренне перемещенных лиц по годам

Источник: ЦМВП.



новых внутренних перемещений каждый год¹⁰. **Криминальное насилие и бандитизм, преследования и нарушения прав человека**, а также последствия осуществления **мегапроектов в области развития**¹¹ — все это еще больше способствует перемещениям населения. Техногенные катастрофы, такие как аварии на Чернобыльской АЭС и АЭС «Фукусима», также привели к окончательному перемещению населения. Многие из этих угроз пересекаются и взаимно усиливаются.

Число ВПЛ также остается высоким, поскольку **миллионы людей оказались в ловушке длительного перемещения**¹². Многие ВПЛ не могут вновь обрести безопасное жилье на длительную перспективу, поскольку конфликты, которые привели к их перемещению, все еще продолжаются, и конца им не видно¹³. В некоторых случаях **второе и даже третье поколение детей рождаются в условиях перемещения** и вырастают, так и не побывав в родном доме своей семьи. Хотя перемещение в результате бедствий часто рассматривается как краткосрочное явление, реальность такова, что оно также может стать затянувшимся. Согласно одному анализу, на конец 2020 года, по оценкам, 7 млн человек, которым пришлось спасаться бегством от бедствий, по-прежнему являлись внутренне перемещенными лицами¹⁴.

Второй определяющей чертой этого кризиса является высокий уровень нарушений прав человека и человеческих страданий. Сесилия Хименес-Дамари, Специальный докладчик по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц, отметила следующее: «внутреннее перемещение часто сопряжено с массовыми нарушениями и злоупотреблениями в области прав человека, имеющими место до, во время и после перемещения, и последствия таких нарушений продолжают негативно отражаться на людях, причем не только пока они остаются перемещенными, но даже после того, как они вернулись на прежнее место жительства, интегрировались в местной общине или поселились в другом месте»¹⁵. ВПЛ оказываются вынужденными покинуть свои дома, становятся лишенными средств к существованию и оторванными от своих сетей

ВСТАВКА 1

Кто такие «внутренне перемещенные лица» и что такое «внутреннее перемещение»?

Согласно Руководящим принципам 1998 года по вопросу о перемещении лиц внутри страны:

«Перемещенными внутри страны лицами считаются лица или группы лиц, которых заставили или вынудили бросить или покинуть свои дома или места обычного проживания, в частности в результате или во избежание последствий вооруженного конфликта, повсеместных проявлений насилия, нарушений прав человека, стихийных или вызванных деятельностью человека бедствий, и которые не пересекали международно признанных государственных границ»¹⁶.

Это описательное определение не дает правового статуса, поскольку права и гарантии, на которые имеют право ВПЛ, вытекают из того факта, что они являются **гражданами или жителями своей страны**, хотя некоторые ВПЛ фактически не имеют гражданства и могут испытывать трудности с доступом к основным правам. Однако наличие термина для описания этой группы населения является важным, поскольку ВПЛ, как правило, сталкиваются с **особыми факторами уязвимости и имеют особые потребности**, обусловленные тем фактом, что они перемещены¹⁷.

Причины, перечисленные в определении, являются скорее примерами, чем исчерпывающим списком. **«Стихийные или вызванные деятельностью человека бедствия»** включают медленно и внезапно возникающие бедствия и негативные последствия изменения климата, а также техногенные катастрофы и проекты в области развития, в связи с которыми не учитываются обязательства в области прав человека.

«Внутреннее перемещение» относится к явлению внутреннего перемещения во всех его аспектах и касается более широкого круга затрагиваемых лиц, чем просто ВПЛ, включая, в частности, принимающие общины.

поддержки и членов семьи. Даже в условиях сравнительной «безопасности» после перемещения многие ВПЛ живут в опасных условиях и продолжают сталкиваться со значительными рисками и нарушениями своих прав. Женщины и девочки подвергаются повышенному уровню **сексуального и гендерного насилия**, включая нападения, надругательства, ранние и принудительные браки и сексуальную эксплуатацию¹⁸. Дети теряют доступ

к формальному **образованию** и могут быть более уязвимыми в плане вербовки в банды или вооруженные группы, радикализации, торговли людьми и негативных стратегий преодоления трудностей¹⁹. ВПЛ часто не имеют **средств к существованию** и относятся к наиболее **неблагополучной в плане продовольственной безопасности** группе населения. Большинство живут за пределами лагерей и в **городских районах**, где они относятся к беднейшим из бедных, **не имеют безопасного жилья**²⁰ и подвергаются самым разным медицинским, социальным и экономическим рискам²¹.

Эти проблемы еще более усугубляются тем фактом, что ВПЛ часто не могут получить доступ к государственной помощи и основным услугам, таким как системы здравоохранения²² и социальные пособия, например к пенсиям или пособиям по безработице. У них могут отсутствовать **гражданские документы**, которые имеют решающее значение для интеграции в эти системы, подачи заявлений о приеме на работу, участия в выборах или возврата своего жилья, земли или другого имущества²³. **Пожилые лица и лица с инвалидностью**, в частности, часто испытывают трудности с доступом к эффективной помощи и поддержке²⁴. **Группы населения, которые уже были маргинализированы** до перемещения, — например, лица, принадлежащие к этническим или религиозным меньшинствам или различным группам, выделяемым по признаку сексуальной ориентации или гендера, — часто сталкиваются с дополнительной **стигматизацией и изоляцией**²⁵. Тем не менее, несмотря на свои значительные потребности, ВПЛ могут быть вынуждены продолжать скрываться из-за **страха перед властью имущими**²⁶. Во всех группах опыт вынужденного оставления своих домов в силу необходимости спасаться бегством и динамика жизни в условиях перемещения могут приводить к серьезным **психологическим страданиям**.

Во многих контекстах перемещение является незапланированным, произвольным и представляет собой **нарушение социального договора**

между государствами и их гражданами и жителями — нарушение обещания и обязательства государства оградить свое население от вреда. Как будет показано в последующих главах, восстановление после перемещения, таким образом, также связано с восстановлением **доверия** населения к государству и **уверенности** в нем.

Третьей определяющей чертой глобального кризиса перемещения населения является его воздействие на развитие, стабильность и общество в целом. Перемещение населения внутри стран не только приводит к опустошающим последствиям для перемещенных лиц, но и может создавать нагрузку на принимающие их общины. Крупномасштабное долговременное перемещение может тормозить и даже обращать вспять прогресс в достижении **Целей в области устойчивого развития (ЦУР)**, увеличивая бедность, усугубляя неравенство и подвергая ВПЛ и принимающие их общины повышенным рискам для их здоровья и безопасности²⁷. В рамках местной экономики приток перемещенного населения может влиять на рынки и воздействовать на среднюю заработную плату и цены на жилье в районах, затронутых перемещением²⁸. Если проблемы обнищания и маргинализации ВПЛ не решаются, а принимающие общины не получают достаточной поддержки, перемещение может также способствовать **нестабильности**, создавать **напряженность** и предпосылки для **будущих рисков перемещения**.

Как же мы дошли до этого? Ответ указывает на неприятную, но неоспоримую истину: мы имеем дело с **коллективной неспособностью предотвратить, анализировать и решать проблему внутреннего перемещения**.

Это не является результатом отсутствия целенаправленных усилий. Напротив, за последние три десятилетия государства, ООН, региональные организации и гражданское общество предприняли **значительные шаги для решения проблемы внутреннего перемещения** и привлечения внимания к этому глобальному кризису. Была

разработана глобальная нормативная база, приняты региональные и национальные правовые рамки, и Генеральный секретарь ООН поручил высокопоставленным должностным лицам заниматься различными аспектами реагирования на проблему внутреннего перемещения²⁹. И все же, несмотря на эти меры, кризис, вызванный внутренним перемещением, продолжает усугубляться.

Наш вывод заключается в том, что корень проблемы лежит гораздо глубже. Больше всего нас поражает **отсутствие политической воли** для решения проблемы внутреннего перемещения. **Слишком много государств не признают или не берут на себя ответственность за своих перемещенных граждан и жителей.** ООН, страны-доноры и международные финансовые учреждения, среди прочих, также не продемонстрировали уровень заангажированности, необходимый для преодоления этого глобального кризиса, особенно в ситуациях долговременного перемещения.

Мы считаем, что существует несколько взаимосвязанных проблем, которые способствуют этому дефициту политической воли. Во-первых, во многих случаях **недооцениваются далеко идущие издержки бездействия** в отношении внутреннего перемещения³⁰. Во-вторых, даже в тех случаях, когда осознается важность действий и присутствует политическая воля, **недостаточный потенциал и операционные ограничения** часто препятствуют прогрессу. В-третьих, внутреннее перемещение часто не рассматривается в качестве приоритетной проблемы, не осознается или не решается по причине существования **других проблем**. И в-четвертых, несмотря на четкие обязанности — в том числе, что наиболее важно, обязанности государств перед своими перемещенными гражданами и жителями, — существует **ограниченная ответственность** для субъектов, которые не реагируют должным образом на внутреннее перемещение или сами вызывают такое перемещение.

Мы также констатировали, что все субъекты **по-прежнему рассматривают внутреннее перемещение как прежде всего краткосрочную гуманитарную проблему.** Хотя гуманитарные организации играют важнейшую роль в спасении жизней и облегчении страданий, подход к внутреннему перемещению как к проблеме, за решение которой на практике отвечают международные субъекты гуманитарной деятельности, преуменьшил **обязанность государств** выступать в качестве основных носителей обязанностей и руководить действиями по поиску решений. Это также означало, что другие основные субъекты, занимающиеся взаимосвязанными вопросами гуманитарной деятельности, развития и мира, а также снижения риска бедствий и адаптации к изменению климата³¹, не выполнили свои функции по предупреждению и устойчивому решению проблемы внутреннего перемещения.

В результате этих причин **проблема внутреннего перемещения слишком часто игнорируется** в политике и планах правительств, стратегиях и рекомендациях ООН, в процессе финансирования развития, а также в публичных высказываниях и средствах массовой информации. **Если не видеть эту проблему, то формируется порочный круг:** чем менее заметны ВПЛ, тем меньше им уделяется внимания. А чем меньше им уделяется внимания, тем в большей степени их перестают замечать. Хотя в своем стремлении к достижению ЦУР мир взял на себя обязательство о том, что «никто не будет забыт», включая конкретное признание необходимости расширения прав и возможностей ВПЛ посредством осуществления Повестки дня на период до 2030 года³², проблеме внутреннего перемещения пока еще не заслужила глобального внимания и принятия мер, которые так срочно требуются для ее решения.

Кризис, связанный с внутренним перемещением, также осложняется и усугубляется другими **параллельными глобальными кризисами** и динамикой в более широкой международной среде. Одним из таких факторов, проявившихся в ходе нашей работы, стало быстрое распространение

пандемии COVID-19, смертоносные последствия которой стали быстро ощущаться во всем мире. Миллионы людей погибли от вируса, и примерно 97 млн человек оказались в крайней нищете из-за последствий пандемии³³. Для перемещенных семей, живущих в переполненных поселениях с ограниченным доступом к медицинскому обслуживанию, системам социальной защиты и сбережениям, совокупные последствия кризиса оказались особенно острыми³⁴. Вызванный пандемией глобальный экономический спад также означает, что правительствам приходится бороться за поддержание своей экономики, одновременно преодолевая кризис общественного здравоохранения, что оставляет еще меньше возможностей для удовлетворения потребностей, связанных с перемещением населения. Это касается как стран, затронутых проблемой перемещения населения, так и традиционных государств-доноров³⁵. В нестабильных странах растущая конкуренция за все более ограниченные ресурсы усиливает риск новых или повторных перемещений.

Глобальный климатический кризис также будет иметь последствия для внутреннего перемещения: ожидается, что в ближайшие десятилетия число лиц, перемещенных в результате бедствий, резко возрастет, поскольку усиливающиеся последствия изменения климата ощущаются все сильнее³⁶. Анализ, проведенный Всемирным банком, показал, что если не принять срочных мер, то к 2050 году только в трех регионах мира³⁷ может появиться более 143 млн внутренних климатических мигрантов³⁸. Хотя не все эти перемещения будут вынужденными перемещениями, тем не менее эта цифра вызывает тревогу. Изменение климата также распространит риск перемещения населения в новые места, в том числе в страны, которые ранее не сталкивались с серьезными проблемами, связанными с перемещением населения в результате бедствий³⁹. Однако последствия изменения климата не будут ощущаться всеми странами одинаково. Те страны, у которых меньше ресурсов или которые более непосредственно подвержены опасностям, скорее всего, столкнутся с более

«Пандемия COVID-19 унесла много жизней в моей общине и превысила возможности нашего медицинского центра. Она также негативно отразилась на экономике моей страны».

ВПЛ в Сомали; консультации для Группы

серьезными последствиями. За последние 50 лет в Сахеле население страдало от сильных засух и опустынивания⁴⁰. В некоторых малых островных развивающихся государствах повышение уровня моря создает не только риск перемещения населения, но и угрозу существования, когда целые государства могут оказаться затопленными или стать непригодными для жизни⁴¹. Как подчеркнул Генеральный секретарь Антониу Гутерриш: «Ограничение глобального повышения температуры — это вопрос выживания для стран, уязвимых перед изменением климата. И у нас заканчивается время»⁴².

Наконец, **снижение приверженности многостороннему подходу** среди ведущих держав мира препятствует предотвращению и разрешению кризисов, связанных с перемещением населения. Усиление националистической политики, частые ситуации, когда Совет Безопасности ООН оказывается заблокированным, и ослабление обязательств, касающихся прав человека и демократических норм, — все это угрожает способности международной системы объединить усилия для решения проблемы внутреннего перемещения. Хотя удалось достичь определенной солидарности в решении проблем, связанных с перемещением мигрантов и беженцев, восприятие внутреннего перемещения как внутренней проблемы препятствовало развитию подхода, основанного на разделении ответственности, даже в тех ситуациях, когда солидарность явно необходима.



ЧАСТЬ ВТОРАЯ

Настоятельная необходимость нахождения долгосрочных решений

Перемещенная мать со своими детьми
в Кабу-Делгаду, Мозамбик. Апрель 2021 года.
Предоставлено: УВКБ ООН/Мартим Грей Перейра

2. Настоятельная необходимость нахождения долгосрочных решений

Во всем мире **миллионы ВПЛ оказались в ситуации долговременного перемещения**. Они проводят годы, а иногда и десятилетия, в неопределенности, не имея возможности положить конец своему перемещению или найти долгосрочное решение. Мы внимательно изучили ряд таких ситуаций и выслушали людей, бежавших от конфликта в Сирии, бандитизма в Центральной Америке, наводнений и циклонов в Бангладеш и на Филиппинах. Во всех 22 странах, где ВПЛ поделились с нами своими мнениями и опытом⁴³, высказывалось общее мнение: **даже один день в условиях перемещения — это уже слишком долго**. ВПЛ нуждаются в помощи, чтобы найти постоянное жилье.

В 2016 году Генеральный секретарь ООН призвал сократить число ситуаций новых и затянувшихся внутренних перемещений по меньшей мере на 50 процентов к 2030 году⁴⁴. Поскольку число ВПЛ продолжает расти, этот призыв является более актуальным, чем когда-либо прежде. Существует настоятельная необходимость активизировать усилия по оказанию помощи ВПЛ в нахождении долгосрочных решений. **«Долгосрочные решения»** в данном контексте означают способность ВПЛ реинтегрироваться в общество и достичь такой точки, когда у них больше не будет потребностей, связанных с перемещением. Это **постепенный, долгосрочный процесс**, в ходе которого ВПЛ постепенно избавляются от пагубных последствий перемещения до тех пор, пока не будет найдено устойчивое решение. Решения могут быть достигнуты путем возвращения ВПЛ в места их прежнего проживания, интеграции в месте нынешнего проживания или поселения в другой части страны⁴⁵. Крайне важным является вывод, сделанный в одном из исследований: «Долгосрочное решение для ВПЛ — это решение, которое длится долго. Если перемещенные лица вернулись домой, но не находятся в безопасности,

то это значит, что ВПЛ не нашли решения. Если лагерь ВПЛ закрыт, но им некуда идти, значит они не нашли долгосрочного решения»⁴⁶.

Мы решили сосредоточиться в первую очередь на случаях, в которых ситуация с безопасностью или последствиями бедствий улучшилась настолько, что позволяет найти решения, и **в которых власти демонстрируют определенную готовность** принимать меры для решения проблемы перемещения. Признавая, что многие миллионы ВПЛ по-прежнему находятся в условиях, когда их отвергают, угнетают или преследуют их правительства или они находятся на территориях, контролируемых негосударственными вооруженными группами (ситуации, для решения которых, как описано в последующих разделах и главах, требуются гораздо более активное международное политическое руководство и более высокий уровень ответственности), мы считаем, что мы должны использовать шанс добиться значимого прогресса для ВПЛ в тех местах, где решения находятся в пределах досягаемости.

Удвоив усилия по поддержке решений в таких ситуациях, в том числе признав их как основу глобального обязательства о том, что «никто не будет забыт», мы убеждены, что можно добиться прорыва для миллионов людей, оказавшихся в ловушке долговременного перемещения. Это начинается с признания того, что **ВПЛ как граждане и жители своей страны имеют право решать, где им поселиться**. В ходе наших консультаций с ВПЛ мы выяснили, что, хотя около половины из них надеялись вернуться в свои бывшие дома, чтобы воссоединиться со своими исконными землями, общинами и прежними источниками средств к существованию, другая половина предпочла интеграцию в местную общину или поселение в другой части страны.

В соответствии с глобальными тенденциями урбанизации **все больше и больше ВПЛ, скорее всего, будут селиться в городских районах.** Хотя точные данные ограничены, мы знаем, что подавляющее большинство ВПЛ уже проживают в местах, не связанных с лагерями, в городах и поселках, в принимающих общинах в сельской местности и в неформальных поселениях. Усиливающаяся тенденция к внутреннему перемещению населения в города требует от всех субъектов изменить свои подходы к реагированию⁴⁷.

Во всех типах ситуаций основное внимание должно уделяться созданию условий для **добровольных, безопасных и достойных решений** в соответствии с установленными нормами⁴⁸.

Все решения должны быть признаны одинаково легитимными. Хотя возвращение может быть очень важным решением для многих ВПЛ, государства и другие субъекты должны прекратить рассматривать возвращение как изначально наилучший или единственный вариант⁴⁹.

Путь к решениям уникален для каждого человека, и **лица разных возрастов, гендеров и разнообразия** имеют различный опыт и потребности, которые определяют этот процесс. Эти факторы должны учитываться в рамках правозащитного подхода к решению проблемы внутреннего перемещения⁵⁰. **Защита, безопасность, неприкосновенность и права ВПЛ** должны также определять то, как субъекты взаимодействуют с властями и разрабатывают стратегии действий⁵¹.

Внутреннее перемещение также пересекается и частично совпадает с другими формами внутренних и трансграничных перемещений населения⁵². Поэтому решения для ВПЛ должны рассматриваться наряду с **решениями для других групп**, в частности беженцев, лиц, перемещенных за пределы своей страны в результате бедствий и последствий изменения климата, и репатриантов. Группа призывает применять **целостный, комплексный подход к перемещению**, учитывающий потребности всех этих групп, а также

«Фабрики и другие экономические проекты, которые обеспечивали рабочие места, были разрушены. Если люди вернуться, они останутся без работы, так как в стране нет функционирующего сектора экономики. Даже финиковые фермы были сожжены».

ВПЛ, Ливия; консультации для Группы

общин в районах как перемещения, так и прежнего проживания.

Опираясь на наши консультации с ВПЛ и исследования, посвященные долговременным перемещениям, мы пришли к выводу о том, что для нахождения решений, как правило, необходимы действия в пяти основных областях. Во-первых, крайне важно устранить сохраняющиеся **угрозы безопасности и неприкосновенности**, которые не позволяют ВПЛ обрести постоянное жилье, будь то в районах прежнего проживания или в других местах⁵³. В некоторых случаях первоначальные причины перемещения еще предстоит устранить — например, когда продолжается активный конфликт, районы по-прежнему контролируются вооруженными группами или сохраняющиеся последствия стихийных бедствий не позволяют вернуться или поселиться в другом месте. Во время кризиса также могут возникнуть новые риски, которые препятствуют способности людей вновь взаимодействовать с обществом — например, когда перемещенные гражданские лица воспринимаются как связанные с оппозиционной группой или воюющей группировкой и отвергаются теми, кто находится у власти. Кроме того, люди могут опасаться будущих рисков перемещения, будь то потому, что напряженность все еще сохраняется в затронутых конфликтом общинах или потому, что

риски бедствий не были снижены. Каждый из этих рисков необходимо понять и устранить, чтобы люди чувствовали себя в достаточной безопасности для восстановления своей жизни.

Во-вторых, для того чтобы ВПЛ могли восстановить свою самодостаточность, им нужны **рабочие места, средства к существованию и доступ к системам доходов и социальной защиты**, таким как пенсии и фонды по безработице. Об этом много говорилось в ходе наших консультаций с ВПЛ. В некоторых случаях сельскохозяйственные земли и активы, необходимые для обеспечения средств к существованию, были уничтожены, загрязнены или до сих пор недоступны⁵⁴. В других случаях ВПЛ имеют ограниченные возможности или ресурсы для обеспечения своих прежних или семейных средств к существованию и не имеют доступа к новым возможностям трудоустройства. Это особенно характерно для ВПЛ второго или третьего поколения, а также для ВПЛ, переезжающих из сельской местности в города или наоборот. Работа, которую они находят, может быть нестабильной и обычно относится к низкоквалифицированным, неформальным или недостаточно регулируемым секторам⁵⁵.

Поддержка восстановления источников средств к существованию требует целенаправленных действий, предпринимаемых с учетом характера существующих проблем. В некоторых случаях восстановление доступа к бывшей земле может быть всем, что требуется, или ВПЛ может потребоваться лишь незначительная помощь в виде основных активов, таких как семена или инструменты. В других случаях, особенно когда ВПЛ интегрируются на месте или поселяются в других местах, им может потребоваться помощь для получения доступа к новым источникам средств к существованию и освоения навыков. Один из примеров программы поддержки источников средств к существованию ВПЛ приведен во **вставке 2**.

Третий важный элемент — это **жилье, земля и имущество**. Многие ВПЛ рассказали о проблемах, с которыми они столкнулись при возвращении своих домов, которые были повреждены, разрушены или стали окончательно непригодными для проживания⁵⁶. Наличие взрывоопасных пережитков войны может лишить ВПЛ возможности вновь занять свои бывшие дома или землю, в то время как в других случаях земля и дома были

ВСТАВКА 2

Значение средств к существованию для решений

Группа неоднократно слышала о том, что наличие средств к существованию является одним из наиболее важных требований для достижения долгосрочного решения проблемы перемещения. Многие лица, которые вынуждены спешно покинуть сельские районы, направляются в города и нуждаются в поддержке, чтобы получить доступ к другим формам дохода после перемещения. В зависимости от предпочитаемого ВПЛ решения — возвращение, интеграция на месте или поселение в другом месте — им также может потребоваться поддержка, чтобы вновь использовать прежние источники средств к существованию или устроиться на новую работу на длительный срок. Восстановление источников средств к существованию для ВПЛ требует согласованных усилий со стороны национальных и местных властей, а также субъектов, занимающихся вопросами развития, мира и гуманитарной деятельности.

Мы были свидетелями успешных инициатив в ряде случаев. Например, на севере Афганистана Международная организация

труда (МОТ) запустила проект «Дорога к рабочим местам» (R2J) для решения проблем в сельскохозяйственном и промышленном секторах, с тем чтобы правительство и предприятия могли внедрять инновации и создавать для ВПЛ и более бедных членов местных общин, в частности для молодежи и домохозяйств, возглавляемых женщинами, больше рабочих мест, в том числе с более высокой оплатой труда. После углубленного анализа рынка ВПЛ прошли обучение навыкам, востребованным компаниями в выбранных секторах. В то же время эти компании согласились разработать инклюзивные бизнес-модели, которые позволят повысить производительность труда и одновременно создать возможности достойной работы для маргинализированных групп населения. Проект успешно продемонстрировал преимущества обучения и найма местных ВПЛ для снижения производственных затрат и повышения производительности. Благодаря этому проекту значительно увеличилось количество нанимаемых в этом районе ВПЛ: например, одна компания приняла на работу более 100 ВПЛ⁵⁷.

окупированы, незаконно захвачены или перераспределены. Отсутствие гражданских документов, подтверждающих право собственности или владения, также является значительным препятствием для возобновления проживания или требования компенсации, особенно в случаях, когда такие вопросы решаются на основе обычаев или неформальных договоренностей⁵⁸. ВПЛ, пытающиеся интегрироваться на месте или поселиться в другом месте, могут также сталкиваться с непомерно высокими ценами на жилье, повышенным риском выселения (особенно в случаях неофициального проживания) и повышенной уязвимостью перед эксплуатацией со стороны алчных арендодателей. Решение этих проблем требует индивидуального подхода, который может включать финансовую помощь или компенсацию, юридическую и административную поддержку для восстановления права собственности или помощь в поиске нового жилья или земли.

В-четвертых, ВПЛ — особенно дети и молодежь — отмечали **образование** как основной элемент для нахождения долгосрочных решений. Доступ к национальной системе образования является наиболее устойчивым способом предоставления перемещенным детям возможностей для качественного обучения в долгосрочной перспективе. Однако во многих местах интеграция перемещенных детей в местные школы затруднена из-за проблем, затрагивающих системы образования (например, разрушение или оккупация школьных зданий, нехватка персонала или переполненность), или особых препятствий, с которыми сталкиваются перемещенные дети (например, потерянные годы обучения, языковые барьеры или стоимость образования)⁵⁹. Для преодоления этих препятствий необходимы инвестиции в инфраструктуру государственного образования, поддержка учителей и целевая помощь перемещенным детям и молодежи. В ситуациях, когда дети или молодежь пропустили годы школьного обучения, программы ускоренного обучения и ускоренной подготовки могут оказать неоценимую помощь. Обучение на уровне общины также может быть полезной временной мерой в тех случаях, когда местная система образования была сильно нарушена или отсутствовала⁶⁰.

«Мы любим образование и хотим вернуться в школу, получить аттестаты и поступить в университет, но мы сталкиваемся с многими препятствиями, особенно мы, девушки».

Молодая женщина из числа ВПЛ, Сирия, консультации для Группы

В-пятых, доступ к другим видам **базовой инфраструктуры и услуг** является жизненно важным для ВПЛ, чтобы они могли реинтегрироваться в общество. Государственные больницы, системы водоснабжения и канализации, а также электричество необходимы для повседневной жизни, но эти системы часто оказываются разрушенными, истощенными или лишенными управляющих ими работников, поскольку они также были вынуждены спасаться бегством. Даже там, где эти системы все еще функционируют, у них может не быть ресурсов или возможностей для обслуживания большого числа ВПЛ. Без решения этих вопросов как ВПЛ, так и принимающие общины будут сталкиваться с большими трудностями, пытаясь удовлетворить свои основные потребности и восстановиться после кризиса.

Мы считаем, что необходимо **кардинально изменить подход к поиску решений**. В ситуациях, в которых была достигнута относительная стабильность, необходимо выйти за рамки гуманитарной модели, предназначенной для оказания жизненно необходимой помощи, и перейти к **подходу, ориентированному на развитие**, в рамках которого основное внимание уделяется **укреплению государственных систем и услуг**, в целом, чтобы иметь возможность принимать ВПЛ и гарантировать им, наряду с другими членами местных общин, защиту и поддержку со стороны государства. Это требует гораздо большего внимания к **действиям, осуществляемым на национальном уровне**, и признания прав и свободы действий ВПЛ как граждан и жителей своей страны. Это также

требует более раннего и более предсказуемого участия **субъектов, занимающихся вопросами развития, мира, а также предотвращения бедствий и ликвидации их последствий**, для решения проблем, касающихся управления, инфраструктуры, социальной сплоченности, безопасности и снижения риска, поскольку это необходимо для нахождения масштабных решений. Наряду с этим необходимо продолжать поддерживать **индивидуальные решения** для уязвимых лиц и маргинализированных групп, в том числе для обеспечения того, чтобы все лица, независимо от их возраста, гендера и разнообразия, могли безопасно и окончательно завершить свое перемещение. И наконец, это также требует проявления **международной солидарности** с ВПЛ и принимающими общинами и твердой приверженности международных субъектов оказанию поддержки затрагиваемым странам в поиске решений.

Достижение этих изменений требует действий по формированию **общего, ориентированного на развитие видения** долгосрочных решений, в котором, среди прочих элементов, признается, что решение проблемы перемещения населения имеет решающее значение для достижения ЦУР. Как уточняется в последующих разделах, проблему внутреннего перемещения необходимо заблаговременно решать в рамках усилий в области

развития, с тем чтобы обязательство о том, что «никто не будет забыт», охватывало ВПЛ и принимающие их общины.

Мы убеждены, что это видение может быть достигнуто при наличии следующих элементов:

- сильная политическая воля и потенциал правительства для руководства усилиями по поиску долгосрочных решений таким образом, чтобы объединить все соответствующие министерства и все подразделения правительства;
- ключевая роль ВПЛ, местных общин, гражданского общества, средств массовой информации и академического сообщества;
- более широкое использование возможностей частного сектора;
- система ООН с усиленным руководством и подотчетностью в отношении решений;
- предсказуемое финансирование для стимулирования действий по поиску решений и поддержки национальной ответственности в долгосрочной перспективе;
- системы для генерирования и анализа необходимых данных и знаний.

В последующих разделах подробно описывается, что необходимо сделать, чтобы эти требования стали реальностью.

2.1 Укрепить политическую волю, потенциал и действия правительств

Государства несут основную ответственность за оказание поддержки своим перемещенным гражданам и жителям, чтобы добиться прекращения их перемещения. Это не только юридическое обязательство, но и оперативная необходимость: мы убедились, что **руководство правительств имеет решающее значение для устойчивого и масштабного решения проблемы перемещения населения**. Как показано во вставке 3, мы увидели, что благодаря согласованным усилиям, включая приверженность устранению коренных причин кризисов, решения могут быть найдены и были найдены.

Мы рассмотрели вопрос о руководстве правительствами процессом поиска решений с двух точек зрения. Во-первых, в **разделе 2.1.1** описаны действия, которые правительствам следует предпринять для оказания поддержки своему перемещенному населению с целью нахождения решения. Во-вторых, в **разделе 2.1.2** подробно описаны шаги по активизации политической воли и действий правительств в тех ситуациях, когда они отсутствуют.

2.1.1 Сделать решения общегосударственным национальным приоритетом

Важной отправной точкой для эффективных действий правительств является признание того, что **ответственность за ВПЛ**, как граждан и жителей страны **должны нести все органы власти**, начиная с высшего политического руководства и заканчивая местными и городскими властями и всеми соответствующими министерствами⁶¹. Признание решения проблемы перемещения населения в качестве национального приоритета имеет важное значение для принятия мер, способствующих полному восстановлению прав ВПЛ и восстановлению доверия и

уверенности между ВПЛ и принимающими общинами. Это также является важнейшим элементом для обеспечения того, чтобы все слои общества могли получать выгоду от национального развития и вносить в него свой вклад.

В настоящее время многие страны поручают задачу по решению проблемы внутреннего перемещения исключительно своим министерствам, занимающимся гуманитарными вопросами, или ведомствам по предотвращению бедствий и ликвидации их последствий. Хотя такой подход может быть уместен сразу после кризиса, когда решающее значение имеет быстрое и организованное оказание гуманитарной помощи, использование этого подхода на длительной основе затрудняет задействование всего потенциала государства в решении проблемы внутреннего перемещения. Скорее, мы считаем крайне важным, чтобы государства использовали **общегосударственный подход**, при котором все подразделения правительства активно участвуют в поиске решений,

ВСТАВКА 3

Успешные решения

За последние три десятилетия ряду стран удалось найти решения для своего перемещенного населения. Например, в Боснии и Герцеговине более 1 млн ВПЛ вернулись домой после заключения в 1995 году Дейтонского мирного соглашения и принятия национального закона о беженцах и перемещенных лицах. В Сьерра-Леоне почти 500 000 ВПЛ вернулись после заключения Мирного соглашения в Ломе в 1999 году и осуществления национальной программы переселения ВПЛ. В Уганде почти все из 1,8 млн человек, оказавшихся перемещенными на севере страны в результате повстанческой деятельности «Армии сопротивления Бога», вернулись в прежние места проживания или поселились на постоянной основе в других местах после заключения в 2006 году соглашения о прекращении боевых действий.

а местные, городские и муниципальные власти получают активную поддержку⁶².

Этот общегосударственный подход имеет важное значение для того, чтобы **в своих усилиях по решению проблемы внутреннего перемещения государства использовали стратегии, основанные на развитии**. Для закрепления этого нового подхода важно включить решения проблемы внутреннего перемещения в национальные и местные планы развития и отраслевые планы отдельных министерств⁶³. Желательно, чтобы в планах были указаны качественные и количественные задачи, соответствующие ЦУР. Исходя из этого, государствам следует также сообщать о том, как их усилия по обеспечению национального развития учитывают права и потребности ВПЛ, в рамках своих добровольных национальных обзоров⁶⁴.

Невозможно переоценить значение упреждающего решения проблемы перемещения населения в рамках национальных и местных усилий в области развития. Это позволяет находить решения в рамках более широких **общих приоритетов** и облегчает совместные действия

всех подразделений правительства, работающих над достижением общей цели. Это также может помочь в **восстановлении общественного договора** в условиях, когда ВПЛ были перемещены или игнорировались властями, и помочь восстановить доверие и уверенность населения в государстве. Включение мер реагирования на перемещение в планы развития также помогает привлечь международных участников процесса развития и финансовые ресурсы. В конечном счете эти усилия имеют решающее значение для **уменьшения нестабильности** и достижения ЦУР.

Признавая, что внутреннее перемещение во все большей степени направлено в города и что многие ВПЛ будут постоянно проживать в городских районах, также **важно, чтобы внутреннее перемещение рассматривалось как часть городского планирования**. Города следует рассматривать не только как фон, на котором происходит перемещение, но и как богатую экосистему, которая может способствовать решению проблемы перемещения⁶⁵. Наличие рынков, инфраструктуры, услуг и возможностей трудоустройства может помочь ВПЛ восстановить свою независимость. Чтобы полностью использовать

ВСТАВКА 4

Включение внутреннего перемещения в местные планы и программы в Сан-Педро-Суле, Гондурас

Гондурас является частью Северного треугольника Центральной Америки, где бандитизм и организованная преступность являются основными причинами перемещения населения. Сан-Педро-Сула, второй по величине город Гондураса, входит в число муниципалитетов, наиболее затрагиваемых проблемой внутреннего перемещения. В последние годы город принял ряд мер для обеспечения **комплексного подхода к проблеме внутреннего перемещения на муниципальном уровне**. Его Генеральный план на 2017 год включает вклад ВПЛ и местных общин. В 2018 году муниципалитет также разработал план реагирования на перемещение населения в соответствии с национальной стратегией по решению проблемы внутреннего перемещения.

В рамках этого плана городские власти создали **технический комитет по реагированию на перемещение населения**, в том числе посредством мероприятий, направленных на предоставление социальных услуг, профилактику, обеспечение

безопасности и мобильности в городах, профессиональную подготовку и финансовую поддержку. **Муниципальная политика**, например политика в отношении детей и подростков, теперь включает меры, ориентированные на ВПЛ. Муниципалитет **регистрирует землю и жилье**, которые ВПЛ были вынуждены оставить, и информация о ВПЛ также собирается в городской **статистической информационной системе**. В ходе обсуждения с группой экспертов муниципалитет подчеркнул, что международная **техническая поддержка** сыграла решающую роль в разработке его плана по решению проблемы внутреннего перемещения и оказании помощи в реализации отдельных частей программ, направленных на поддержку ВПЛ. Муниципалитет также подчеркнул, насколько ему помогло изучение опыта муниципалитетов в других странах, в частности, поездка его сотрудников в Колумбию при содействии УВКБ ООН и НПО с целью узнать, как муниципалитеты решают проблему перемещения в этой стране⁶⁶.

этот потенциал и способствовать процветанию как ВПЛ, так и городов, перемещение следует учитывать как при пространственном планировании городов, так и в качестве важного элемента отраслевых систем и услуг. Городские власти нуждаются в поддержке национальных властей в этих усилиях, как посредством политики и рамочных программ, определяющих их работу, так и в виде финансовых ресурсов, позволяющих им предпринимать действия. Опыт Сан-Педро-Сулы, Гондурас, описанный во **вставке 4**, показывает, как одна страна и муниципалитет подошли к этому вопросу. Как подробно описано в последующих разделах настоящего доклада, эффективные меры реагирования в городах также требуют, чтобы международные субъекты гораздо более тесно сотрудничали с местными городскими системами и действовали через них⁶⁷.

Во многих случаях общие планы развития и градостроительства, направленные на решение проблемы внутреннего перемещения, возможно, необходимо дополнить более целенаправленной национальной или местной **стратегией поиска решений и планом с расчетами затрат**, содержащими более подробную информацию о том, как различные министерства и субъекты будут взаимодействовать для содействия поиску решений. Такая стратегия может быть особенно ценной в оказании помощи субъектам гуманитарной деятельности (которые обычно не участвуют в разработке планов развития) в понимании их роли в содействии реализации решений. Для этого крайне важно, чтобы правительства, ООН, НПО, международные финансирующие субъекты, частный сектор и гражданское общество объединили усилия для разработки такой стратегии. Эта стратегия должна быть разработана на основе консультаций и партнерства с ВПЛ и представителями общин, охватывающих лиц всех возрастов, гендеров и разнообразия, чтобы обеспечить детальное понимание контекста и общее согласие в отношении приоритетов.

Структуры координации имеют решающее значение для обеспечения согласованного подхода. Эти механизмы должны объединять все

соответствующие подразделения правительства, включая министерства и все уровни государственного управления, чтобы создать предсказуемую платформу для обмена информацией и совместной работы над поиском решений. Учитывая тот факт, что местным и городским властям часто приходится первыми реагировать на проблему перемещения населения, крайне важно, чтобы они имели право голоса на этих форумах. Координационный орган также будет полезен для выявления и согласования случаев, когда приоритеты отдельных подразделений правительства могут противоречить решению проблемы перемещения населения или предотвращению ее возникновения или повторения. Пример того, как одна из стран, Сомали, разработала свой подход к координации, приведен во **вставке 5** ниже.

Создание **связей между соответствующими правительственными органами и ООН и другими международными субъектами** также имеет важное значение. Учреждения ООН, НПО, международные доноры и финансирующие субъекты, а также представители частного сектора могут стать ценными союзниками и сторонниками правительства в его работе по поиску решений. Однако в настоящее время мы видим, что коммуникация и координация между этими участниками не всегда достаточно предсказуемы или систематичны. Для решения этой проблемы мы призываем правительства и резидентов-координаторов ООН работать вместе над созданием эффективного механизма для содействия такому взаимодействию на национальном и местном уровнях. Крайне важно, чтобы в этой координации также участвовали представители ВПЛ и принимающих общин, а также местного гражданского общества.

Чтобы подкрепить все эти различные элементы, государствам следует обеспечить наличие **законов и политики**, определяющих конкретные права и меры защиты, предоставляемые ВПЛ. Правительства, разработавшие такую политику, подчеркивали, что она имеет далеко идущие последствия, в том числе в обеспечении основы для планирования, составления бюджета и действий различных министерств и подразделений

правительства. Городские власти также рассказали нам о том, насколько они ценят наличие законов и политики, обеспечивающих ясность в отношении ожиданий и обязанностей. Законы и политика также могут служить неоценимой основой для национальных механизмов подотчетности. Признавая, что традиционные гендерные роли часто затрагиваются внутренним перемещением, эти законы также предоставляют возможность исправить правовое или социальное неравенство, которое мешает женщинам в полной мере осуществлять свои права — например, владеть имуществом или наследовать его или передавать гражданство своим детям⁶⁸. Мы выражаем признательность 43 странам, которые уже приняли законы и политику в отношении ВПЛ⁶⁹, и призываем правительства, которым еще предстоит их разработать, рассмотреть возможность проведения обзора существующих применимых правовых рамок для выявления любых пробелов, которые, возможно, потребуется заполнить. Государствам также следует оценить, в каких случаях может потребоваться

внести поправки в существующие законы, чтобы избежать дискриминационных последствий для ВПЛ. Однако не менее важно обеспечить применение существующих законов и политики, что, как мы видели, является главным пробелом во многих странах, в которых в настоящее время действуют соответствующие правовые рамки⁷⁰.

Проблема перемещения населения внутри стран также должна охватываться другими видами политики и процессов, которые не в первую очередь касаются проблемы перемещения, но имеют большое значение для ее решения. Например, в рамках **мирных процессов** не всегда рассматривалась проблема внутреннего перемещения, а сами ВПЛ (и особенно женщины⁷¹, молодежь и группы меньшинств) редко имели возможность на них повлиять⁷². Это критически важная упущенная возможность для содействия достижению устойчивого мира, и мы призываем к тому, чтобы вопросы, связанные с перемещениями и ВПЛ, гораздо более систематически рассматривались в рамках этих усилий⁷³.

ВСТАВКА 5

Создание системы координации поиска долгосрочных решений в Сомали

С 2012 года федеральное правительство Сомали постоянно уделяет повышенное внимание поиску долгосрочных решений проблемы внутреннего перемещения, обострившейся после сильного голода, который привел к перемещению миллионов людей. В 2016 году совместно с заместителем Специального представителя Генерального секретаря, координатором-резидентом и координатором по гуманитарным вопросам (ЗСПГС/КР/КГВ) и при поддержке заместителя премьер-министра оно приступило к осуществлению **инициативы по поиску долгосрочных решений**. То, что начиналось как совместная инициатива правительства и ООН, превратилось в **национальную систему координации**. В ноябре 2018 года федеральное правительство создало **подразделение по поиску долгосрочных решений** в рамках Министерства планирования, инвестиций и экономического развития. В следующем году для обеспечения общегосударственного подхода был создан **национальный секретариат по долгосрочным решениям** для содействия координации деятельности 14 государственных структур, включая канцелярию премьер-министра. Секретариат предоставляет технические экспертные знания и обеспечивает стратегическое руководство и надзор на высоком

уровне для обеспечения того, чтобы инициативы по поиску долгосрочных решений были приоритетными и осуществлялись в соответствии с национальным планом развития, национальной дорожной картой социального развития и другими соответствующими рамочными программами и стратегиями правительства.

Для сбора информации о том, что необходимо, и достижения консенсуса правительство совместно с субъектами, занимающимися вопросами гуманитарной деятельности, развития и мира, разработало и осуществило **сбор, анализ и мониторинг данных**. На основе этих усилий была разработана **национальная стратегия поиска долгосрочных решений** и будет принят **национальный закон о ВПЛ** в соответствии с Конвенцией Африканского союза о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи (Кампальская конвенция). Сомали также разработала механизмы координации долгосрочных решений в рамках **региональных администраций**, например в Банадире, где находится столица Могадишо, и создала группу по координации долгосрочных решений между правительственным подразделением по долгосрочным решениям и офисом резидента-координатора⁷⁴.

В дополнение к мирным процессам **реституция** оставленного имущества и **компенсация** за разрушенное или утраченное имущество имеют решающее значение для того, чтобы ВПЛ могли начать свою жизнь заново, а также для облегчения, которое они могут помочь обеспечить общинам, пострадавшим во время кризисов. **Правосудие переходного периода**, а именно инициативы по содействию восстановлению после многочисленных нарушений прав путем признания нанесенного ущерба⁷⁵, и усилия по содействию **социальной сплоченности** путем

эффективного диалога и примирения между общинами также имеют очень важное значение для устойчивого урегулирования конфликтов и предотвращения возникновения или возобновления новых конфликтов в будущем. Однако мы видели, что такие инициативы используются недостаточно. Во многих странах не хватает ресурсов для предоставления эффективной компенсации, в то время как в других странах неформальные подходы к владению жильем и имуществом создают проблемы для ВПЛ в восстановлении своих прав и льгот. Даже при наличии средств многие

Рекомендация 1:

Сделать решения общегосударственным национальным приоритетом

Более конкретно:

- государствам настоятельно рекомендуется признать ВПЛ и ситуации внутреннего перемещения и обеспечить, чтобы действия по решению проблемы перемещения были национальным приоритетом, признавая это в качестве как обязанности государства перед своими гражданами и жителями, так и важнейшего шага для развития, мира и процветания;
- государствам следует применять ориентированный на развитие подход к внутреннему перемещению, в том числе путем систематической интеграции внутреннего перемещения в национальные и местные планы развития и планы соответствующих министерств, а также путем представления информации о том, как их национальные усилия в области развития учитывают права и потребности ВПЛ, в их добровольных национальных обзорах;
- государства должны признать, что внутреннее перемещение, скорее всего, будет все больше происходить в направлении городов, и им следует поддерживать местные власти, с тем чтобы они целенаправленно решали эту проблему в рамках городского планирования, включая планирование территорий, и в полной мере использовали ресурсы, инфраструктуру и возможности городов для содействия решениям;
- государствам следует решать проблему перемещения в рамках мирных процессов, включать ВПЛ всех возрастов, гендеров и разнообразия в соответствующие диалоги и поощрять инициативы, касающиеся компенсации, реституции,

правосудия переходного периода и социальной сплоченности, как часть процесса восстановления;

- государствам рекомендуется сотрудничать с ВПЛ, принимающими общинами, местными властями, гражданским обществом, частным сектором, ООН, НПО и международными финансирующими субъектами для разработки стратегий с конкретными решениями и оперативных планов с указанием затрат;
- государствам следует институционализировать общегосударственный подход к решению проблемы внутреннего перемещения, поддерживать местные и муниципальные органы власти и создать четкие механизмы координации действий всех соответствующих органов власти;
- государствам следует сотрудничать с координаторами-резидентами ООН для создания механизма координации с соответствующими международными и местными субъектами, включая представителей перемещенных и принимающих общин;
- государствам следует принять и осуществлять законы и политику в отношении внутреннего перемещения в соответствии с правами человека;
- государствам настоятельно рекомендуется выделять средства на осуществление решений из внутренних бюджетов, в том числе для поддержки местных и городских властей, и обеспечивать, чтобы распределение средств основывалось на текущих показателях численности населения регионов и городов (включая ВПЛ) и конкретных потребностях ВПЛ в услугах.

государства не уделяют приоритетного внимания таким инициативам. Мы настоятельно призываем власти активно поощрять такие усилия, которые способствуют исцелению, восстановлению, примирению и социальной сплоченности.

Также **важно, чтобы государства выделяли соответствующие ресурсы** для решения проблемы внутреннего перемещения⁷⁶. Бюджетные ассигнования следует выделять на основе обновленных данных о текущих и потенциальных пользователях государственных систем и услуг и при этом обеспечивать, чтобы в их число входили ВПЛ. В рамках этой оценки важно рассмотреть, в чем потребности ВПЛ отличаются от потребностей других слоев населения. Например, ВПЛ могут иметь более высокую потребность в поддержке психического здоровья или программах помощи в трудоустройстве, чем перемещенные лица, что может потребовать выделения дополнительных ресурсов на эти государственные услуги в районах, серьезно затронутых проблемой перемещения. Кроме того, мэры и другие представители муниципальных и местных органов власти, с которыми мы беседовали, подчеркивали, что наличие доступа к специальным средствам для реагирования на внутреннее перемещение вместо использования средств из бюджетов, предназначенных для общего развития, или муниципальных фондов значительно облегчает им задачу содействия интеграции ВПЛ в местные системы и получения ими услуг.

Последним аспектом, которому, по нашему мнению, государствам крайне важно уделять приоритетное внимание, является наличие **высококачественных данных**. Как будет подробнее описано в **разделе 2.6**, существует необходимость в национальных системах сбора, управления и анализа данных о внутреннем перемещении. Эта информация важна для обеспечения того, чтобы правительства признавали и подтверждали перемещения населения, а также для определения ими приоритетов и мер реагирования. Она также позволяет правительствам принимать основанные на фактах решения, определяющие политику и стратегии, оперативные планы и составление

бюджетов, в том числе для прогнозирования и снижения рисков будущих перемещений.

2.1.2 Политическая воля является залогом успеха, и ее следует стимулировать

В рамках своего суверенного долга государства несут главную ответственность за защиту и удовлетворение потребностей своих граждан. Однако мы отметили, что государства имеют **разный уровень политической воли и потенциала** для решения проблемы внутреннего перемещения. В некоторых случаях правительства готовы принимать меры, но не имеют для этого технических или финансовых возможностей. В других потенциал присутствует, но проблема перемещения не рассматривается как приоритет. В особых случаях государства не могут и не хотят реагировать на эту проблему или даже несут ответственность за то, что их действия привели к перемещению населения. Во всех случаях существует **ограниченная ответственность** за бездействие или неудачи.

Мы считаем, что необходимо **стимулировать политическую волю**, потенциал и действия в тех случаях, когда они слабы или отсутствуют.

На основании наших исследований и консультаций мы пришли к выводу, что для укрепления политической воли и изменения отношения лидеров к проблеме внутреннего перемещения необходимо **сочетание позитивных стимулов и мер обеспечения ответственности**. Политическая воля часто бывает сильнее, когда государства понимают, что **активизация действий** по решению проблемы перемещения **принесет пользу**. Заинтересованность государств в поддержании или создании положительной международной репутации, получении внутренней поддержки со стороны населения, доступе к финансированию и расширяющим возможности инвестициям может быть мощным стимулом. Ее можно использовать и развивать, чтобы добиваться перемен. В то же время государства должны понимать, что **нерешение проблемы перемещения населения или нарушение прав ВПЛ будут приводить к**

последствиям. Как объясняется ниже, для этого необходимо усилить ответственность на всех уровнях.

Очень важно, чтобы **действия по стимулированию перемен** стали нормой и усиливались прежде всего на **местном и национальном уровнях**. Защитники ВПЛ и принимающих общин, национальные правозащитные учреждения⁷⁷, субъекты гражданского общества и местные СМИ проявляли твердость и решимость в привлечении внимания к вопросам прав человека и перемещения и способствовали созданию общественного давления для принятия мер⁷⁸. Их участие может служить позитивным катализатором действий правительств, открывая возможности для народной поддержки лидеров, которые работают над решением проблемы перемещения, а также помогает обеспечивать ответственность правительств. Мы призываем местных и национальных субъектов продолжать эти усилия и использовать свой голос для повышения осведомленности и мобилизации действий для решения проблемы внутреннего перемещения. Им следует обращать особое внимание на риски, реалии, проблемы и возможности, существующие в их контексте. Политическим лидерам, как в правительстве, так и вне него, следует также рассматривать внутреннее перемещение как приоритетный вопрос и призывать своих коллег-политиков заниматься решением вопросов, касающихся прав и потребностей перемещенных граждан и жителей своей страны. Национальные судебные системы в ряде случаев также сыграли важную роль посредством принуждения к принятию мер для решения проблемы перемещения населения, и мы надеемся, что они будут продолжать активно участвовать в стимулировании перемен⁷⁹.

Международные субъекты могут также играть очень важную роль в содействии активизации политической воли и действий. Одним из важнейших способов для этого является активизация **дипломатического взаимодействия с государствами на высшем политическом уровне и отстаивание перед ними своих позиций**. Представители государств, региональных организаций и ООН

рассказывали о позитивных сдвигах в поведении государств и политической вовлеченности, которые они наблюдали после проведенных на высоком уровне визитов, посвященных проблеме внутреннего перемещения. В рамках системы ООН существуют различные субъекты, которые уже обеспечивают часть этого взаимодействия, в частности Координатор чрезвычайной помощи (КЧП), Специальный докладчик по вопросу о правах человека ВПЛ, координаторы-резиденты ООН и главы учреждений ООН на глобальном и национальном уровнях. Существуют также субъекты вне системы ООН, которые занимаются дипломатией и информационно-пропагандистской деятельностью, включая, среди прочих, представителей других государств, региональных организаций, НПО и финансирующих учреждений. Тем не менее мы отметили, что остаются пробелы, особенно в том, что касается взаимодействия на высоком уровне с государствами в случаях долговременного перемещения и по вопросам, связанным с решениями.

Активизация этого взаимодействия на высоком уровне имеет большое значение. Мы считаем, что это следует достичь как путем активизации деятельности существующих субъектов, так и, о чем более подробно говорится в **разделе 2.4**, путем назначения **Специального представителя Генерального секретаря (СПГС) по решениям проблемы внутреннего перемещения**, который мог бы возглавить информационно-пропагандистскую и дипломатическую деятельность по поиску решений. Мы убеждены в том, что необходимые предсказуемость и последовательность взаимодействия могут быть достигнуты только при наличии новой специальной должности высокого уровня.

В дополнение к назначению СПГС мы также призываем Генерального секретаря ООН выпускать **ежегодный доклад о положении дел с решениями проблемы внутреннего перемещения**. Такой доклад обеспечил бы наглядность для государств, которые предприняли позитивные шаги по решению проблемы перемещения, одновременно повышая степень ответственности посредством документирования областей, в которых все еще

необходимы улучшения. Мы считаем, что это могло бы стать ценным инструментом укрепления политической воли и активизации действий. Такой доклад также помог бы отслеживать и оценивать глобальный прогресс в решении проблемы внутреннего перемещения, что, по нашему мнению, необходимо делать более систематически.

Региональные организации призваны сыграть решающую роль, и мы призываем их к более раннему и предсказуемому взаимодействию с государствами в целях **деэскалации конфликтов и урегулирования кризисов, связанных с перемещением населения**. Им следует также продолжать способствовать прогрессу на правовом и нормативном уровне. Африканский союз был в авангарде некоторых из величайших нормативных достижений в продвижении прав ВПЛ, из которых наиболее заметным является принятие Конвенции Африканского союза о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи, которая обеспечила первую — и пока единственную — обязательную для всего континента нормативно-правовую основу по вопросу о внутреннем перемещении⁸⁰. Другие региональные организации (включая Лигу арабских государств, Организацию американских государств и Совет Европы) приняли резолюции по ВПЛ⁸¹. Это были важные первые шаги, и **мы призываем регионы продолжать укреплять правовые и политические рамочные основы** по вопросу о внутреннем перемещении. Однако в равной степени мы считаем важным, чтобы региональные организации содействовали более активному осуществлению резолюций и рамочных основ, которые уже существуют.

Действия государства в отношении внутреннего перемещения — это вопрос не только политической воли, но и возможностей. Многие национальные и местные власти сообщили нам, что, хотя они готовы и хотят принять меры, им не хватает столь необходимой технической помощи. Для решения этой проблемы мы считаем крайне важным обеспечить государствам **доступ к предсказуемой поддержке потенциала**, которая позволит им использовать весь спектр имеющихся

знаний и опыта других государств, региональных организаций, системы ООН, гражданского общества, Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, финансовых учреждений и академического сообщества. Для этого необходимо предпринять целый ряд шагов, включая прикомандирование экспертов к правительственным учреждениям и укрепление сетей академических экспертов. Если СПГС будет назначен, как мы рекомендовали, мы также рекомендуем использовать этот офис для получения просьб о предоставлении технической помощи по вопросам внутреннего перемещения.

Основываясь на отзывах государств и региональных организаций, мы также пришли к выводу о необходимости создания более систематического **взаимодействия между государствами** внутри регионов и между ними, в рамках которого правительства могли бы обмениваться опытом, представлять свои достижения и учиться друг у друга⁸². Такие виды взаимодействия имеют двойное преимущество: они поддерживают потенциал государств и обеспечивают признание для тех государств, которые предпринимают позитивные шаги. Мы призываем региональные организации взять на себя инициативу в проведении таких мероприятий по осуществлению взаимодействия и, где это возможно, использовать существующие механизмы. Региональные организации могли бы также опираться на поддержку ООН и гражданского общества и использовать такие инициативы, как РП-2.0 — многосторонняя инициатива, которая в прошлом способствовала взаимодействию между государствами по вопросам внутреннего перемещения⁸³. Сохраняя акцент на взаимодействии между государствами, мы также предлагаем привлечь экспертов и представителей гражданского общества, академического сообщества, организаций ООН, частного сектора и финансовых институтов.

Финансирование также является ключевым фактором, влияющим на уровни политической воли и стимулирующих действий. Как будет подробнее описано в **разделе 2.5**, расширение доступа к финансированию не только обеспечивает большой

потенциал для действий, но и, тем самым, может помочь повысить приоритетность решения проблемы внутреннего перемещения. Доступ к финансированию важен не только для национальных правительств, но и, что очень важно, для городских властей и других местных субъектов.

Наконец, для активизации действий необходимо **покончить с культурой безнаказанности и обеспечить ответственность государств за свои действия**. Мы считаем, что к вопросу об ответственности следует подходить через различные и взаимодополняющие каналы, начиная с самого низа и двигаясь вверх. Национальные суды и такие механизмы, как Международный уголовный суд, могут и должны использоваться для судебного

преследования виновных в совершении наиболее серьезных нарушений со стороны государств и негосударственных вооруженных субъектов, в том числе за само принудительное перемещение и за другие преступления, способствующие перемещению. Кроме того, мы считаем, что необходимы меры по усилению ответственности в более широком диапазоне контекстов. Процессы и представление докладов в рамках ООН могут быть важным инструментом для достижения этой цели, в том числе с помощью договорных органов ООН, механизма универсального периодического обзора, специальных процедур Совета по правам человека (в частности, Специального докладчика по вопросу о правах человека ВПЛ) и миссий по установлению фактов⁸⁴.

Рекомендация 2:

Политическая воля является залогом успеха, и ее следует стимулировать

Более конкретно:

- местным и национальным субъектам, как в правительствах, так и в гражданском обществе, следует стимулировать изменения и привлекать внимание к проблеме перемещения, способствовать давлению со стороны общества для принятия мер и обеспечивать ответственность лидеров за решение проблемы внутреннего перемещения;
- региональным организациям следует принять соответствующие правовые и политические рамочные документы в отношении внутреннего перемещения и работать над их осуществлением;
- региональным организациям, при поддержке других соответствующих субъектов, следует способствовать созданию предсказуемых возможностей для взаимодействия между государствами по вопросам внутреннего перемещения, в рамках которого государства могут представлять свои достижения, обмениваться опытом и учиться друг у друга;
- представителям ООН, государствам, региональным организациям, НПО и финансовым учреждениям следует усилить свою дипломатию с государствами по вопросам внутреннего перемещения, в частности для продвижения решений;
- Генеральному секретарю ООН следует активизировать дипломатию и информационно-разъяснительную деятельность ООН посредством назначения Специального представителя Генерального секретаря (СПГС) по решениям проблемы внутреннего перемещения для обеспечения постоянного взаимодействия с государствами по вопросам решений;
- Генеральному секретарю ООН рекомендуется выпускать ежегодный доклад о положении дел с решениями проблемы внутреннего перемещения, отражающий позитивные шаги, предпринятые для решения проблемы перемещения, а также области, в которых все еще необходимы улучшения;
- ООН следует работать над расширением доступа государств к предсказуемой технической поддержке путем предоставления правительствам экспертного потенциала и оптимизации технической помощи со стороны ООН, в том числе путем использования офиса СПГС для получения просьб;
- национальным и, в соответствующих случаях, международным правовым органам следует проводить расследования и преследовать в судебном порядке тех, кто принудительно перемещает население или совершает другие нарушения международных норм в области прав человека, гуманитарного и уголовного права, способствующие перемещению.

2.2 Обеспечить участие всего общества

Даже при сильном руководстве правительства решения проблемы внутреннего перемещения не могут быть найдены без участия других соответствующих заинтересованных сторон. Достижение реального прогресса в прекращении долговременного перемещения потребует привлечения опыта и возможностей ВПЛ и местных общин, гражданского общества, средств массовой информации и академического сообщества. Хотя эти шаги обсуждаются здесь в связи с решениями проблемы перемещения, они имеют равное значение для действий по предотвращению новых рисков перемещения и обеспечению эффективного гуманитарного реагирования.

Важнейшей отправной точкой для использования **подхода, предусматривающего участие всего общества**, является признание того, что **ВПЛ имеют права, свободу действий и потенциал**. Слишком часто ВПЛ рассматриваются просто как «бенефициары» с потребностями. В действительности ВПЛ демонстрируют удивительную силу, потенциал противодействия и способность к адаптации перед лицом огромных трудностей и обладают ценными навыками, которые они могут использовать и используют для поиска решений для себя. Многие ВПЛ стремятся начать свою жизнь заново и могли бы сделать это самостоятельно, если бы имели достаточные ресурсы. Использование этого потенциала требует от всех субъектов более продуманного подхода, выходящего за рамки простой оценки потребностей ВПЛ, лучшего понимания их возможностей и разработки таких программ помощи, которые уважают и поощряют свободу действий ВПЛ и предоставляют им право выбора своего будущего.

Исходя из этого, ВПЛ и принимающие общины должны иметь возможность **осуществлять свое право на участие в принятии решений, которые их затрагивают**. Слишком часто политики не

«Мы чувствуем себя так, словно мы не граждане своей собственной страны, поскольку с нами не делаются никакой информацией».

Член принимающей общины, Южный Судан;
консультации для Группы

слышат их, и они не могут сами определять свое будущее в качестве самостоятельных лиц, принимающих решения. Как мы узнали в ходе наших консультаций, такая констатация особенно верна в случае женщин, лиц, принадлежащих к ЛГБТИ-сообществу, молодежи и лиц из групп коренного населения и маргинализированных групп. Одним из важных способов решения этой проблемы является обеспечение того, чтобы, как минимум, перемещенные лица могли **осуществлять свои права на участие в гражданских процессах**. Правительствам, возможно, придется заранее предпринять шаги для обеспечения этого, такие как предоставление ВПЛ возможности голосовать по месту их нынешнего проживания, а не в районах их прежнего проживания, или смягчение требований в отношении документов⁸⁵.

Мы также считаем, что крайне важно более эффективно использовать **планирование на уровне общин**. Это не только помогло бы укрепить социальную сплоченность в районах местной интеграции, но и стало бы важным инструментом укрепления доверия и миростроительства в районах возвращения. Чтобы помочь в этом, мы рекомендуем создание **консультативных органов**, которые систематически привлекают ВПЛ и местные общины к разработке законов и политики по вопросам внутреннего перемещения,

стратегий и планов, касающихся решений, а также к мирным процессам. Участие в работе этих органов перемещенных женщин⁸⁶, молодежи и представителей маргинализированных групп является особенно важным. Язык, используемый в этих обсуждениях, должен также обеспечить, чтобы все участники и представители могли легко следить за ходом диалога и принимать в нем активное участие. Во **вставке 6** содержится информация о том, как один региональный орган власти в Луганской области Украины поддерживал проведение активных консультаций с ВПЛ.

Также необходимы дополнительные действия для **использования потенциала местных субъектов гражданского общества**, в частности местных НПО, лидеров общин, религиозных организаций, организаций, возглавляемых женщинами, и других низовых и общинных субъектов. Роль этих критически важных местных субъектов в

ВСТАВКА 6

Советы ВПЛ в Луганской области Украины

Механизмы для консультаций и участия ВПЛ и членов принимающих общин могут принимать различные формы. В Луганской области на востоке Украины в 2020 году были созданы четыре региональных **«Совета ВПЛ»**, состоящих из представителей ВПЛ, членов принимающих общин и местных властей. Эти советы, созданные по инициативе местных властей при поддержке ВПЛ, местного населения и международных партнеров, таких как Норвежский совет по делам беженцев, консультируют местные власти по вопросам, касающимся ВПЛ, рассматривая меры по решению конкретных проблем, с которыми они сталкиваются. Эти Советы также предоставляют важную информацию, касающуюся ВПЛ, — например, об их правах на доступ к определенным социальным услугам. На национальном уровне **Советы ВПЛ проводят информационные кампании** для повышения осведомленности о положении ВПЛ на востоке Украины. Представитель Совета ВПЛ, беседовавший с Группой, пояснил, что Советы являются важным **каналом предсказуемого и регулярного взаимодействия ВПЛ с властями**, позволяющим обеспечивать как учет интересов ВПЛ в региональной политике и программах, так и наличие обратной связи с властями по вопросам, касающимся их осуществления⁸⁷.

качестве субъектов, которые первыми реагируют на вызовы и способствуют изменениям, остается недооцененной и недостаточно поддерживаемой. Несмотря на обязательства международных доноров, лишь незначительная часть финансирования доходит до них напрямую. Эта ситуация должна быть изменена. Субъекты гражданского общества должны быть признаны настоящими партнерами в принятии ответных мер, в том числе в процессах стратегического планирования. Донорам, учреждениям ООН и НПО следует предоставлять технические и финансовые инвестиции для укрепления их потенциала, в том числе в их управленческие и институциональные структуры.

СМИ, в частности национальные СМИ, являются еще одним важным союзником. Они могут играть решающую роль в формировании понимания общественностью кризиса перемещения и его последствий, стимулировании общественного интереса и давления и, в конечном счете, формировании подхода к проблеме перемещения и создании импульса для перемен. Среди представителей более молодых поколений нетрадиционные СМИ (в частности, социальные сети) играют ключевую роль. Однако в настоящее время официальные СМИ не занимаются регулярным освещением проблем внутреннего перемещения. В некоторых случаях правительства намеренно запрещают их работу и блокируют доступ к социальным сетям. СМИ также используются сторонами конфликта для отстаивания своих позиций, и усилия по регулированию или предотвращению такой деятельности до сих пор были ограниченными. Мы призываем СМИ (а также пользователей социальных сетей) сообщать о ситуациях внутреннего перемещения населения с опережением событий и сознавая свою ответственность, уделяя особое внимание сюжетам о конкретных людях, которые помогают формировать культуру терпимости, понимания и мирного сосуществования. Мы подчеркиваем важность того, чтобы правительства позволяли СМИ освещать события свободно и без необоснованного вмешательства, подчеркивая при этом, что СМИ не должны использоваться в качестве инструмента для достижения вредных целей.

Представители **академического сообщества** также могут быть более активно задействованы для информирования общественности о проблеме внутреннего перемещения, предоставления экспертных знаний правительствам⁸⁸ и определения пути к изменениям. Однако участие представителей академического сообщества в рассмотрении проблемы внутреннего перемещения является более ограниченным, чем в случае с другими формами вынужденной миграции. Частично это объясняется тем, что академические учреждения уделяют этому вопросу мало внимания, а также нехваткой финансирования для этих усилий. Кроме того, правительства и международные субъекты, принимающие меры для реагирования на эту проблему, недостаточно консультируются с имеющимися исследователями и экспертами, в том числе из стран, затронутых проблемой перемещения населения. Для исправления этой ситуации мы настоятельно призываем академические учреждения и их доноров сделать проблему внутреннего перемещения приоритетом и, более конкретно, расширить **сети исследователей, работающих над проблемой**

внутреннего перемещения⁸⁹, особенно из стран и в странах, затронутых проблемой перемещения, и в академических учреждениях в странах Юга и из таких учреждений. Новые инициативы должны, по возможности, опираться на существующие сети и поддерживать их, а также продолжать изучение потенциальных новых партнерств⁹⁰.

Мы также верим в важность **вовлечения всего общества в процесс содействия переменам**.

Это может быть достигнуто различными путями в зависимости от контекста, но одной из моделей могут быть **публичные диалоги** с участием групп гражданского общества, школ, традиционных лидеров и СМИ по вопросам, касающимся внутреннего перемещения. Такие обсуждения могли бы способствовать углублению понимания и осведомленности о правах человека, гендерном равенстве и недискриминации, сосуществованию, разрешении конфликтов и экологической ответственности. Эти вопросы также могут быть представлены художественно, например с помощью музыки, живописи или скульптуры.

Рекомендация 3:

Обеспечить участие всего общества

Более конкретно:

- государствам и другим субъектам следует признать права и свободу действий ВПЛ в поиске собственных решений и более целенаправленно стремиться понимать и развивать потенциал ВПЛ;
- государства и другие субъекты должны принимать меры для того, чтобы ВПЛ могли осуществлять свои права на участие, включая голосование и участие в общих делах общин, правительства и государства в качестве граждан и жителей своей страны, а также в процессах принятия решений, связанных конкретно с перемещением (например, через консультативные органы и планирование на уровне общин);
- государства, ООН, НПО и доноры должны предпринять шаги для обеспечения значимого участия, представительства и лидерства местных и национальных субъектов гражданского общества в качестве ключевых партнеров в стратегическом планировании и реагировании и укрепления их потенциала путем предоставления технической и финансовой поддержки;
- средствам массовой информации настоятельно рекомендуется освещать и привлекать внимание к проблеме внутреннего перемещения, стремясь действовать на опережение и уделяя особое внимание рассказам о судьбах конкретных людей, которые способствуют развитию культуры терпимости, понимания и мирного сосуществования; правительствам рекомендуется позволить им делать это без необоснованного вмешательства;
- необходимо прилагать усилия для создания, расширения и поддержки сетей исследователей, работающих над проблемой внутреннего перемещения, особенно в странах, затронутых перемещением, и в странах Юга, в том числе путем увеличения донорских инвестиций в университеты, аналитические центры и инициативы, которые поддерживают эти усилия;
- группам гражданского общества, учителям и лидерам общин, среди прочих, следует использовать все возможности для углубления понимания и повышения осведомленности по вопросам, связанным с предотвращением и разрешением ситуаций внутреннего перемещения.

2.3 Более эффективно использовать возможности частного сектора

В последние годы субъекты частного сектора активизировали свое взаимодействие и сотрудничество с правительствами и субъектами гуманитарной деятельности в ситуациях, связанных с беженцами. Они внесли ценный вклад в обеспечение беженцев средствами к существованию, жильем и инфраструктурой основных услуг. Однако в настоящее время мы не наблюдаем такого же уровня вовлеченности в ситуации внутреннего перемещения.

Исходя из результатов наших исследований и консультаций, мы считаем, что **привлечение частного сектора к решениям проблемы внутреннего перемещения может изменить ход событий**.

Хотя в ходе нашей работы мы наблюдали ситуации, когда перемещение было вызвано корпоративными интересами или действиями⁹¹, мы также признаем значительный **неиспользованный потенциал частного сектора для внесения позитивного вклада** в решения для ВПЛ. Как и в ситуациях с беженцами, субъекты частного сектора — будь то местные, национальные или международные — могут стать источником рабочих мест для ВПЛ, могут помочь в предоставлении жилья и могут использовать свои ресурсы и сети для восстановления инфраструктуры гораздо быстрее, чем это может сделать правительство или система ООН. Частный сектор также может способствовать позитивным изменениям в государственной политике. Некоторые примеры таких видов участия в ситуациях перемещения населения приведены во вставке 7.

Существует ряд **барьеров, которые необходимо преодолеть** для того, чтобы частный сектор мог в большей степени действовать на опережение. В ходе наших консультаций руководители предприятий частного сектора выразили обеспокоенность по поводу рисков и сложностей работы

в ситуациях внутреннего перемещения (особенно в ситуациях нестабильности или постоянного конфликта), отсутствия необходимой информации и данных, в том числе о местных рынках и навыках ВПЛ, а также отсутствия партнеров или связей, которые могли бы способствовать их участию.

Мы считаем, что для устранения этих препятствий необходимо предпринять ряд шагов. Во-первых, компаниям частного сектора (особенно международным компаниям) следует признать участие в ситуациях внутреннего перемещения не только как вопрос корпоративной социальной ответственности, но и как возможность достижения **взаимовыгодных результатов** как для жизни ВПЛ, так и для их коммерческой деятельности. Хотя строгие этические стандарты⁹² и правозащитные подходы должны лежать в основе всей работы в условиях перемещения, субъектам частного сектора следует признать, что ВПЛ являются потребителями товаров и услуг, потенциальными работниками и будущими бизнес-лидерами⁹³.

Во-вторых, **необходимо признать, что частный сектор является чем-то большим, чем просто донором**. Финансирование, безусловно, важно, и мы настоятельно призываем компании и фонды продолжать делать свои финансовые взносы, но при этом правительства, ООН и НПО должны начать признавать частный сектор в качестве настоящих партнеров и действовать на опережение, выявляя и используя их опыт, активы и возможности.

В-третьих, правительствам и финансирующим субъектам следует работать над созданием **благоприятной для бизнеса среды**⁹⁴ путем принятия политики, использования практики и создания инфраструктуры, которые могут стимулировать участие частного сектора. Это может быть достигнуто путем поддержки облигаций социального воздействия, смешанного финансирования⁹⁵

ВСТАВКА 7

Субъекты частного сектора, стимулирующие восстановление и изменения

Субъекты частного сектора и партнерства во всем мире уже активно участвуют в ситуациях перемещения и вносят свой вклад в решения. Предприятия являются важным **источником средств к существованию** для перемещенных лиц, а также извлекают выгоду из навыков и возможностей ВПЛ. Например, Филиппинский фонд укрепления потенциала противодействия бедствиям представляет собой сеть субъектов частного сектора, которые оказывают поддержку ВПЛ и общинам, пострадавшим от конфликтов и стихийных бедствий. В 2018 году он организовал ярмарку вакансий, на которой было предоставлено 3000 предложений о трудоустройстве лицам, пострадавшим от конфликта в Малави⁹⁶.

Мы видели, что примеров участия частного сектора в поиске решений в ситуациях, касающихся беженцев, больше, чем в ситуациях внутреннего перемещения. Мы считаем, что многие из этих инициатив позволяют извлечь уроки, которые актуальны для всех типов ситуаций. Например, **частные фонды** внесли важный вклад в инициирование решений и восстановления в ряде общин беженцев. В Эфиопии Фонд ИКЕА в сотрудничестве с правительством Эфиопии и УВКБ ООН в период с 2011 по 2018 год

инвестировал около 100 млн долларов США в поддержку программ обеспечения средств к существованию и инфраструктуры в пяти удаленных лагерях беженцев в Долло-Адо и на прилегающей к ним территории. Эта инициатива помогла беженцам и принимающим общинам встать на путь самообеспечения, при этом аналогичные стратегии можно было бы использовать в ситуациях внутреннего перемещения⁹⁷.

Субъекты частного сектора способствовали **изменению политики**, что принесло пользу как их предприятиям, так и перемещенным группам населения. Например, в Уганде Глобальная система мобильной связи (ГСМС — организация, представляющая операторов мобильной связи) в партнерстве с УВКБ ООН добивалась того, чтобы правительство изменило требования к документам для получения SIM-карты, чтобы облегчить беженцам доступ к мобильным телефонам. Такая поддержка со стороны частного сектора может оказаться неосуществимой в ситуациях внутреннего перемещения, чтобы помочь преодолеть политические барьеры, которые негативно сказываются на ВПЛ⁹⁸.

или страховых механизмов для снижения рисков инвестирования и деятельности в таких условиях. Более активное использование **государственно-частных партнерств** может также способствовать участию частного сектора и повышению эффективности и устойчивости предоставления государственных услуг.

Для поддержки такого усиленного сотрудничества с частным сектором мы считаем целесообразным создание **национальных и местных платформ частного сектора**, объединяющих компании, государственных чиновников, субъектов оперативной деятельности, обладающих опытом работы в конкретных ситуациях перемещения, и финансирующих субъектов. Эти платформы могли бы:

- служить «торговой площадкой», помогающей компаниям и предпринимателям из числа ВПЛ находить возможности для бизнеса, инвесторов и наставников;
- представлять собой постоянную сеть, к которой могли бы обращаться правительства, гуманитарные организации и организации,

занимающиеся вопросами развития, когда они увидят возможную роль для субъекта частного сектора;

- обеспечить контактный пункт для субъектов частного сектора, нуждающихся в консультациях относительно контекста или деликатных вопросов, возникающих при взаимодействии с внутренне перемещенными группами населения;
- содействовать обмену видами передовой практики и предоставлению данных, чтобы помочь субъектам частного сектора лучше понимать потенциальные возможности для бизнеса;
- служить основой для определения того, где необходима коллективная информационно-разъяснительная работа с правительствами или другими субъектами;
- содействовать сотрудничеству для достижения взаимовыгодных результатов при полном соблюдении этических норм и прав ВПЛ и принимающих общин.

Такие платформы уже существуют в ряде контекстов и могут служить полезной моделью.

Например, в 2018 году компанией Mastercard и ЮСАИД (Агентством Соединенных Штатов по международному развитию) была создана коалиция «Умные общины», которая в настоящее время представляет собой партнерство с 55 участниками, занимающееся обеспечением более устойчивого предоставления частным сектором услуг беженцам и принимающим общинам в Уганде и Кении⁹⁹. Еще одним примером является инициатива «Соединяя бизнес» (СВи), организованная ПРООН и УКГВ. В 2020 году в рамках этой инициативы была оказана поддержка 17 сетям частного сектора по всему миру для стратегического участия в реагировании на стихийные бедствия¹⁰⁰.

Представители компаний частного сектора также подчеркивали для нас важность изучения опыта аналогичных компаний, особенно по таким вопросам, как работа в условиях внутреннего перемещения, что может быть новым для многих компаний. Содействие тому, чтобы компании частного сектора имели возможности продемонстрировать свою работу аналогичным компаниям и их клиентам, могло бы мотивировать других к работе в условиях внутреннего перемещения. В этой связи мы считаем, что выявление **лидеров среди компаний частного сектора**, способствующих урегулированию ситуаций внутреннего перемещения на национальном и глобальном уровнях, могло бы способствовать осуществлению компаниями частного сектора более активных действий. **Глобальные платформы, такие как Всемирный экономический форум, также могут быть использованы для демонстрации участия частного сектора**, и видов передовой практики, а также для содействия тому, чтобы субъекты частного сектора и доноры брали на себя обязательства в отношении действий¹⁰¹.

Финансирующим субъектам и организациям, занимающимся гуманитарной деятельностью и вопросами развития, также следует использовать свои собственные операции для **поддержки**

«Если бы мне дали кредит от правительства или организации, я бы открыла прибыльный малый бизнес, чтобы реализовать свои личные и финансовые амбиции и выбраться из этих трудных обстоятельств... Один из проектов моей мечты — открыть магазин одежды и домашнего декора или магазин женской косметики».

Женщина из числа внутренне перемещенных лиц, Ирак; консультации для Группы

местного частного сектора. Например, двусторонним донорам следует обеспечивать, чтобы их соглашения о грантах позволяли финансировать приобретение материалов на местах, а учреждениям ООН и НПО следует стремиться к тому, чтобы закупки, по возможности, осуществлялись на местном уровне¹⁰². Это поддерживает местную экономику и снижает потенциальное негативное влияние притока помощи на местные рынки.

Наконец, для налаживания конструктивных партнерских отношений с частным сектором также потребуется, чтобы ООН и НПО **инвестировали средства в углубление своего понимания частного сектора**, в том числе путем найма лиц, имеющих опыт работы в частном секторе.

Рекомендация 4:

Более эффективно использовать возможности частного сектора в отношении решений

Более конкретно:

- субъектам частного сектора настоятельно рекомендуется изыскивать возможности для участия в тех сферах, где они могут содействовать решениям проблемы внутреннего перемещения;
- правительствам и финансирующим субъектам следует создавать благоприятные для бизнеса условия путем принятия политики и нормативных актов, которые могут стимулировать участие частного сектора, в том числе путем использования государственно-частных партнерств, облигаций социального воздействия, механизмов смешанного финансирования или страхования для снижения риска инвестирования и деятельности в ситуациях внутреннего перемещения;
- правительствам, субъектам частного сектора, финансирующим субъектам, ООН и НПО следует совместно работать над созданием национальных и местных платформ частного сектора для обмена знаниями и создания возможностей для укрепления партнерских отношений и вовлечения частного сектора;
- заинтересованным субъектам частного сектора следует добровольно выступать в качестве лидеров на национальном или глобальном уровне в вопросах участия в ситуациях внутреннего перемещения, а глобальным платформам, таким как Всемирный экономический форум, следует предоставлять субъектам частного сектора возможность демонстрировать виды передовой практики и брать на себя обязательства в отношении действий;
- донорам и организациям, занимающимся гуманитарной деятельностью и вопросами развития, следует стремиться, по возможности, закупать продукцию у местных субъектов частного сектора;
- ООН и НПО следует инвестировать средства в углубление своего понимания частного сектора, в том числе путем найма лиц с опытом работы в частном секторе.

2.4 Сделать ООН соответствующей целям и несущей ответственность за решения

Прекращение долговременных перемещений потребует фундаментальных изменений в том, как международные субъекты, занимающиеся вопросами гуманитарной деятельности, развития и мира, действуют в ситуациях внутреннего перемещения. Хотя ООН, НПО, Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца и другие субъекты уже вносят важный вклад в поиск решений, остаются проблемы, которые необходимо решить, особенно в области **руководства и координации** этих усилий. Как субъект, которому поручено обеспечивать значительную часть этого руководства и координации, система ООН является основным объектом внимания в этом разделе. Однако многие из наших рекомендаций также имеют отношение к работе других международных организаций и НПО, и мы надеемся, что они будут применять основные выводы в своей собственной работе.

Первая важная проблема заключается в том, что, как представляется, существует постоянное несоответствие между **изложением подходов к решениям и тем, как действия осуществляются на практике**. Это несоответствие особенно заметно в двух областях. Во-первых, хотя ООН и международное сообщество регулярно подтверждают важность вовлеченности и ответственности государств, на практике поддержка ВПЛ в достижении цели прекращения перемещения по-прежнему широко рассматривается как де-факто задача международных субъектов гуманитарной деятельности. Хотя гуманитарные организации играют важнейшую роль в реагировании на кризисы и, как описано в **главе 4**, могут и должны закладывать основу для решений, их вклад в решения может быть ограничен.

Во-вторых, несмотря на давно существующее признание важности совместных действий по всем взаимосвязанным направлениям деятельности,

касающейся гуманитарной помощи, развития и мира, инициативы, направленные на укрепление этого подхода, **не смогли обеспечить ощутимых изменений или результатов** в требуемых масштабах. Вследствие этого вопросы, являющиеся критически важными для достижения решений, — например, средства к существованию, жилье, социальная сплоченность и управление — часто не получают достаточного внимания. Субъекты, занимающиеся вопросами развития, мира, снижения риска бедствий и адаптации к изменению климата, не всегда предсказуемо вовлечены в ответные меры на внутреннее перемещение, а их страновые команды не всегда считают себя ответственными за поддержку решений. Как пояснили нам некоторые субъекты, хотя от субъектов гуманитарной деятельности ожидается, что они будут действовать с использованием подхода, основанного на вышеупомянутой взаимосвязи разных направлений деятельности, и адаптироваться к нему, субъекты, занимающиеся вопросами развития и мира, этого не делают, тем самым **полностью возлагая бремя обеспечения изменений на гуманитарную систему** и еще больше закрепляя краткосрочный гуманитарный подход.

Есть ряд шагов, которые, по нашему мнению, могут это исправить. В качестве отправной точки мы считаем важным, чтобы Генеральный секретарь **укрепил лидерство ООН в области решений на страновом уровне**. Это включает четкое определение ответственности и подотчетности международных субъектов за использование переориентированного подхода и обеспечение взаимодействия на высоком уровне с правительствами. Несмотря на тот факт, что в 2011 году решением Комитета по политике Генерального секретаря ООН координаторам-резидентам ООН было поручено осуществлять надзор за разработкой стратегии, касающейся решений, ее реализация была ситуативной, а взаимодействие

с правительствами по вопросам решений было непоследовательным¹⁰³. Тем не менее мы считаем, что сквозной мандат резидентов-координаторов по надзору за деятельностью, касающейся гуманитарной помощи, развития и мира, делает их идеально подходящими для обеспечения руководства, которое, по нашему мнению, необходимо. Продолжающееся осуществление реформы системы развития ООН также предоставляет ценную возможность для расширения участия координаторов-резидентов и системы развития в более широком плане в деятельности, касающейся решений¹⁰⁴. Для устранения пробелов в реализации, наблюдаемых после принятия решения 2011 года, и укрепления лидерства координаторов-резидентов в отношении решений, мы считаем, что необходимо предпринять ряд шагов. Во-первых, Генеральному секретарю ООН следует **официально подтвердить ответственность координаторов-резидентов** за обеспечение лидерства в отношении решений в рамках системы ООН на страновом уровне и включить эту ответственность в их круг ведения и оценки эффективности. Во-вторых, координаторам-резидентам необходима **техническая поддержка и поддержка потенциала**, чтобы помочь им в выполнении этой функции. Это могло бы быть в форме обучения и специальных консультантов, но, что еще более важно, им понадобится, чтобы учреждения ООН и НПО расширили свое участие. Учреждениям и НПО следует взять на себя обязательство возглавить часть процесса, касающегося решений, будь то в том, что касается координационных функций, аспектов оперативного реагирования или предоставления персонала или технических знаний офисам координаторов-резидентов. В соответствии с этим мы призываем соответствующие учреждения ООН и НПО, занимающиеся самыми разными вопросами, касающимися гуманитарной помощи, развития и мира, сформировать **«Коалицию сторонников» на страновом уровне** для поддержки координаторов-резидентов в продвижении решений.

Помимо укрепления лидерства в области решений на страновом уровне, также крайне важно, чтобы все субъекты объединились в рамках

скоординированного и сплоченного подхода.

Если для гуманитарного реагирования в настоящее время существует предсказуемая архитектура координации¹⁰⁵, то для координации решений такой предсказуемости не существует. Поэтому мы призываем правительства и координаторов-резидентов совместно работать над созданием механизма для обеспечения прочных связей между соответствующими правительственными органами и международными и национальными субъектами, как это было настоятельно рекомендовано в **разделе 2.1.1**.

Форма этих координационных структур будет зависеть от контекста¹⁰⁶. В тех местах, где руководство правительства в отношении решений не осуществляется, тем не менее важно, чтобы ООН и другие местные, национальные и международные субъекты координировали свои усилия как можно раньше, чтобы заложить основу для решений. Для содействия этому мы предлагаем координаторам-резидентам создать **рабочую группу по решениям** и назначить координатора (или координаторов) от соответствующего учреждения ООН или НПО в качестве руководителя или соруководителя. Эти органы должны объединять представителей всех соответствующих местных, национальных и международных субъектов с уделением особого внимания центральной роли субъектов, занимающихся вопросами развития. В их состав также должны входить представители внутренне перемещенных лиц и принимающих общин. Там, где это целесообразно, помимо рабочих групп по решениям, действующих на национальном уровне, должны быть созданы аналогичные рабочие группы на местном или региональном уровне, в том числе на уровне городов в контексте перемещения в города.

Для обеспечения того, чтобы более широкие методы координации не стали чрезмерно укоренившимися в чисто гуманитарной модели, координаторам-резидентам следует также обеспечить проведение **ежегодного обзора координации**, как это предусмотрено в Программе преобразований¹⁰⁷ 2011 года и Руководстве для координаторов-резидентов и координаторов по

гуманитарным вопросам ООН¹⁰⁸. Этот обзор является важной возможностью оценить потенциал для перехода к структуре, более ориентированной на решения, в которой национальные и местные органы власти и субъекты, занимающиеся вопросами развития, среди прочих, могут играть более центральную роль.

Главной основой для расширения сотрудничества по вопросам, касающимся гуманитарной помощи, развития и мира, является эффективный **совместный анализ**. Одним из аспектов этого является выработка общего понимания того, как внутреннее перемещение влияет и зависит от более широкого политического, экономического контекста и контекста развития. Общий страновой анализ ООН¹⁰⁹ и используемая Всемирным банком оценка рисков и потенциала противодействия¹¹⁰ являются полезными инструментами для этого типа макроанализа, и внутреннее перемещение должно систематически рассматриваться как часть этих процессов в странах, затронутых перемещением. Наличие прочной аналитической базы для реагирования на перемещения также требует более целенаправленного анализа, направленного на понимание потребностей и возможностей ВПЛ, конкретных проблем, с которыми сталкиваются различные группы населения (в том числе по возрасту, полу и разнообразию), рисков в области безопасности и защищенности, а также возможностей и готовности местных и национальных систем принять ВПЛ. Как будет более подробно описано в последующих пунктах, этот тип подробного анализа должен служить основой для разработки подходов для поддержки решений.

Мы повторяем наш призыв к правительствам работать с ООН, НПО, международными финансирующими субъектами, частным сектором, гражданским обществом и представителями общин, затронутых перемещением, над **разработкой стратегии решений и плана с расчетами затрат**, основанного на вышеупомянутом анализе. В настоящее время специальные стратегии и планы последовательно не разрабатываются, а решения редко включаются в рамочные программы развития ООН. Вместо них используются повторяющиеся

планы и призывы, касающиеся гуманитарной деятельности, и, хотя они могут и должны быть направлены на то, чтобы заложить основу для решений, их не следует рассматривать как основной инструмент планирования решений¹¹¹. В случаях, когда правительство не разработало национальную или местную стратегию, координаторам-резидентам следует инициировать этот процесс через рабочую группу по решениям.

Решения также следует конкретно предлагать в **Рамочной программе ООН по сотрудничеству в области устойчивого развития** и связанных с ней процессах. Это обеспечивает общую платформу для субъектов ООН на страновом уровне, работающих совместно с национальными правительствами, для определения **коллективных результатов**¹¹² с целью решения проблемы внутреннего перемещения и будет способствовать усилению мониторинга и отчетности о вкладе ООН в поиск решений. Положительные примеры этого уже можно увидеть в Сомали и Колумбии, где в соответствующих Рамочных программах ООН по сотрудничеству в области устойчивого развития на 2021–2025 годы подчеркивается важность поиска решений для ВПЛ и подробно описывается ряд запланированных мер.

ООН также необходимо принять меры на глобальном уровне. Важнейшей отправной точкой для этого является обеспечение того, чтобы соответствующие субъекты, занимающиеся вопросами гуманитарной помощи, развития и мира, более активно участвовали в решении проблемы внутреннего перемещения, действуя на опережение.

Мы считаем, что **субъекты ООН, занимающиеся вопросами развития, должны значительно активизировать свою работу в отношении решений для ВПЛ** и признать это в качестве основы своей деятельности по достижению ЦУР.

Мы убеждены, что субъекты, занимающиеся вопросами развития, обладают явными сравнительными преимуществами в решении институциональных и системных проблем,

сотрудничестве с правительствами по укреплению их потенциала и содействию долгосрочному восстановлению, которое имеет важное значение для устойчивых решений. Расширение их участия является одним из наиболее важных элементов в повышении вклада системы ООН в поиск решений. С этой целью мы настоятельно призываем Генерального секретаря **официально и недвусмысленно выразить свое ожидание того, что субъекты ООН, занимающиеся вопросами развития, активизируют свое участие в деятельности, касающейся решений для ВПЛ.** Это участие должно начинаться с самого начала кризиса в партнерстве с субъектами гуманитарной деятельности и должно быть предсказуемым и систематическим.

Активизировать свое участие необходимо не только учреждениям, занимающимся вопросами развития. Создание условий, способствующих нахождению решений, потребует от **субъектов ООН, занимающихся вопросами политики, мира и безопасности**¹¹³, более инициативного участия, особенно для устранения сохраняющихся рисков в области защищенности и безопасности. В других ситуациях **субъекты, занимающиеся уменьшением риска бедствий и адаптацией к изменению климата**¹¹⁴, будут иметь решающее значение для обеспечения того, чтобы предлагаемые решения не были уязвимы перед будущими рисками, и для поддержки общин в подготовке к новым потрясениям и противостоянии им. Все эти субъекты уже содействуют поиску решений, но не всегда признают решения в качестве основного приоритета в своей работе и, возможно, не вкладывают средства в развитие соответствующего внутреннего потенциала.

Мы считаем, что для повышения качества и предсказуемости такого участия на глобальном уровне Генеральному секретарю следует обратиться к каждому соответствующему учреждению и департаменту ООН по всему спектру деятельности, касающейся гуманитарной помощи, развития и мира, с просьбой **разработать институциональный план** того, как они будут наращивать внутренний потенциал и осуществлять более

систематические действия по поиску решений в рамках своих страновых операций. После того, как эти планы будут разработаны, руководителям учреждений следует заранее сообщить о том, как их представители в странах, как ожидается, будут поддерживать поиск решений для ВПЛ.

Не следует недооценивать масштабы необходимых изменений. Мы считаем, что система ООН способна осуществить эти изменения, но, как показали предыдущие реформы, достижение цели объединения действий по всем взаимосвязанным направлениям деятельности, касающейся гуманитарной помощи, развития и мира, является сложной задачей. Несмотря на то, что у ряда субъектов есть роли, операции и возможности, которые способствуют реагированию на проблему внутреннего перемещения и ее решению¹¹⁵, не существует функции или механизма, которые объединяли бы этих различных субъектов. Точно так же не существует предсказуемого контактного центра для правительств по вопросам, связанным с решениями, или для координаторов-резидентов, которым нужна поддержка в отношении решений, будь то привлечение правительств на самом высоком уровне или получение рекомендаций по стратегическим вопросам и вопросам оперативной деятельности.

Реальность такова, что, **несмотря на значительные усилия** субъектов всей системы ООН, глобальный кризис внутреннего перемещения **продолжает усугубляться**, и усилия по стимулированию изменений внутри и вне ООН оказались недостаточными.

Мы опасаемся, что без уделения на высоком уровне целенаправленного внимания этой проблеме внедрение подхода, ориентированного на развитие, и совместных действий по поиску решений не увенчается успехом. С этой целью мы рекомендуем **Генеральному секретарю ООН назначить СПГС по решениям проблемы внутреннего перемещения.** СПГС обеспечивал бы единый центр руководства и ответственности в рамках системы ООН на глобальном уровне и выступал бы в качестве сторонника

взаимосвязанных подходов к проблеме внутреннего перемещения, способствуя совместному планированию, программированию и финансированию в рамках всего спектра деятельности, касающейся гуманитарной помощи, развития и миростроительства, а также снижения риска бедствий/изменения климата. Как подробно изложено в **разделе 2.1.2**, СПГС также обеспечивал бы **предсказуемое, постоянное взаимодействие с государствами** для поощрения национальной ответственности посредством дипломатии высокого уровня, а также взаимодействовал бы с финансирующими субъектами, частным сектором и другими субъектами для активизации эффективных действий по решению проблемы внутреннего перемещения.

СПГС выступал бы в роли **поборника, организатора и связующего звена**, тесно сотрудничая с другими субъектами в рамках системы ООН. Для укрепления взаимодействия субъектов, занимающихся вопросами развития, и координаторов-резидентов СПГС тесно сотрудничал бы с заместителем Генерального секретаря, руководителем Управления по координации деятельности в целях развития и руководителями оперативных учреждений, которым поручено осуществлять деятельность в области развития. Для обеспечения того, чтобы гуманитарная деятельность закладывала основу для поиска решений, СПГС работал бы с ЦРЧС и руководителями гуманитарных учреждений, а для усиления вклада субъектов миротворческой деятельности СПГС взаимодействовал бы с руководителями Департамента по политическим вопросам и вопросам миростроительства и Департамента операций в пользу мира. Каждый из руководителей этих учреждений и организаций по-прежнему отвечал бы за осуществление изменений в своих структурах. Работа СПГС также дополняла бы, а не заменяла работу Специального докладчика по вопросу о правах человека ВПЛ.

Хотя СПГС должен пользоваться поддержкой офиса, укомплектованного лицами с соответствующими знаниями и опытом, этот офис **не имел**

бы оперативных функций и его появление не привело бы к созданию нового учреждения. Эта должность, созданная на ограниченный срок, постепенно становилась бы ненужной по мере достижения конкретных контрольных показателей, которые были бы определены в процессе создания этой должности, и после того, как подход, основанный на поиске решений, был бы более прочно встроен в методы работы различных субъектов в рамках системы ООН.

Мы провели широкие консультации по этой рекомендации, касающейся создания должности СПГС. Она вызвала неоднозначную реакцию. Некоторые субъекты, в частности учреждения ООН и доноры, выразили предпочтение использованию существующих мандатов, учреждений и организаций, а не созданию новой роли. Другие, в том числе многочисленные государства, затронутые перемещением населения, и многие НПО, решительно поддержали это предложение. В конечном итоге, мы считаем, что **делать то же самое, но только в большем объеме, просто недостаточно хорошо**, а возложение дополнительных обязанностей на глобальных лидеров, которые и так перегружены, вряд ли обеспечит перемены, которые так необходимы. Поэтому мы твердо убеждены в том, что необходимо назначить нового глобального лидера, непосредственно отвечающего за достижение этой цели, который поможет стимулировать изменения в системе ООН и более эффективно влиять на государства и других субъектов для поиска решений¹¹⁶.

Использование ООН и ее партнерами подхода к поиску решений, основанного на объединении усилий, также потребует **действий со стороны доноров**. Как будет более подробно описано в следующем разделе, это начинается с того, что они пересматривают и при необходимости реформируют свои собственные подходы к финансированию, чтобы убедиться, что они не способствуют разобщению субъектов, занимающихся гуманитарной деятельностью и деятельностью в области развития, и избегают предпочтения механизмов финансирования, исключаяющих национальных и местных субъектов.

Наконец, как только у всех субъектов появится более четкое понимание своих обязанностей в отношении проблемы внутреннего перемещения и они будут официально закреплены в рамках их организаций, следует регулярно управлять результатами деятельности и оценивать их. Это имеет решающее значение, поскольку касается не только решений, но и обязанностей в отношении внутреннего перемещения, имеющих отношение к предотвращению и гуманитарному реагированию. В связи с этим мы рекомендуем

два шага. Во-первых, международным организациям, занимающимся вопросами гуманитарной деятельности, развития и мира, и другим соответствующим субъектам следует включить действия по решению проблемы внутреннего перемещения в **индивидуальные оценки работы** сотрудников на руководящих должностях. Во-вторых, мы призываем Генерального секретаря шире использовать **независимые оценки мер реагирования ООН** на проблему внутреннего перемещения на страновом уровне.

Рекомендация 5:

Сделать ООН соответствующей целям и несущей ответственность за решения

Более конкретно:

- Генеральному секретарю следует формализовать роль координаторов-резидентов в руководстве усилиями ООН в отношении решений на страновом уровне, в том числе путем включения соответствующих обязанностей в их круг ведения и оценки эффективности работы;
 - соответствующим учреждениям ООН, НПО и донорам следует предоставить координаторам-резидентам возможности для поддержки их руководящей роли в отношении решений, в том числе выступая в качестве «Коалиции сторонников» деятельности в отношении решений на страновом уровне;
 - координаторам-резидентам следует обеспечить наличие соответствующего механизма для координации усилий в отношении решений, в том числе для совместного анализа и разработки стратегии решений и плана с указанием затрат, а также включение решений в Рамочную программу ООН по сотрудничеству в области устойчивого развития и связанные с ней процессы;
 - Генеральному секретарю следует официально и недвусмысленно заявить о своем ожидании того, что субъекты ООН, занимающиеся вопросами развития, активизируют свое участие в деятельности, касающейся решений для ВПЛ, и признают ее важной для своей работы по достижению ЦУР;
- Генеральному секретарю следует изложить четкие ожидания для всех частей системы ООН в отношении решений и потребовать от соответствующих учреждений и структур ООН (занимающихся вопросами, касающимися гуманитарной деятельности, развития, мира, а также бедствий/изменения климата) разработать институциональные планы относительно того, как они будут наращивать внутренний потенциал и активизировать свою деятельность в отношении решений;
 - Генеральному секретарю следует назначить Специального представителя по решениям проблемы внутреннего перемещения для обеспечения руководства на высоком уровне внутри и вне Организации Объединенных Наций в отношении решений и стимулирования изменений во всех взаимосвязанных направлениях деятельности, касающихся гуманитарной помощи, развития и мира;
 - учреждениям ООН и НПО следует включать меры по решению проблемы внутреннего перемещения в индивидуальные оценки эффективности, а Генеральному секретарю следует использовать независимые проверки для оценки мер реагирования ООН на проблему внутреннего перемещения на страновом уровне.

2.5 Использовать международное финансирование

На протяжении всей нашей работы мы слышали, что **финансирование является одним из важнейших требований** для эффективных действий по решению проблемы внутреннего перемещения. Содействие реализации решений связано с большими расходами: там, где во время конфликта или бедствия произошли широкомащтабные разрушения, решения могут потребовать ресурсоемкой реконструкции и ремонта. Как обсуждалось в разделе 2.1.1, **национальным правительствам следует выделять ресурсы на поддержку реализации решений** для своего перемещенного населения и общин, затронутых перемещением. В то же время для нас очевидно, что **международное финансирование может иметь неоценимое значение** для активизации действий. Это не только может обеспечить государствам и другим субъектам большой оперативный потенциал, но и привести к тому, что внутреннему перемещению будет уделяться более приоритетное внимание. Продуманное использование финансирования может также помочь добиться изменений в политике и содействовать объединению действий международных субъектов по всему спектру деятельности, связанной с гуманитарными вопросами, развитием и миром.

Однако в настоящее время **существует пробел в предсказуемом финансировании реализации решений**. Несмотря на то, что ряд каналов финансирования способствует достижению результатов, связанных с реализацией решений¹¹⁷, в настоящее время не существует механизмов финансирования, специально предназначенных для достижения этой цели¹¹⁸. Мы видели, что в рамках финансирования развития, в частности, не обеспечивается систематического рассмотрения проблемы внутреннего перемещения, отчасти потому, что решения этой проблемы часто не являются приоритетом в национальных планах развития, а международные финансовые учреждения (МФУ) и двусторонние

доноры в области развития не всегда требуют, чтобы решениям или ВПЛ уделялось особое внимание. Вместо этого существует чрезмерная зависимость от краткосрочных гуманитарных грантов, которые в большинстве случаев недоступны государствам, не позволяя осуществлять более комплексные, долгосрочные действия, необходимые для реализации решений, и не способствуют применению подхода, предусматривающего объединение усилий по всему спектру деятельности, связанной с гуманитарными вопросами, развитием и миром.

Мы считаем, что решение этих проблем требует прагматичного и продуманного подхода. Вследствие **экономического и фискального давления, вызванного пандемией COVID-19**, мы признаем, что значительного нового финансирования для решения проблемы внутреннего перемещения, скорее всего, не будет как в рамках внутренних бюджетов, так и со стороны международных финансирующих субъектов. Это придает первостепенное значение более эффективному использованию существующего финансирования для реализации решений, а также позволяет избегать дополнительной нагрузки на гуманитарные фонды, которые и без того перегружены.

Мы внимательно изучили возможности более эффективного использования **финансирования развития для реализации решений**. По итогам наших контактов с представителями МФУ и двусторонних доноров мы можем констатировать растущее признание связей между проблематикой внутреннего перемещения и вопросами развития и готовность рассматривать вопрос о том, как финансирование развития может способствовать реализации решений. Тот факт, что Всемирный банк недавно опубликовал документ о подходе к проблеме внутреннего перемещения, свидетельствует об этом и указывает на

возможность укрепления сотрудничества¹¹⁹. Этот подход основан на мандате Банка по сокращению масштабов нищеты, и, хотя он не предусматривает создание специальной программы, посвященной проблеме внутреннего перемещения, подобной подпрограмме Международной ассоциации развития, посвященной беженцам и принимающим общинам¹²⁰, он направлен на более упреждающее реагирование на среднесрочные и социально-экономические аспекты внутреннего перемещения в рамках более широкого финансирования развития.

Основываясь на этих позитивных шагах, мы считаем, что субъектам финансирования развития (как МФУ, так и двусторонним партнерам по развитию) необходимо продолжать **адаптировать свои механизмы, политику и критерии финансирования для более систематического продвижения решений** проблемы внутреннего перемещения. Мы неоднократно слышали, как субъекты, занимающиеся вопросами развития, выступали за то, чтобы проблема внутреннего перемещения охватывалась существующим финансированием, с тем чтобы ВПЛ получали выгоду от общей помощи в целях развития, а не за то, чтобы принимать конкретные меры для ВПЛ или для реализации решений. Хотя мы понимаем логику такого подхода, мы также видим необходимость в конкретных дополнительных мерах, чтобы ВПЛ не оказались «забытыми». В частности, мы призываем МФУ и двусторонних доноров взять на себя обязательство **систематически включать реализацию решений проблемы перемещения и предотвращение рисков перемещения в финансирование развития** в ситуациях, когда страны сталкиваются с масштабным и затянувшимся внутренним перемещением. Финансирующим субъектам следует в упреждающем порядке поднимать вопрос о перемещении в своих диалогах с государствами и настаивать на его включении в национальные программы действий в области развития.

Мы считаем, что для обеспечения большей предсказуемости необходимо, чтобы субъекты, финансирующие развитие, подготовили

конкретные планы, в которых будет указано, как они будут **укреплять свой институциональный потенциал в отношении решений и как они будут более предсказуемо участвовать** в этом на страновом уровне. Как минимум, мы призываем все органы, занимающиеся финансированием развития, провести (или обратиться за поддержкой для проведения) обучение своих представителей в странах по вопросу о связи между решениями для ВПЛ и развитием, а также включить эту информацию в инструменты и руководства для осуществления процессов анализа и планирования в странах. Мы также рекомендуем систематически извлекать уроки и обмениваться опытом о том, как мероприятия в области развития способствовали реализации решений в различных странах. Руководителям учреждений, занимающихся финансированием развития, следует дать четкие указания относительно того, что следует делать их страновым офисам в случаях, когда правительство не желает решать проблему внутреннего перемещения. Как минимум, ВПЛ должны получать выгоду от увеличения размера помощи в области развития, а представителям в странах следует выступать за использование более упреждающего подхода к поддержке решений и восстановления.

Продолжающиеся усилия по поддержке **выполнения Рекомендации Комитета содействия развитию ОЭСР (КСР) относительно всего спектра деятельности, связанной с гуманитарными вопросами, развитием и миром**¹²¹, также следует использовать для содействия более комплексному подходу к решению проблемы внутреннего перемещения. Рекомендация КСР представляет собой общий набор принципов, которыми должны руководствоваться доноры и организации, занимающиеся оперативной деятельностью, при осуществлении действий, связанных с гуманитарными вопросами, развитием и миром, на основе более тесного сотрудничества и взаимодополняемости. Именно такой подход необходим для достижения лучших результатов в решении проблемы внутреннего перемещения. Выполнение рекомендаций КСР требует от доноров, как минимум, обеспечения того, чтобы их собственные подходы к финансированию не способствовали

разобщенности. Однако помимо этого мы призываем всех доноров, учреждения и субъектов, участвующих в реализации Рекомендации КСР, признать задачу поиска и реализации решений ярким примером задачи, для решения которой подход, основанный на признании взаимосвязи между всеми тремя вышеупомянутыми направлениями деятельности, можно и нужно применять на практике¹²².

Важно, чтобы доноры инициативно работали над формированием более коллективного подхода **в рамках международной системы**, что подчеркивается в рекомендации КСР. Им следует использовать свое влияние, чтобы настаивать на том, чтобы учреждения ООН, занимающиеся вопросами развития, и НПО активизировали свои усилия в отношении решений, и призывать к систематическому формулированию коллективных результатов (в том числе в рамках Рамочной программы сотрудничества в области устойчивого развития ООН), которые основываются на различных, но взаимодополняющих ролях различных субъектов. Использование маркеров может дать представление о том, в какой степени меры в гуманитарной сфере и в области развития способствуют укреплению потенциала противодействия к перемещению или реализации решений этой проблемы. Донорам также следует внимательно следить за тем, чтобы партнеры действительно меняли свой подход и добивались результатов, а не просто корректировали свои текущие программы¹²³.

Мы также призываем к расширению **партнерств в области финансирования** для реализации решений между гуманитарными донорами и донорами, занимающимися вопросами развития, в том числе посредством внесения донорами совместных вкладов в реализацию инициативы или плана, касающихся таких решений. Кроме того, следует также изучить возможность установления более долгосрочных партнерств между субъектами гуманитарной деятельности и субъектами финансирования развития. Мы призываем финансирующие механизмы ООН, в частности Фонд миростроительства и Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации, а также

ВСТАВКА 8

Опыт недавних партнерств по финансированию

В последние годы были созданы новые инициативные партнерства для поддержки реализации решений проблемы перемещения населения. Одной из таких инициатив является партнерство «Перспективы» — совместное начинание Нидерландов, Группы Всемирного банка, УВКБ ООН, ЮНИСЕФ и МОТ, целью которого является «смена парадигмы с гуманитарного подхода на подход, предусматривающий развитие, в реагировании на кризисы вынужденного перемещения населения». ЕС также недавно запустил грантовый фонд «Жизнь в достоинстве», который будет «выявлять и расширять инновационные подходы, нацеленные на развитие», для решения проблемы вынужденного перемещения. Эти новые инициативы, способствующие использованию подхода, предусматривающего объединение усилий и фокусирование на развитии, представляют собой именно тот тип изменений, который, по нашему мнению, необходим. Мы надеемся, что другие смогут изучить и применить на практике опыт функционирования этих видов партнерств¹²⁴.

двусторонних доноров и МФУ расширить свое участие в реализации решений и активно развивать такие партнерства. Во **вставке 8** приведены некоторые примеры недавно созданных финансовых партнерств, которые поддерживают реализацию решений.

Мы считаем важным, чтобы по всем направлениям финансирования доноры **предоставляли средства как можно более локально**. Это включает направление ресурсов местным органам власти, местным НПО и местным субъектам гражданского общества. Доноры могут извлечь уроки из экспериментальных инициатив, осуществляемых в настоящее время ООН-Хабитат, Советом мэров по миграции и другими организациями, по предоставлению долгосрочного финансирования непосредственно муниципалитетам для решения проблемы мобильности населения¹²⁵. Необходимость предоставления большей доли финансирования местным службам реагирования и субъектам гражданского общества также была признана в рамках так называемой «базовой договоренности»¹²⁶. Как подчеркивалось в предыдущих

разделах настоящего доклада, прогресс в выполнении этого обязательства за прошедшие годы был незначительным. Мы считаем, что эти усилия необходимо удвоить.

Наконец, даже несмотря на все описанные выше шаги, мы по-прежнему обеспокоены тем, что без целевого финансирования, направленного на стимулирование решений проблемы внутреннего перемещения, мы не увидим изменений, которые срочно необходимы. Исходя из этого, мы изучили ряд вариантов целевого финансирования, включая программы или подпрограммы в рамках существующих фондов, многосторонние «договоры» и целевое финансирование по линии МФУ¹²⁷. Проанализировав различные возможные подходы, мы рекомендуем международным донорам при участии государств, затронутых проблемой перемещения населения, ООН, гражданского общества и частного сектора создать **Глобальный фонд для решений проблемы внутреннего перемещения**. Опираясь на опыт и уроки существующих моделей, таких как Глобальное партнерство в интересах образования¹²⁸ и Глобальный фонд финансирования для женщин, детей и подростков¹²⁹, этот Фонд оказывал бы **стимулирующую финансовую и техническую помощь** странам, затронутым проблемой перемещения населения, в осуществлении приоритетных элементов национальных стратегий в отношении решений и устранении наиболее труднопреодолимых барьеров на пути решения проблемы перемещения.

На основе предложений, разработанных совместно с Фондом, финансирование было бы связано с конкретными и привязанными к срокам целями, которые страна стремится достичь, и было бы основано на тщательном анализе местной ситуации, связанной с перемещением населения. Финансирование было бы направлено на **поощрение национальной ответственности и подотчетности** и являлось бы объектом процессов независимой проверки, ориентированной на результативность и соблюдение международно признанных норм, стандартов и передовой практики. Фонд размещал бы, обменивался и распространял соответствующие

учебные ресурсы и стал бы местом для диалога и обмена мнениями между партнерами, экспертами, практиками и политиками. Это могло бы сделать новые инициативы более заметными в мире и дополнительно мотивировать государства становиться сторонниками нового подхода к решению проблемы внутреннего перемещения.

Фонд стал бы инициатором отхода от традиционных подходов к решению проблемы перемещения населения, основанных на проектах, и предложил бы более устойчивую модель, предназначенную для **обеспечения и стимулирования трансформирующих изменений**. Наличие доступа к финансовым и техническим ресурсам Фонда помогло бы правительствам взять на себя ведущую роль в решении проблемы перемещения населения в своих странах и способствовало бы ускорению прогресса в достижении глобальных целей, таких как ЦУР.

Фонд стремился бы привлекать ресурсы от субъектов, финансирующих развитие, а не полагаться на доноров гуманитарной помощи, и работал бы над созданием новых партнерств с частным сектором. Аналогичным образом, хотя **Фонд был бы независимой структурой**, он поддерживал бы тесные отношения с системой ООН, МФУ и двусторонними донорами.

Мы провели обширные консультации по этому предлагаемому Фонду и услышали различные реакции. Некоторые государственные доноры сделали особый акцент на том, что вследствие финансовых ограничений, связанных с пандемией COVID-19, сейчас не время создавать новые механизмы финансирования. МФУ, как обсуждалось выше, отметили, что они предпочитают учитывать внутреннее перемещение в существующих подходах, а не создавать новые программы или фонды. Однако другие субъекты выразили убежденность в том, что, если не будет создан новый механизм, будет упущена важнейшая возможность активизировать действия и инициировать изменения. Мы полностью согласны с этим мнением и считаем, что Фонд помог бы задействовать имеющиеся финансовые средства даже

при нехватке новых ресурсов. Мы не считаем, что специальный механизм финансирования и подход, основанный на учете существующей проблемы, являются взаимоисключающими. Напротив, и то, и другое необходимо и взаимно усиливает друг друга. Как и более широкое финансирование развития, ресурсы, предоставляемые через

Фонд, также способствовали бы использованию подходов, которые приносят пользу затронутым перемещением общинам в целом, а не отдельным ВПЛ. В конечном счете, **мы считаем, что продвижение вперед с Глобальным фондом дает реальный шанс запустить процесс перемен.**

Рекомендация 6:

Использовать международное финансирование для решений

Более конкретно:

- донорам следует предоставлять финансирование как можно более локально и поддерживать муниципальные органы власти и местных субъектов гражданского общества для укрепления их институционального потенциала;
- субъектам, финансирующим развитие, следует систематически включать решения проблемы внутреннего перемещения в финансирование мер по борьбе с нестабильностью и сформулировать конкретный план того, как они обеспечат более предсказуемое институциональное участие в решении проблемы внутреннего перемещения;
- в соответствии с Рекомендацией КСР ОЭСР о взаимосвязи между гуманитарной деятельностью, деятельностью в области развития и мира, финансирующим субъектам следует обеспечить, чтобы их ресурсы способствовали применению подхода к решениям, основанного на объединении усилий;
- ООН, в частности Фонду миростроительства и Центральному фонду реагирования на чрезвычайные ситуации, двусторонним донорам и МФУ следует расширить свое участие в поиске и реализации решений и активно использовать возможности для дополнительного финансирования по всему спектру деятельности, связанной с гуманитарными вопросами, развитием и миром;
- донорам, при участии государств, затронутых проблемой перемещения населения, ООН, гражданскому обществу и частному сектору следует создать Глобальный фонд для решений проблемы внутреннего перемещения с целью оказания финансовой и технической поддержки национальным планам и стратегиям в отношении решений, содействия мониторингу эффективности и ответственности, а также стимулирования трансформирующих изменений, которые позволят странам преодолеть основные барьеры на пути к поиску и реализации решений.

2.6 Повысить эффективность использования данных о внутреннем перемещении

Мы твердо убеждены в том, что **данные и доказательства** являются ключом к поиску решений проблемы внутреннего перемещения. В частности, мы обратили внимание на то, как можно использовать данные и доказательства для **активизации действий по решению проблемы внутреннего перемещения на национальном уровне**¹³⁰. Нам стало ясно, что без понимания масштабов перемещения, того, кто и как больше всего затронут (в частности, с учетом возраста, гендера и разнообразия), потребностей и возможностей перемещенных лиц и общин и, что очень важно, издержек бездействия невозможно разработать эффективную государственную политику, планы и ответные меры.

В материалах, полученных нами от государств, субъектов обработки данных и организаций, занимающихся оперативной деятельностью, были приведены ценные примеры **систем данных, за которые отвечают правительства** и которые способствовали принятию общегосударственных мер реагирования и позволяли осуществлять

планирование, бюджетирование и действия на основе фактических данных. Опыт Индонезии, Колумбии, Мали, Филиппин и Японии показывает, что при тщательной разработке и администрировании национальные системы управления данными могут стать ценной платформой для проведения анализа тенденций, рисков и потребностей различных групп населения. Эти типы систем предоставляют национальным и международным партнерам возможность объединяться для достижения общих целей и совместно и прозрачно отслеживать прогресс в достижении целей и показателей для конкретных стран.

Однако мы также видели, что **не все страны в настоящее время имеют возможность внедрить** такие системы. Модели и подход к взаимодействию с правительствами по вопросам данных необходимо будет адаптировать к особенностям каждой ситуации, в том числе к тому, существуют ли и соблюдаются ли соответствующие институциональные и политические рамки, к уровням технического и финансового потенциала

ВСТАВКА 9

Сбор данных о перемещении населения в Мали

В Мали политические и оперативные меры реагирования на перемещение лиц внутри страны осуществляются под руководством Министерства здравоохранения и социального развития и его Национального управления по социальному развитию и принимаются на основе общенациональной комплексной системы управления данными, предусматривающей объединение усилий. Используя методологию Международной организации по миграции (МОМ), основанную на применении матрицы отслеживания перемещений¹³¹, система хранит данные и информацию о местонахождении, перемещениях и потребностях ВПЛ, а также предоставляет информацию более широкому гуманитарному сообществу и властям. Управление системой происходит в партнерстве с международными и

национальными организациями, а сбор данных осуществляется широкой сетью государственных должностных лиц и представителей гражданского общества, а также самими ВПЛ. Платформа данных позволяет проводить дальнейший анализ тенденций перемещения, условий жизни ВПЛ и отслеживать их возвращение и реинтеграцию. Эта система управления данными о ВПЛ используется правительством Мали для планирования действий на случай чрезвычайных ситуаций и разработки стратегии обеспечения готовности к бедствиям, национальной стратегии устойчивого развития и мер реагирования на последствия изменения климата, а также для составления ежегодных национальных планов реагирования на гуманитарные проблемы и формулирования просьб об оказании гуманитарной помощи.

правительства и степени вероятности того, что данным будет обеспечена безопасность и защита.

Тем странам, в которых правительство продемонстрировало готовность принять меры по решению проблемы внутреннего перемещения и сделать это согласно соответствующим стандартам, мы рекомендуем увеличить инвестиции в **национальный потенциал по сбору и анализу данных о внутреннем перемещении**, что, по нашему мнению, позволит правительствам более эффективно реагировать на потребности перемещенного населения. Мы настоятельно рекомендуем правительствам разработать национальные системы сбора, хранения и анализа соответствующих данных и признать это в качестве центрального элемента их способности разрабатывать, осуществлять и контролировать эффективность мер реагирования на перемещение населения¹³². Национальным правительствам также будет необходимо тесно сотрудничать по этому вопросу с местными и городскими властями, чтобы обеспечить им доступ к данным и инструментам, необходимым для эффективного городского планирования. При необходимости государствам следует оказывать финансовую и техническую поддержку, чтобы помочь им внедрить такие системы.

Хотя руководство и координация этих систем и процессов со стороны правительства имеет решающее значение, управление ими должно осуществляться **в тесном сотрудничестве с местными, национальными и международными партнерами по сбору данных**, включая статистические управления, отраслевые министерства, систему ООН, НПО, академическое сообщество и частный сектор. В ситуациях, когда у правительства есть политическая воля руководить системами данных, но возможности ограничены, этим партнерам по данным следует работать с правительством для наращивания потенциала и постепенного создания и перехода к системам, которыми они могут управлять и поддерживать самостоятельно. Национальные статистические управления могут играть в этом ключевую роль. Мы также рекомендуем более систематически

включать ВПЛ в обычные усилия правительств по сбору данных, в частности в общенациональные обследования и переписи населения.

Мы считаем, что для поддержки этих усилий можно использовать работу, проводимую в настоящее время в рамках **Группы экспертов по статистике беженцев и ВПЛ (ГЭСБВПЛ)**¹³³, которая является важной платформой для координации усилий по наращиванию потенциала государств. Международные партнеры по сбору данных на местах в странах, затронутых проблемой перемещения населения, также могут помочь инициировать усилия по созданию таких систем.

Любая национальная система данных должна быть разработана таким образом, чтобы **обеспечивать взаимодействие между подразделениями правительства и учреждениями, занимающимися оперативной деятельностью**, и в ней должны использоваться определения и показатели, соответствующие Международным рекомендациям по статистике ВПЛ¹³⁴. Они должны соответствовать другим национальным и международным системам отчетности, например тем, которые используются для отчетности по ЦУР. Системы также должны соответствовать международно признанным стандартам и правовым нормам о защите данных¹³⁵. Если система данных предназначена для хранения личной информации (например, как часть реестра для содействия оказанию помощи), субъекты, собирающие данные или управляющие ими, должны обеспечить их безопасность и обработку с учетом прав ВПЛ до того, как они будут переданы¹³⁶.

В ситуациях повышенных рисков безопасности или высокой вероятности неправомерного использования данных следует любой ценой избегать передачи любых данных о внутреннем перемещении, идентифицирующих отдельных лиц, поскольку это может создать риски для защиты ВПЛ. В таких ситуациях и в целом в ситуациях, когда создание национальных систем данных пока невозможно, роль международных субъектов в сборе, управлении и анализе данных будет иметь решающее значение, в том числе для обеспечения их

гуманитарных операций и обеспечения основанного на доказательствах понимания динамики перемещения и меняющихся потребностей. Крайне важно, чтобы **правительства предоставляли субъектам гуманитарной деятельности возможности для выполнения этой функции.**

Мы заметили, что в области данных среди международных субъектов часто имеет место ненужная конкуренция и дублирование. Чтобы помочь решить эту проблему и усилить координацию между международными и национальными субъектами в области данных, мы предлагаем создать **на страновом уровне рабочие группы по данным о внутреннем перемещении**, которые объединили бы всех соответствующих субъектов (местных, национальных, международных и в областях гуманитарной деятельности, развития, мира и бедствий/климата) для координации и содействия большей прозрачности и согласованности усилий в области данных¹³⁷. Эти рабочие группы следует создавать как можно раньше после кризиса, и желательно, чтобы руководство их деятельностью осуществляло правительство или чтобы оно участвовало в таком руководстве совместно с другими субъектами. Если руководство со стороны правительства пока невозможно или нецелесообразно, координатору-резиденту ООН следует назначить соответствующего субъекта для руководства деятельностью рабочей группой до тех пор, пока руководство не сможет взять на себя правительство.

Основной обязанностью рабочей группы по данным должно быть формулирование **стратегии в отношении данных для конкретной страны**, определяющей приоритеты каждого субъекта на различных этапах процесса перемещения¹³⁸. В конечном итоге эта стратегия должна включать план обеспечения перехода для содействия тому, чтобы правительство смогло взять на себя основное руководство усилиями в области данных, даже если в некоторых ситуациях такой переход может быть невозможен в ближайшей перспективе. Стратегия и усилия рабочей группы по данным также должны быть согласованы с другими соответствующими процессами правительства и ООН — например, механизмами разработки общего странового анализа и обзора гуманитарных потребностей.

Наконец, мы считаем, что необходимо **увеличить финансовую поддержку** организаций и инициатив, которые наращивают опыт и потенциал стран в области сбора, анализа и управления данными о ВПЛ или способствуют лучшему пониманию **глобальных тенденций в области внутреннего перемещения**. Такие организации, как Центр мониторинга внутренних перемещений (ЦМВП), Объединенная служба профилирования ВПЛ (ОСПВ), Матрица отслеживания перемещений МОМ, УВКБ ООН, инициатива REACH, Объединенный центр данных Всемирного банка и УВКБ ООН и УКГВ играют решающую роль в этих усилиях. Мы также призываем эти организации продолжать изучать, как **большие данные**¹³⁹ и другие новые технологии в области данных могут способствовать нашему пониманию проблемы перемещения.

Рекомендация 7:

Повысить эффективность использования данных о внутреннем перемещении

Более конкретно:

- правительствам следует признать, что данные и доказательства имеют решающее значение для разработки эффективной политики, оперативных планов и мер реагирования на внутреннее перемещение, и применять подход к действиям, основанный на фактах;
- правительствам следует внедрить процессы и системы для сбора, анализа и управления данными о внутреннем перемещении и при необходимости получать для этого финансовую и техническую помощь;
- всем субъектам следует уделять приоритетное внимание защите конфиденциальных данных и обеспечить, чтобы их действия и функционирование систем определялись строгими стандартами, касающимися защиты данных;
- правительствам следует предоставить международным субъектам возможности для сбора и анализа данных, необходимых для их деятельности;
- на страновом уровне следует создать рабочие группы по данным о внутреннем перемещении и обеспечивать, чтобы там, где это возможно, руководство их деятельностью осуществляло правительство или чтобы оно участвовало в таком руководстве совместно с другими субъектами, для координации сбора и анализа данных между соответствующими субъектами, занимающимися данными, и для разработки стратегии, определяющей приоритеты каждого субъекта на различных этапах цикла перемещения;
- международным донорам следует увеличить финансовую поддержку усилий по сбору данных внутри стран, а также усилий на глобальном уровне для лучшего понимания тенденций внутреннего перемещения.



ЧАСТЬ ТРЕТЬЯ

Активизация превентивной деятельности

Рыбачья деревня Мамборо в Индонезии после землетрясения
и цунами на Сулавеси в 2018 году. Октябрь 2018 года.

Предоставлено: УКГВ/Энтони Берк

3. Активизация превентивной деятельности

Постоянный рост числа перемещений, связанных с конфликтами, насилием, бедствиями и изменением климата, свидетельствует о том факте, что, по сути, **в достаточной степени устранить коренные причины перемещений не удалось**. Ян Эгеланн, Генеральный секретарь Норвежского совета по делам беженцев и бывший член Европейского совета по научным исследованиям, заявил следующее: «Год за годом конфликты и насилие заставляют миллионы людей покидать их жилье. Все вместе мы терпим колоссальные неудачи в защите наиболее уязвимых слоев населения планеты. Политики, генералы и дипломаты должны подняться над тупиковыми ситуациями и добиваться прекращения огня и мирных переговоров, а не оружия и гранат. В наш век коронавируса продолжающееся политическое насилие абсолютно бессмысленно»¹⁴⁰.

Хотя стороны конфликта могут провоцировать перемещение непреднамеренно, в некоторых случаях они делают это преднамеренно, что является прямым нарушением международного гуманитарного права¹⁴¹ и международного уголовного права¹⁴². Другая тактика, такая как целенаправленное или неизбирательное **разрушение инфраструктуры и применение оружия взрывного действия**, особенно в городских районах, способствует перемещению населения и одновременно препятствует возвращению и восстановлению¹⁴³. Аналогичным образом использование **сексуального насилия** в качестве орудия войны одновременно провоцирует перемещение населения и вследствие стигматизации и отсутствия справедливости, с которыми часто сталкиваются выжившие, может затруднить их возвращение в свои дома и общины¹⁴⁴.

Ответственность государственных и негосударственных субъектов, совершающих эти преступления, **ограничена или отсутствует вовсе**. Аналогичным образом, не было последовательной **политической воли**, необходимой для реального решения крупных конфликтов, включая **опосредованные войны** и оккупацию, которые способствуют перемещению населения. Несмотря на недавние инициативы, такие как призыв Генерального секретаря ООН к глобальному прекращению огня во время пандемии COVID-19¹⁴⁵, инициативу Африканского союза «Заставить замолчать оружие»¹⁴⁶ и резолюции Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи ООН о поддержании мира¹⁴⁷, политические интересы по-прежнему преобладают над общим благом человечества.

Усилия по решению проблемы **изменения климата** также отстают. Недавний промежуточный доклад ООН об изменении климата показал, что нынешние траектории сокращения выбросов крайне недостаточны для достижения цели Парижского соглашения по ограничению глобального повышения температуры на 1,5 °C к концу столетия¹⁴⁸. По данным Межправительственной группы экспертов по изменению климата, масштабы недавних изменений в климатической системе беспрецедентны за сотни или даже тысячи лет и уже влияют на погодные и климатические экстремумы во всех регионах мира¹⁴⁹. По мере того, как волны жары, проливные дожди, засухи и тропические циклоны будут усиливаться, масштабы и серьезность рисков перемещения, вероятно, будут резко возрастать¹⁵⁰.

Несправедливо то, что многие страны, наиболее подверженные риску испытать воздействие последствий изменения климата, в наименьшей

степени ответственны за выбросы, которые их вызывают. Для малых островных развивающихся государств угроза изменения климата является реальной, ощутимой и затрагивающей само их существование. Последствия бедствий и повышения уровня моря для этих стран могут быть особенно острыми: например, в 2017 году ураган «Мария» привел к перемещению почти 50 процентов жителей карибского острова Доминика¹⁵¹.

Учитывая, что основное внимание мы уделяем решениям, мы не так глубоко рассматривали вопросы превентивной деятельности. Тем не менее есть ряд шагов, которые, по нашему мнению, необходимо срочно предпринять для **предотвращения и снижения рисков перемещения**.

3.1 Проанализировать причины перемещения и снизить риски перемещения

Хотя иногда перемещение является необходимой стратегией выживания для отдельных лиц и семей, которым угрожает неминуемая опасность, можно и нужно сделать больше, чтобы уменьшить частоту ситуаций, в которых у людей нет иного выбора, кроме как покинуть свои дома, спасаясь бегством. Аналогичным образом, Специальный докладчик по вопросу о правах человека ВПЛ в своем докладе о предотвращении отмечает следующее: «Предотвращение произвольного перемещения также отвечает интересам государств, поскольку оно может быть менее затратным и более простым, чем реагирование на перемещение после того, как оно произошло»¹⁵².

Несомненно, лучший способ снизить риски перемещения, вызванного конфликтом, — это в первую очередь **предотвратить конфликты и насилие**.

Для достижения этой цели необходимо подлинное **политическое руководство** и подтверждение приверженности порядку, основанному на правах человека. Государства должны признать, что **с суверенитетом приходит ответственность**, и все субъекты, включая Совет Безопасности ООН, должны продемонстрировать **изменение мышления**, чтобы поставить человечество на первое место. Международное сообщество должно коллективно работать над тем, чтобы **положить конец культуре безнаказанности**, которая позволяет нарушениям оставаться бесконтрольными. При появлении первых признаков конфликта или возобновления насилия необходимо улучшить действия по поддержке национального потенциала для диалога и обеспечить быструю мобилизацию ООН, других государств и посредников для **поддержки деэскалации, политических переговоров и разрешения конфликтов**. На местном уровне комитеты мира и примирения и аналогичные механизмы доказали свою эффективность в

предотвращении и смягчении последствий межобщинного насилия. В тех случаях, когда внутреннее перемещение уже произошло, эту проблему необходимо систематически решать с помощью всех этих усилий.

В случае возникновения конфликтов необходимо обеспечить, чтобы **военные действия сводили к минимуму риски причинения вреда** гражданскому населению и не приводили к незаконному перемещению. Это требует четкой политики, подготовки и механизмов для защиты гражданских лиц всех возрастов, гендеров и разнообразия во время конфликта, в том числе для того, чтобы они могли безопасно спастись бегством, если они решат самостоятельно или будут вынуждены это сделать. В настоящее время эти виды усилий остаются непоследовательными. В то время как некоторые правительства проделали достойную похвалы работу по подготовке своих вооруженных сил по вопросам защиты гражданского населения, другим еще предстоит сделать этот шаг, и очень немногие приняли всеобъемлющую политику по защите гражданского населения или ввели в действие меры по систематическому расследованию, отслеживанию или возмещению ущерба гражданскому населению¹⁵³. Чтобы улучшить эту ситуацию, мы присоединяемся к призыву Генерального секретаря ООН, содержащемуся в его докладе 2018 года о защите гражданского населения¹⁵⁴, и настоятельно призываем все страны принять национальную политику по защите гражданского населения, в которой излагаются конкретные планы и обязательства по уменьшению ущерба гражданскому населению и недопущению незаконного перемещения населения во время военных операций. Это относится также к странам, которые участвуют в конфликтах посредством коалиций, контртеррористических операций или миротворческих миссий.

Несмотря на такие важные инициативы, как инициатива «Права человека прежде всего»¹⁵⁵, **система ООН также не смогла предсказуемо мобилизовать или использовать свой коллективный вес для противодействия угрозам гражданскому населению**, которые могут привести к вынужденному перемещению¹⁵⁶. Мы считаем необходимым, чтобы этот вопрос рассматривался в качестве приоритетного во всей системе ООН, в том числе в рамках Призыва Генерального секретаря ООН к действиям в интересах прав человека¹⁵⁷, и чтобы обучение и подотчетность были усилены для обеспечения того, чтобы все субъекты — субъекты гуманитарной деятельности, деятельности в области развития и мира — могли принимать и принимали соответствующие меры, когда происходят широкомасштабные нарушения прав или гражданское население находится под угрозой. **Это потребует сотрудничества между широким кругом субъектов ООН**, включая, среди прочих, Управление Верховного комиссара по правам человека, Департамент операций в пользу мира и Департамент по политическим вопросам и вопросам миростроительства. В случае серьезных угроз руководство ООН должно также использовать Совет Безопасности, договорные органы и другие соответствующие органы ООН и активно рекомендовать государствам уделять приоритетное внимание правам и благополучию гражданского населения.

Существует также настоятельная необходимость **в удвоении усилий по решению проблемы изменения климата и его последствий**. В свете неопровержимых доказательств угроз, создаваемых глобальным повышением температуры, просто нет оправдания бездействию. Для того чтобы остановить и повернуть вспять нынешние тенденции и сохранить жизни нынешнего и будущих поколений, необходимо гораздо большее политическое лидерство. Правительства должны срочно реформировать свою политику, отрасли и технологии, чтобы вернуться на путь **достижения целей Парижского соглашения**. Кроме того, государства должны взять на себя ответственность за глобальные последствия своих выбросов, включая признание той роли, которую

их выбросы и изменение климата играют в стимулировании перемещения населения. Они также должны работать в духе солидарности с более бедными странами, чтобы помочь им подготовиться к последствиям изменения климата. Меры по борьбе с изменением климата, включая адаптацию и смягчение будущих рисков перемещения, должны быть в центре внимания двусторонних и многосторонних инициатив в области развития.

Необходимы конкретные действия для усиления **адаптации к изменению климата и снижения рисков, связанных с известными опасностями**. Это может включать восстановление лесов на крутых склонах для предотвращения оползней, строительство морских дамб и других защитных сооружений от наводнений, а также планирование городского развития таким образом, чтобы люди не селились в зонах повышенного риска. В настоящее время **только 5 процентов финансирования борьбы с изменением климата идет на адаптацию**, и из них только около 5 процентов идет в 15 стран, наиболее уязвимых к изменению климата, в 10 из которых продолжается оказание гуманитарной помощи и которые затронуты проблемой внутреннего перемещения¹⁵⁸.

Мы настоятельно призываем увеличить объем финансирования, направляемого **на мероприятия по адаптации к изменению климата, связанные с перемещением населения**, особенно в странах, подверженных наибольшему риску, и в тех странах, которые уже сталкиваются с проблемой перемещения населения, связанного с изменением климата.

Мы с удовлетворением восприняли появление после КС 21 специальной целевой группы по проблеме перемещения населения, которая работает над предотвращением, сведением к минимуму и решением проблемы перемещения населения, связанного с негативными последствиями изменения климата. Мы считаем, что для расширения масштабов этих усилий необходимо постоянное коллективное внимание¹⁵⁹. Рациональные с точки зрения климата методы ведения сельского хозяйства¹⁶⁰ и «защищенные от изменения климата»

города могут иметь неоценимое значение, в том числе для укрепления потенциала противодействия отдельных лиц и общин. Правительства также несут обязательства по защите от **перемещения коренных народов, скотоводов** и других групп, имеющих особую **зависимость от своих земель и привязанных к ним**. В районах, где изменение климата и бедствия могут привести к полной потере некоторых земель, правительствам и партнерам необходимо работать с этими общинами, чтобы найти соответствующие решения.

ВСТАВКА 10

Национальная политика Вануату по вопросам, касающимся изменения климата и перемещений населения, вызванных бедствиями (2018 год)

Вануату — страна с населением в 270 000 человек, проживающих на 83 островах, — является одной из наиболее подверженных опасностям циклонов, цунами, извержений вулканов, землетрясений, оползней, наводнений и засухи стран в мире. В 2018 году она приняла **национальную политику по вопросам, касающимся изменения климата и перемещений населения, вызванных бедствиями**¹⁶¹. Памятуя о последствиях разрушительного тропического циклона «Пэм», который обрушился на страну в 2015 году и привел к перемещению четверти ее населения, власти Вануату разработали политику для устранения основных угроз национальной безопасности и развитию страны в связи с увеличением частоты и интенсивности экстремальных погодных явлений, вызванных изменением климата. Эта политика предусматривает совершенствование **управления эвакуационными центрами**, оказание более эффективной поддержки перемещенным лицам в деятельности по реагированию на чрезвычайные ситуации и восстановлению и включает аспекты, связанные со снижением риска бедствий, мобильностью населения, охраной окружающей среды и устойчивым развитием. Она также регулирует вопросы, касающиеся городского планирования и жилищного строительства, земли и имущества¹⁶². Эта политика была разработана после **обширных консультаций** в правительстве и с общинами, и для координации ее осуществления при канцелярии премьер-министра был создан **комитет по национальному восстановлению**. Однако финансирование осуществления этой политики остается одной из основных проблем.

Для содействия усилиям по снижению риска бедствий мы призываем государства обеспечить, чтобы **законы о предотвращении бедствий и ликвидации их последствий учитывали риски перемещения**, в том числе возможность долговременного перемещения, и более четко и превентивно учитывать этот вопрос в **планах по снижению риска бедствий**¹⁶³. Комплексная национальная политика Вануату по вопросам, касающимся изменения климата и перемещений населения, вызванных бедствиями, является одним из примеров такой политики и представлена во **вставке 10**. Однако на данный момент лишь меньшинство государств конкретно учитывают риски перемещения в своих законах о предотвращении бедствий и ликвидации их последствий и стратегиях снижения риска бедствий и адаптации к изменению климата¹⁶⁴. Это критически важная упущенная возможность, для восстановления которой государствам следует прилагать усилия и которая должна быть признана в качестве основной для реализации **Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий**. Руководящие принципы «От слов к действиям», разработанные УСРБ ООН и партнерами, рекомендуют государствам учитывать вопросы, связанные с перемещением населения, в вышеупомянутых планах и могут быть полезным инструментом¹⁶⁵.

Во многих странах существует **сочетание рисков**, которые приводят к перемещению населения. В 2019 году в 45 из 50 стран и территорий, где произошло новое внутреннее перемещение населения, связанное с конфликтом, также имело место новое внутреннее перемещение вследствие бедствий¹⁶⁶. **Нестабильность, плохое управление, коррупция, бедность и неравенство** могут также усугублять другие, более острые угрозы, способствовать социально-экономической напряженности, ведущей к конфликтам, и ограничивать доступные ресурсы для смягчения последствий кризисов. Однако слишком часто риски рассматриваются изолированно, без тщательного изучения их взаимосвязей.

Для решения этой проблемы важно, чтобы государства и другие субъекты анализировали, как

риски пересекаются и накладываются друг на друга, и отражали это понимание в законах, политике и планах по снижению рисков перемещения. В недавнем совместном документе УВКБ ООН и МОМ поясняется следующее: «целостное понимание условий уязвимости, подверженности и риска на национальном и субнациональном уровнях является важным для ориентации политики и практики в отношении внутреннего перемещения». Это требует «оценки взаимосвязи между конфликтами и бедствиями, с одной стороны, и другими факторами, такими как исторические линии разломов и маргинализация, — с другой, которые усиливают подверженность и факторы уязвимости»¹⁶⁷. Такое тонкое понимание будет иметь решающее значение для разработки эффективных превентивных стратегий.

Мы считаем, что во всех типах ситуаций, связанных с внутренним перемещением, необходимо увеличивать финансирование и поддержку механизмов **раннего предупреждения** и **механизмов профилактики на уровне общин**, которые

«Если бы правительство обеспечило безопасность в наших родных деревнях, мы не были бы перемещены».

Внутренне перемещенный мужчина, Судан;
консультации для Группы

позволяют общинам и местным и муниципальным властям более эффективно готовиться к будущим рискам и смягчать их. Там, где такие меры применялись, как, например, в системе раннего предупреждения Колумбии, о которой говорится во **вставке 11**, они оказали значительное влияние. Они должны быть частью целостного подхода к снижению рисков, который также включает шаги по снижению самой угрозы. При отсутствии альтернатив государствам следует содействовать миграции из районов повышенного риска или осуществлять **запланированное переселение** с

ВСТАВКА 11

Механизмы раннего предупреждения в Колумбии

В 1997 году правительство Колумбии приняло Закон 387, направленный на более эффективное предотвращение и реагирование на внутренние перемещения в стране. Одной из мер, предусмотренных законом, было создание **механизмов раннего предупреждения** для мониторинга и содействия принятию своевременных мер в районах с установленным риском перемещения населения¹⁶⁸. В соответствии с этим законом были созданы муниципальные комитеты для решения вопросов перемещения, которым было поручено предлагать **альтернативные варианты урегулирования конфликтов**, чтобы избежать перемещения людей. На национальном уровне закон призывает правительство поощрять действия общин и граждан для обеспечения **мирного сосуществования** и, кроме того, обязывает правительство принимать усиленные **правоохранительные** меры против «нарушителей спокойствия». Важную роль в системе раннего предупреждения играет Омбудсмен, поскольку он собирает и проверяет информацию о рисках, которым подвергается гражданское население в условиях вооруженного конфликта, включая риски перемещения, и предупреждает власти, с тем

чтобы они могли своевременно принять соответствующие меры. В 2016 году система раннего предупреждения была скорректирована с учетом положений мирного соглашения между правительством и Революционными вооруженными силами Колумбии (РВСК) и дополнена национальным механизмом реагирования. С 2017 года бюро Омбудсмана сделало **207 оповещений в рамках системы раннего предупреждения**, которые помогли предотвратить почти 100 ситуаций вынужденного перемещения¹⁶⁹.

Главный урок колумбийского опыта состоит в том, что прежде всего важно понять, как общины относятся к самостоятельному решению проблем. С учетом этого затем **совместно с общинами разрабатываются** механизмы. Должно быть четкое понимание **роли каждого соответствующего субъекта** в механизмах раннего предупреждения — от роли членов общины, роли гражданского общества и международных субъектов обеспечения защиты до ожидаемых мер реагирования со стороны государства, включая правоприменение.

согласия и при участии затронутых общин. Опыт Бангладеш показал, что такие комплексные усилия могут принести свои плоды: после катастрофических уровней смертности и перемещения населения в результате циклонов правительство инвестировало средства в системы раннего предупреждения, строительство убежищ от циклонов в стратегических местах и обучение, организованное в общинах, что помогло обеспечить безопасную эвакуацию в убежища 2,5 миллионов человек во время циклона «Амфан» в мае 2020 года¹⁷⁰.

Следует также уделять больше внимания **защите источников средств к существованию людей, укреплению потенциала противодействия общин и способности к преодолению трудностей, а также использованию знаний местного и коренного населения** для разработки стратегий снижения риска. Часто общины уже имеют сложные стратегии самозащиты, которые могут быть расширены, если для этого будут предоставлены необходимые ресурсы. Такие инструменты, как схемы микрострахования и программы социальной защиты, также могут помочь населению лучше справляться с негативными последствиями изменения климата, и их следует использовать более превентивно.

Некоторые из недостатков в снижении рисков перемещения объяснить **недостаточным финансированием превентивной деятельности**. Многие страны ограничены в ресурсах, которые они могут выделить на снижение риска. Эта же проблема, связанная с недостаточным финансированием превентивных мер, касается и международных доноров: в 2017 году только 2 процента официальной помощи в целях развития, предоставляемой для нестабильных стран¹⁷¹ из стран, входящих в КСР¹⁷², было выделено на предотвращение конфликтов¹⁷³. Важнейшие подходы к обеспечению готовности, такие как финансирование на основе прогнозов, также по-прежнему недостаточно используются, а средства, выделяемые на адаптацию к последствиям изменения климата и бедствий, не используются эффективно для предотвращения перемещения населения¹⁷⁴.

ВСТАВКА 12

Финансирование на основе прогнозов и упреждающие действия

Во всем мире страны признают важность инвестирования в готовность к кризисам до того, как случится бедствие. Механизмы для поддержки таких усилий, известные как «упреждающие гуманитарные действия», в настоящее время разрабатываются по меньшей мере в 60 странах. Одним из инструментов упреждающих действий является финансирование на основе прогнозов. Этот подход работает путем выделения заранее утвержденных средств на гуманитарную деятельность на основе научного прогноза и анализа рисков. Такие средства выделялись в преддверии циклонов, экстремальных похолоданий и вулканических пеплопадов, а в настоящее время используются в преддверии засухи и волн жары. Например, в январе 2020 года финансирование было выделено уязвимым скотоводам в Монголии на основании прогнозов экстремальной зимы¹⁷⁵.

Признавая, что в настоящее время мировая экономика испытывает серьезные трудности из-за последствий пандемии COVID-19, тем не менее существует необходимость в **новом финансировании превентивной деятельности**. Как подчеркивается во **вставке 12**, одними из особенно ценных инструментов могут быть основанные на фактических данных инструменты упреждения, такие как финансирование на основе прогнозов. Повышение готовности с помощью **финансирования на основе прогнозов** может помочь защитить от перемещения, обеспечить более безопасные и достойные условия во время перемещения и способствовать более быстрому нахождению долгосрочных решений. Мы также считаем, что существует потенциал для более эффективного использования **финансирования в связи с изменением климата** для предотвращения рисков перемещения населения в результате бедствий, в том числе с помощью таких механизмов, как Зеленый климатический фонд¹⁷⁶. Следует также рассмотреть вопрос о расширении доступного и недорогого микрострахования и «климатического страхования»¹⁷⁷.

Рекомендация 8:

Устранение факторов, способствующих перемещению, и снижение рисков перемещения

Более конкретно:

- для того, чтобы в первую очередь предотвратить возникновение конфликтов и насилия и снизить риски перемещения, вызванного конфликтами, государствам и, на глобальном уровне, Совету Безопасности следует продемонстрировать подлинное политическое лидерство и обновленную приверженность основанному на правах порядку, который ставит человечество на первое место; кроме того, им следует признать, что с суверенитетом приходит ответственность, и работать коллективно, чтобы покончить с культурой безнаказанности, которая позволяет нарушениям прав оставаться бесконтрольными;
- при появлении первых признаков конфликта, возобновления насилия или угроз для гражданского населения ООН, государствам и посредникам следует быстро мобилизоваться для поддержки деэскалации, политических переговоров и разрешения конфликта, а также систематически решать проблему внутреннего перемещения в рамках этих усилий;
- государствам следует принять политику по минимизации ущерба гражданскому населению в вооруженных конфликтах и четко включать предотвращение принудительного перемещения населения в законы, руководства и программы подготовки вооруженных сил;
- ООН следует мобилизовать и использовать весь свой потенциал для противодействия угрозам гражданскому населению, в том числе путем обеспечения того, чтобы старшие сотрудники во всех подразделениях системы были обучены и несли ответственность за принятие мер в случае широкомасштабных нарушений прав или угрозы для гражданского населения;
- государства должны принять немедленные меры для предотвращения дальнейшего обострения глобального климатического кризиса, в том числе путем сокращения своих выбросов в соответствии с целями Парижского соглашения и солидарной работы с более бедными странами для оказания им поддержки в подготовке к последствиям изменения климата, включая перемещение населения;
- государствам следует обеспечить, чтобы законы, политика, стратегии и действия по предотвращению бедствий и ликвидации их последствий и снижению риска бедствий более четко и превентивно учитывали риски перемещения населения (включая возможность долговременного перемещения), в том числе с учетом того, как риски пересекаются, накладываются друг на друга и усугубляются более широкими социальными проблемами;
- финансирующим субъектам следует резко увеличить объем финансирования мероприятий по адаптации к изменению климата, связанных с перемещением населения, в том числе через такие каналы, как Зеленый климатический фонд, уделяя особое внимание странам, подверженным наибольшему риску, и странам, уже сталкивающимся с проблемой перемещения населения в связи с изменением климата;
- финансирующим субъектам следует лучше использовать финансирование на основе прогнозов и другие инструменты упреждающего финансирования, которые позволяют повысить готовность к кризисам;
- государствам следует финансировать осуществление мер по укреплению потенциала противодействия, таких как схемы микрострахования и программы социальной защиты, которые помогают населению лучше справляться с негативными последствиями изменения климата и защищать свои источники средств к существованию, и следует уделять особое внимание потребностям коренных народов, скотоводов и других лиц, имеющих особую привязанность к своим землям;
- в тех случаях, когда не существует альтернатив для снижения риска причинения вреда и перемещения, государствам следует содействовать миграции из районов с высоким риском или осуществлять запланированное переселение с согласия и при участии затронутых общин;
- донорам и правительствам следует финансировать осуществление инициатив по превентивной деятельности и обеспечению готовности на уровне общин, включая механизмы раннего предупреждения и мероприятия, основанные на знаниях местного и коренного населения.



ЧАСТЬ ЧЕТВЕРТАЯ

Улучшение защиты И ПОМОЩИ

Перемещенные дети в штате Ракхайн, Мьянма.

Ноябрь 2012 года.

Предоставлено: УКГВ/Николь Лоуренс

4. Улучшение защиты и помощи

Во всем мире миллионы ВПЛ сталкиваются с очень серьезными пробелами в защите и гуманитарной помощи. Это часто проявляется в виде постоянных угроз безопасности, защищенности и правам людей, а также нехваткой продовольствия, адекватного жилья и возможностей для удовлетворения других потребностей, необходимых для выживания. Пандемия COVID-19 создала дополнительные риски как для здоровья ВПЛ, так и для их способности обеспечивать средства к существованию для удовлетворения основных потребностей своих семей.

Пробелы в защите и помощи следует признать в первую очередь как неспособность государств эффективно удовлетворять потребности своих перемещенных граждан и жителей. В некоторых случаях возможности государств просто превышены. Даже хорошо обеспеченные ресурсами страны могут иногда обнаружить, что их системы не готовы или перегружены, когда они сталкиваются с крупномасштабным кризисом. В случаях, когда районы находятся под контролем негосударственных вооруженных групп, государства также могут оказаться не в состоянии охватить все группы пострадавшего населения или оказать им помощь. В других случаях конкурирующие потребности (будь то потребности по обеспечению безопасности, экономические, политические потребности или, в последнее время, потребности, связанные с пандемией COVID-19) отодвигают ВПЛ на второй план или вообще исключают из списка приоритетов¹⁷⁸. В особо тревожных случаях именно сами государства являются причиной возникновения гуманитарных потребностей и угроз и просто полностью снимают с себя ответственность за своих перемещенных граждан и жителей. Государства и другие субъекты также регулярно мешают субъектам гуманитарной деятельности оказывать беспристрастную помощь, что может еще больше увеличить пробелы в защите и

помощи¹⁷⁹. Слишком часто правительства не несут ответственности за такое поведение.

Когда ВПЛ подвергаются угрозе насилия, **мировые творческие и специальные политические миссии ООН** иногда призывают вмешаться, чтобы обеспечить безопасность ВПЛ и общин. Однако критически важная роль гражданских, военных и полицейских подразделений этих миссий в защите ВПЛ ограничена проблемами, связанными с нехваткой ресурсов, недостаточным уровнем подготовки и ответственности, с которыми сталкиваются эти миссии¹⁸⁰.

Субъекты гуманитарной деятельности, как местные, так и международные, также играют **жизненно важную роль для миллионов людей**, перемещенных в результате кризисов. Тем не менее есть элементы самой гуманитарной системы, которые требуют укрепления. Во-первых, **не всегда в достаточной степени проводится различие между особыми потребностями ВПЛ в защите и помощи** от потребностей других затронутых кризисом групп населения. Хотя потребности обеих групп населения могут быть острыми, тот факт, что ВПЛ были оторваны от своих домов, средств к существованию и сетей поддержки, означает, что им потребуется поддержка иного рода, особенно в том, что касается поиска окончательного решения проблемы их перемещения. Проблемы с признанием и реагированием на особые потребности ВПЛ могут быть частично связаны с тем, что **Межучрежденческий постоянный комитет (МПК)** более 10 лет **не принимал новых стратегий или рекомендаций в отношении проблемы внутреннего перемещения** и, по-видимому, не обеспечил представление четкой и последовательной информации об ожиданиях в отношении решения проблемы внутреннего перемещения, в том числе в отношении создания основы для решений.

В дополнение к этим специфическим проблемам, связанным с ВПЛ, мы наблюдали и другие проблемы, связанные с **гуманитарной системой** в целом, которые оказывают влияние на ВПЛ. Мы получили значительный объем материалов по этому вопросу, причем ряд заинтересованных сторон настоятельно рекомендовали Группе провести всеобъемлющий обзор гуманитарной системы. Хотя Группа провела исследование и анализ по этому вопросу, особенно по вопросу о том, как гуманитарное реагирование закладывает основу для решений, уделение Группой основного внимания решениям означало, что у нас не было возможности провести углубленный анализ самой гуманитарной системы. Тем не менее мы считаем, что важно передать некоторые из тех обеспокоенностей, которые мы услышали по поводу гуманитарного реагирования, и выделить другие вопросы, которые мы выявили в ходе наших исследований и консультаций.

Во-первых, мы отметили, что среди международных субъектов по-прежнему **отсутствует ясность и ответственность в отношении ролей и обязанностей по вопросам, касающимся ВПЛ**, в том числе в отношении руководства координацией, отстаиванием позиций и взаимодействием с властями. Это породило конкуренцию и привело к дублированию и пробелам.

Во-вторых, **международные механизмы координации слишком часто заменяют существующие национальные и местные системы** и службы, даже в тех случаях, когда есть возможность работать через них¹⁸¹. Такие подходы не только не позволяют использовать потенциально крайне важные местные возможности, но и в конечном итоге подрывают существующие системы и задерживают восстановление и нахождение решений для ВПЛ¹⁸². Мы заметили, что эти тенденции к обходу местных систем особенно проблематичны в городских условиях, где важные лидерские и ресурсные возможности городских и муниципальных властей часто недооцениваются международными субъектами.

В-третьих, большинство оценок, программ и координационных органов по-прежнему сильно **разделены** между секторами, учреждениями и по всему спектру деятельности, касающейся гуманитарных вопросов, вопросов развития, мира и бедствий. Это привело к тому, что не был использован целостный подход к определению, приоритизации и реагированию на потребности и возможности ВПЛ, а также к несоответствиям в формулировании и достижении коллективных результатов. В совокупности это затормозило прогресс в поиске решений проблемы внутреннего перемещения.

В-четвертых, несмотря на риторику о **«мерах реагирования, ориентированных на людей»** и значительные усилия по повышению степени ответственности перед пострадавшими группами населения, еще предстоит пройти долгий путь для систематического применения этих подходов. Как сказал бывший сотрудник ЦРЧС Марк Лоукок, «несмотря на все наши благие намерения, гуманитарная система на самом деле устроена так, чтобы давать нуждающимся лицам то, что международные учреждения и доноры считают лучшим, и то, что учреждения могут предложить, а не то, в чем, как говорят сами лица, они нуждаются больше всего»¹⁸³.

Признавая некоторые из этих проблем, связанных с гуманитарным реагированием, и учитывая, что после проведения в 2005 году реформы в гуманитарной сфере прошло более 10 лет, в 2018 году руководители МПК согласились с необходимостью пересмотра существующих систем координации гуманитарной деятельности в связи с внутренним перемещением. Однако до сих пор этот **пересмотр так и не был проведен**. Для нас очевидно, что такой пересмотр не только по-прежнему оправдан, но и является неотложным.

Еще одной причиной пробелов в защите и помощи в связи с внутренним перемещением является **нехватка гуманитарного финансирования**. Данных о финансировании конкретно ВПЛ и принимающих общин не имеется, что само по себе

свидетельствует о трудностях, связанных с этим вопросом, но более широкая картина финансирования гуманитарной деятельности показательна: за последние пять лет наблюдался примерно 40-процентный дефицит между глобальными гуманитарными потребностями и имеющимися средствами¹⁸⁴. Это не является результатом недостатка щедрости со стороны доноров, поскольку в абсолютном выражении финансовые взносы фактически растут. Скорее, гуманитарные потребности растут такими темпами, которые опережают выделение дополнительных средств¹⁸⁵. В результате миллионы людей (в том числе ВПЛ) не имеют возможности получить срочно необходимую помощь и защиту. К сожалению, пандемия COVID-19, скорее всего, еще больше увеличит этот дефицит, как вследствие создания новых потребностей, так и вследствие снижения доступности финансирования помощи в ближайшие годы.

В свете значительного дефицита финансирования гуманитарной деятельности тем более важно обеспечить **эффективное использование имеющегося финансирования гуманитарной деятельности**. В мае 2015 года Генеральный

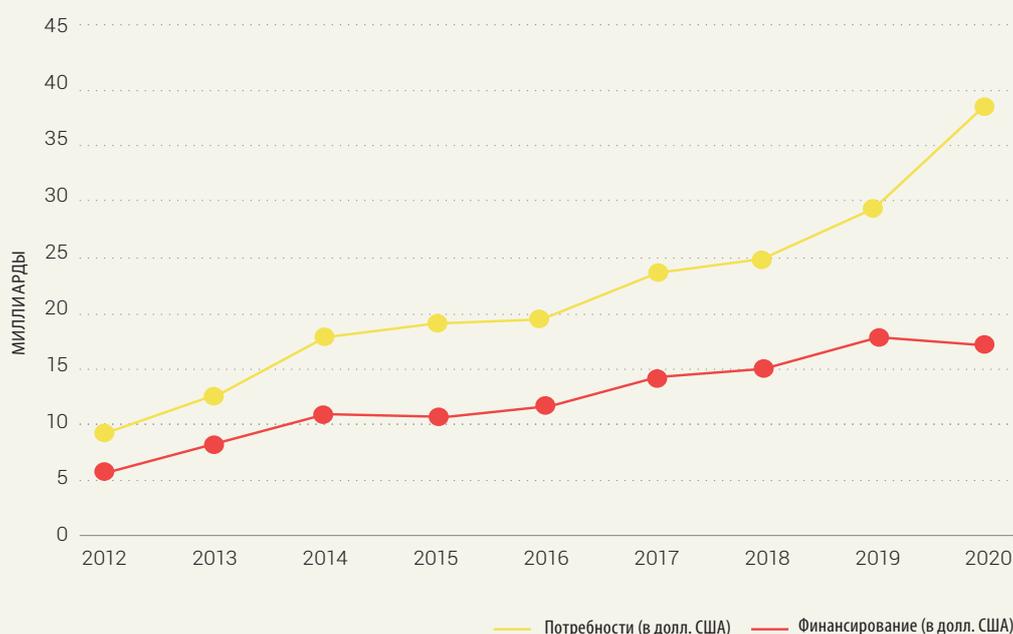
секретарь ООН назначил Группу высокого уровня по финансированию гуманитарной деятельности, в докладе которой был изложен ряд рекомендаций по более эффективному удовлетворению гуманитарных потребностей¹⁸⁶. Одним из результатов ее работы стало заключение так называемой «базовой договоренности» — соглашения между некоторыми крупнейшими донорами и гуманитарными организациями о повышении эффективности и результативности гуманитарного реагирования, с особым акцентом на финансирование¹⁸⁷. Несмотря на определенный прогресс в выполнении обязательств «базовой договоренности», многие из них — в том числе по более эффективному использованию многолетнего и гибкого финансирования и направлению большей доли финансирования местным субъектам — остаются невыполненными.

Существуют также постоянные проблемы, связанные с воздействием некоторых **санкций и мер по борьбе с терроризмом**, включая законы, положения и политику, направленные на предотвращение притока средств организациям или террористическим группам, на которые

ДИАГРАММА 2

Дефициты финансирования гуманитарной деятельности в период 2012–2020 годов

Источник: УКГВ, «Глобальный гуманитарный обзор 2021 года».



распространяются санкции¹⁸⁸. Такие меры, включая то, как они отражаются на условиях донорского финансирования, могут налагать серьезные ограничения на гуманитарные организации, преследующие цель оказания нейтральной и беспристрастной помощи ВПЛ в районах, пострадавших от терроризма или находящихся под контролем негосударственных вооруженных групп или организаций, подпадающих под санкции¹⁸⁹.

Для решения проблемы страданий людей, которая лежит в основе глобального кризиса внутреннего перемещения, необходимо сделать

больше для устранения разрыва между потребностями ВПЛ и предоставляемой им помощью и защитой. Это потребует действий со стороны всех субъектов, включая правительства, субъектов миротворческого процесса, систему ООН и доноров. Это особенно важно в ситуациях постоянного отсутствия безопасности или в тех случаях, когда правительство является частью проблемы. В этих ситуациях гуманитарная помощь и внешняя защита могут по-прежнему оставаться жизненно важными для перемещенных лиц в обозримом будущем.

4.1 Повысить качество защиты и помощи ВПЛ и принимающим общинам

Прежде всего, мы призываем государства уделять первоочередное внимание обеспечению **защиты и помощи своему населению**. Это означает выделение специальных бюджетных ресурсов, обеспечение учета потребностей в защите и помощи при принятии решений по вопросам безопасности или экономических инвестиций, а также проведение консультаций с ВПЛ и затронутыми кризисом группами населения с целью опережения событий. Это также требует обеспечения того, чтобы **независимо от этнической принадлежности, предполагаемой политической принадлежности, возраста, гендера или других характеристик** все ВПЛ могли пользоваться защитой и помощью. Субъектам, занимающимся вопросами развития, следует поддерживать правительства в этих усилиях и инвестировать в укрепление потенциала государства по предоставлению услуг.

Когда правительство не может или не желает оказывать помощь населению со всех сторон конфликта или во всех районах, пострадавших от бедствия, важно, чтобы оно (а в ситуациях конфликта — другие стороны конфликта) принимало помощь от международных субъектов и **позволяло гуманитарным организациям действовать** в соответствии с гуманитарными принципами гуманности, нейтральности, беспристрастности и независимости. Государствам следует устранить любые бюрократические или административные препятствия, которые мешают гуманитарным организациям обеспечивать защиту и помощь нуждающемуся населению. **ООН и государствам-донорам следует решительно и коллективно выступить за обеспечение доступа, в том числе от имени НПО**. В тех случаях, когда сохраняются необоснованные ограничения доступа, следует привлекать государства к ответственности с помощью таких механизмов и инструментов, как договорные органы ООН, универсальный периодический обзор Совета по правам человека и, в особо серьезных случаях, Совет Безопасности ООН.

В ситуациях, когда ВПЛ находятся под угрозой, также важно, чтобы субъекты, занимающиеся вопросами мира и безопасности, действовали на опережение. В частности, мы настоятельно призываем Совет Безопасности ООН четко включить **защиту ВПЛ в мандаты миротворческих операций и специальных политических миссий по защите гражданского населения** и возложить на страны, предоставляющие войска, страны, предоставляющие полицию, и руководство миссий ответственность за выполнение возложенных на них функций. Государствам, предоставляющим войска и полицию, следует обеспечить их надлежащими ресурсами и подготовкой, и мы особенно призываем их направлять женщин и лиц, обладающих навыками работы с населением. Мы также призываем миссии ООН и субъектов миростроительства тесно сотрудничать с субъектами гуманитарной деятельности и деятельности в области развития, чтобы обеспечить детальное понимание контекста и вопросов охраны и безопасности, с которыми сталкиваются ВПЛ, и формулировать коллективные результаты, которые способствуют защите ВПЛ и поддерживают прогресс на пути к долгосрочным решениям.

Важно отметить, что устранение пробелов в защите и помощи требует повышения эффективности международной гуманитарной системы. Учитывая, что предложенный обзор деятельности МПК так и не состоялся в 2018 году, **мы призываем Генерального секретаря ООН поручить проведение независимого обзора гуманитарной системы** для дальнейшего повышения качества реагирования в ситуациях внутреннего перемещения. Основываясь на результатах этого обзора, МПК следует разработать новую **политику в отношении внутреннего перемещения и обновленное оперативное руководство**, которое разъясняет роли и обязанности в отношении внутреннего перемещения. Осуществление политики и рекомендаций следует впоследствии включать в соответствующие процессы оценки и обзора.

Мы также считаем, что некоторые важные шаги могут и должны быть предприняты без необходимости ждать обзора. Одним из таких шагов является разъяснение и подтверждение **обязанностей ООН по осуществлению руководства** в вопросах, касающихся внутреннего перемещения. В предыдущих главах этого доклада содержался призыв к тому, чтобы на координаторов-резидентов ООН была официально возложена ответственность за руководство усилиями по поиску решений. В ситуациях активных кризисов координаторы-резиденты также обычно выполняют функции координаторов по гуманитарным вопросам. Мы считаем важным, чтобы Генеральный секретарь ООН и ЦРЧС официально подтвердили, что координаторы-резиденты/координаторы по гуманитарным вопросам несут ответственность **за обеспечение комплексного реагирования на конкретные потребности ВПЛ** с самого начала кризиса. Координаторам-резидентам/координаторам по гуманитарным вопросам следует тесно сотрудничать с другими субъектами, чтобы отстаивать перед правительством права и потребности ВПЛ и обеспечивать эффективную координацию для предоставления помощи и защиты. Для поддержки координаторов-резидентов/координаторов по гуманитарным вопросам в этих усилиях, как указано в **главе 2**,

мы призываем соответствующие учреждения ООН и НПО (особенно субъектов с официальными обязанностями в рамках системы МПК) добровольно участвовать в «Коалиции сторонников» для решения проблемы внутреннего перемещения.

Важно, чтобы **гуманитарные меры реагирования закладывали основу для решений как можно раньше** и чтобы субъекты, занимающиеся вопросами развития и мира, были задействованы на более ранних этапах после кризисов. Хотя решения могут быть осуществимы не во всех случаях, а в некоторых случаях обсуждение решений может быть опасным, если оно приведет к преждевременному закрытию лагерей или вынужденному возвращению, всегда следует прилагать усилия для снижения уязвимости, укрепления потенциала противодействия и обеспечения пути к восстановлению¹⁹⁰. Это требует сосредоточения внимания на уважении и восстановлении прав, решении проблем, связанных с потерями, и постепенном сокращении потребностей в защите и помощи. В **диаграмме 3** показано, как это может происходить на разных стадиях кризиса.

Не существует универсального подхода к тому, как это должно быть реализовано, и подход должен основываться **на мнениях ВПЛ и членов**

ДИАГРАММА 3

Решение проблемы долговременного перемещения в различных ситуациях

Источник: УКГВ, «Выход из тупика», 2017 год, стр. 22 текста на англ. языке.

<p>СИТУАЦИЯ</p> <p>Конфликт/бедствие прекратилось</p>	<p>СИТУАЦИЯ</p> <p>Продолжающийся конфликт/бедствие в одной части страны, при этом ВПЛ находятся в незатронутой части страны</p>	<p>СИТУАЦИЯ</p> <p>Продолжающийся конфликт/бедствие, затрагивающий всю страну или районы, в которых находятся ВПЛ</p>
<p>ЖЕЛАЕМЫЙ РЕЗУЛЬТАТ</p> <p>Реализация долгосрочных решений посредством устойчивого возвращения, интеграции на месте или переселения</p>	<p>ЖЕЛАЕМЫЙ РЕЗУЛЬТАТ</p> <p>Реализация долгосрочных решений для лиц, желающих интегрироваться на месте или переселиться. Уменьшение факторов уязвимости в ожидании возвращения для лиц, желающих вернуться</p>	<p>ЖЕЛАЕМЫЙ РЕЗУЛЬТАТ</p> <p>Уменьшение факторов уязвимости в ожидании реализации долгосрочных решений</p>

местных общин. Именно эти лица независимо от их возраста, гендера и разнообразия могут лучше всего определить, что им нужно для того, чтобы выйти из ситуации перемещения. Поэтому субъекты гуманитарной деятельности и доноры должны удвоить усилия по осуществлению **«революции участия»**, обещанной в «базовой договоренности»¹⁹¹. Аналогичным образом ответные меры должны опираться на свободу действий и возможности самих ВПЛ, анализ которых должен стать неотъемлемой частью гуманитарных оценок и таких инструментов, как Совместная рамочная программа межсекторального анализа¹⁹². Этот анализ должен лечь в основу шагов, которые принимают субъекты гуманитарной деятельности, чтобы заложить основу для решений, что также должно быть отражено в **Плане мер гуманитарного реагирования**¹⁹³.

Определение подходов к реализации решений в рамках гуманитарных ответных мер будет иметь последствия как для типов необходимых программ, так и для подхода к предоставлению услуг. На программном уровне эта ориентация на решения требует вспомогательных мероприятий, которые помогут людям **восстановить свою самодостаточность**. Обеспечение доступа к **образованию** является одной из таких областей и должно быть признано жизненно важным для оказания помощи детям и молодым людям, чтобы они в конечном итоге нашли работу и получили средства к существованию. ВПЛ также следует помочь восстановить **гражданские документы**, что будет иметь решающее значение для долгосрочной реинтеграции в национальные системы. Следует также проводить **мониторинг защиты**, чтобы помочь понять уникальные потребности и риски, с которыми сталкиваются различные сегменты перемещенного населения, и определить, где может потребоваться целевая поддержка для нахождения решений. Следует также обеспечить **поддержку психического здоровья и психосоциальную поддержку**, чтобы помочь ВПЛ и другим затронутым кризисом группам населения восстановиться после переживаний и посттравматического стресса, связанных с кризисами.

Необходимо также обратить внимание на то, **как предоставляются услуги**. Мы призываем тех, кто оказывает гуманитарную помощь, **работать с местными системами** и через них, насколько это возможно, а не создавать параллельные системы для предоставления услуг. Это может включать ремонт систем водоснабжения вместо того, чтобы оказывать масштабные услуги по транспортировке воды, или финансирование заработной платы местных учителей и обеспечение включения ВПЛ в местные школы вместо того, чтобы создавать отдельные учебные центры. В большинстве случаев предоставление денежной помощи (в том числе через существующие системы социальной защиты)¹⁹⁴ также более эффективно, чем предоставление материальной помощи в натуральной форме¹⁹⁵. Хотя работа через государственные системы и восстановление государственных услуг могут быть осуществимы не во всех случаях вследствие недостаточных возможностей, факторов, связанных с защитой, или других оперативных причин, там, где это осуществимо, это может в значительной степени способствовать восстановлению потенциала пострадавших районов и обеспечению того, чтобы местные принимающие общины также получали пользу от оказываемой помощи.

В связи с этим, как описано в **разделе 2.4**, мы считаем, что необходимо усилить **согласованность и повысить коллективные результаты по всему спектру деятельности, связанной с гуманитарными вопросами, развитием и миром**. Мы твердо убеждены в том, что можно усилить взаимодействие по всем взаимосвязанным направлениям этой деятельности, при этом соблюдая гуманитарные принципы, которые остаются жизненно важной основой для гуманитарной деятельности¹⁹⁶.

Закладывание фундамента для решений также требует **усиления механизмов координации**. Как обсуждалось в предыдущих главах, обеспечение ежегодного обзора структур координации гуманитарной деятельности на страновом уровне в соответствии с рекомендациями ООН имеет важное значение для изучения возможностей перехода к

подходу, в большей степени ориентированному на решения¹⁹⁷. Также важно содействовать активному участию и лидерству национальных и местных субъектов гражданского общества в этих координационных структурах и обеспечить проведение координационных совещаний на местном языке (или, как минимум, с переводом на местный язык)¹⁹⁸.

Наконец, мы считаем, что необходимо уделять постоянное внимание обеспечению эффективности нынешних подходов к **финансированию гуманитарной деятельности**. Обязательства в рамках «базовой договоренности» остаются актуальными, как никогда ранее, включая, среди

прочих, важность более широкого использования предсказуемого и гибкого многолетнего финансирования и, как подчеркивалось в предыдущих главах, необходимость предоставления большей доли финансирования непосредственно местным субъектам. Мы призываем продолжать усилия по выполнению этих обязательств. Мы также настоятельно призываем доноров сделать исключения для субъектов гуманитарной деятельности в законодательстве о борьбе с терроризмом для обеспечения того, чтобы субъекты гуманитарной деятельности могли продолжать оказывать жизненно важную помощь в соответствии с гуманитарными принципами.

Рекомендация 9:

Повысить качество защиты и помощи ВПЛ и принимающим общинам

Более конкретно:

- национальным правительствам следует уделять приоритетное внимание защите и гуманитарной помощи в рамках более широкого процесса принятия решений и распределения бюджетных средств, а также консультироваться с ВПЛ всех возрастов, гендеров и разнообразия по поводу их потребностей и проблем, с тем чтобы действовать на опережение;
- в тех случаях, когда возможности государства превышены, государствам следует способствовать тому, чтобы субъекты гуманитарной деятельности имели возможность оказывать нейтральную, беспристрастную и независимую гуманитарную помощь и защиту без неоправданного вмешательства;
- в тех случаях, когда гуманитарный доступ неоправданно ограничен или в нем отказано, ООН и государствам-донорам следует инициативно вести разъяснительную работу с правительствами и возлагать на них ответственность через такие механизмы, как договорные органы ООН, универсальный периодический обзор Совета по правам человека и, в особо серьезных случаях, Совет Безопасности;
- Совету Безопасности ООН следует четко включать защиту ВПЛ в мандаты операций по поддержанию мира и специальных политических миссий и возлагать ответственность за выполнение этих функций на страны, предоставляющие войска и полицию, и на руководство миссий;
- Генеральному секретарю ООН и ЦРЧС следует официально подтвердить, что координаторы-резиденты/координаторы по гуманитарным вопросам несут ответственность за обеспечение того, чтобы конкретные потребности ВПЛ выявлялись и удовлетворялись комплексным и скоординированным образом в процессе гуманитарного реагирования;
- Генеральному секретарю ООН следует организовать проведение независимого обзора гуманитарной системы в ситуациях внутреннего перемещения, и на основе его результатов МПК следует обновить свою политику и оперативные руководящие указания по реагированию на внутреннее перемещение, с тем чтобы обеспечить более предсказуемое реагирование на конкретные потребности ВПЛ;
- субъектам гуманитарной деятельности следует как можно раньше закладывать основу для решений проблемы внутреннего перемещения и обеспечивать, чтобы планы гуманитарного реагирования содержали информацию о том, как меры реагирования приведут к решениям;
- меры гуманитарного реагирования должны, насколько это возможно, предусматривать работу с местными системами и структурами и через них, а не создание параллельных систем предоставления услуг;
- донорам следует продолжать укреплять финансирование гуманитарной деятельности, работая над выполнением обязательств в рамках «базовой договоренности» и предусматривая исключения для субъектов гуманитарной деятельности в законодательстве о борьбе с терроризмом, с тем чтобы уменьшить препятствия для гуманитарных операций.



ЧАСТЬ ПЯТАЯ

Последующая деятельность

Отец и его сын выглядывают из дома в поселении ВПЛ Ава
в Виллагарсоне, на юго-западе Колумбии. Декабрь 2017 года.
Предоставлено: УВКБ ООН/Рубен Сальгадо Эскудеро

5. Последующая деятельность

Наш доклад представляется Генеральному секретарю, который в качестве инстанции, учредившей Группу, несет общую ответственность за принятие решений о дальнейших шагах и продвижение доклада и рекомендаций Группы. Мы пользуемся этой возможностью, чтобы внести ряд предложений.

Во-первых, очень важно, чтобы кульминация инициативы Группы и публикация настоящего доклада не рассматривались как завершение процесса формирования национальных, региональных и глобальных обязательств в отношении проблемы внутреннего перемещения. Напротив, **сейчас, как никогда ранее, необходимы действия** для достижения значимых изменений. Дух и букву рекомендаций Группы следует начать воплощать на практике в конкретные дела. Динамика, которая привела к созданию Группы и способствовала нашей работе, должна быть сохранена.

Поэтому мы считаем, что **участие и руководство Генерального секретаря** будут иметь решающее значение для принятия последующих мер в связи с докладом и содержащимися в нем рекомендациями и для включения проблемы внутреннего перемещения в число приоритетных вопросов в рамках Организации Объединенных Наций и во всем мире. Мы призываем Генерального секретаря направлять эти усилия как лично, так и путем мотивации других субъектов предпринимать необходимые действия и инициативы энергично, творчески и целеустремленно.

Мы обращаемся с этим же призывом к правительствам, системе ООН, региональным организациям, другим международным организациям, субъектам гражданского общества, частному сектору и МФУ. Мы настоятельно призываем их всех проявить инициативу, не дожидаясь официальных процессов последующих действий, с тем чтобы

инициативно и решительно продвигаться вперед в выполнении рекомендаций, которые касаются конкретно их, в то же время работая вместе с другими субъектами над продвижением рекомендаций, которые требуют коллективных усилий.

Что касается **действий на национальном уровне**, то мы предлагаем государствам поручить своим соответствующим министерствам по гуманитарным вопросам, вопросам развития и другим соответствующим министерствам совместно созвать совещание соответствующих высокопоставленных должностных лиц, экспертов и представителей местных органов власти для обсуждения рекомендаций Группы и разработки плана их реализации на национальном и местном уровнях. Координаторам-резидентам ООН, при поддержке соответствующих учреждений, следует содействовать и помогать правительству в организации такого обсуждения.

На **региональном уровне** мы также призываем к активным усилиям по учету, развитию и продвижению рекомендаций Группы. Мы призываем каждую заинтересованную региональную организацию созвать **региональный саммит министров** для обсуждения того, как рекомендации Группы будут реализованы в их регионе. Наряду с этим мы надеемся, что регионы будут использовать все возможности для изучения опыта других регионов.

Чтобы усилить и закрепить импульс для более широкого продвижения рекомендаций Группы, мы предлагаем организовать **мероприятие высокого уровня по проблеме внутреннего перемещения**. Такое мероприятие позволит объединить мировых лидеров для рассмотрения глобальной проблемы внутреннего перемещения и **принятия обязательств** в свете рекомендаций Группы.

Мы также считаем, что будет полезно продолжить работу «**Группы друзей**», которая сыграла очень важную роль в нашей работе, регулярно собирая вместе представителей государств для диалога, в целях представления нам замечаний и предложений и мобилизации внимания к проблеме внутреннего перемещения. Аналогичные объединяющие усилия и поддержка потребуются для реализации рекомендаций Группы, и, как часть этого, мы считаем, что продолжение работы Группы друзей (при необходимости измененной и переименованной) будет большим преимуществом.

Кроме того, мы рекомендуем создать **небольшую коалицию сторонников решения проблемы внутреннего перемещения** для совместной работы над дальнейшими шагами, в частности, для продвижения более ориентированного на развитие подхода к решениям проблемы перемещения. Эта коалиция объединила бы соответствующих субъектов, которые занимаются вопросами, касающимися гуманитарной деятельности, развития, мира, снижения риска бедствий и адаптации к изменению климата.

В связи с этим мы считаем важным принять меры для поддержки последующих действий со стороны субъектов, финансирующих развитие. С этой целью мы рекомендуем создать **контактную группу по вопросам развития**, объединяющую двусторонних доноров в области развития, МФУ и ОЭСР для поддержки последующих мер по выполнению рекомендаций Группы, касающихся финансирования.

Для содействия более активному участию частного сектора мы также рекомендуем создать **консультативный совет по вопросам частного сектора**. Такой орган содействовал бы определению того, как частный сектор может продвигать рекомендации Группы, создавая экономические возможности для ВПЛ и местных общин, в том числе путем изучения успешных усилий в контексте беженцев.

В совокупности действия и шаги, которые мы рекомендуем в этом докладе, помогли бы привлечь внимание к проблеме внутреннего перемещения. Кроме того, мы считаем, что для сохранения динамики и отслеживания прогресса в последующие годы необходимо принять две конкретные меры. Во-первых, мы призываем Генеральную Ассамблею Организации Объединенных Наций принять решение ежегодно проводить в апреле **Всемирный день внимания к проблеме внутреннего перемещения**, приуроченный к годовщине принятия Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны. Этот день предоставил бы прекрасную возможность задействовать средства массовой информации, привлечь внимание общественности и обеспечить пространство для целенаправленных действий на национальном, региональном и глобальном уровнях в связи с проблемой внутреннего перемещения.

Во-вторых, для отслеживания прогресса в отношении общих изменений, описанных в этом докладе, мы призываем Генерального секретаря, как мы уже рекомендовали в предыдущих главах, публиковать ежегодный **доклад о положении дел с решениями проблемы внутреннего перемещения**, который выходил бы в предложенный Всемирный день внимания к проблеме внутреннего перемещения. Этот доклад представлял бы возможность демонстрировать достигнутый прогресс и определять, где необходимо активизировать усилия.

Наконец, после представления нашего доклада Генеральному секретарю и завершения нашего мандата секретариат Группы продолжит в течение двух месяцев оказывать поддержку в связи с административными аспектами первоначальных последующих действий и выполнением рекомендаций доклада и завершит свою работу к концу ноября 2021 года. Для поддержки общей координации, мониторинга и отчетности после этого периода мы рекомендуем Генеральному секретарю создать в своем офисе **небольшой секретариат** или другой соответствующий механизм или структуру для этой цели.

Рекомендация 10:

Поддерживать динамику и обеспечивать активную последующую деятельность

Более конкретно:

- Генеральному секретарю ООН настоятельно рекомендуется обеспечить сильное руководство для осуществления последующей деятельности в связи с докладом Группы и для включения проблемы внутреннего перемещения в число приоритетных вопросов в рамках Организации Объединенных Наций и во всем мире;
- всем субъектам следует инициативно и решительно продвигаться вперед в выполнении рекомендаций Группы, которые касаются конкретно их;
- на национальном уровне государствам при поддержке координаторов-резидентов ООН следует созвать совещание соответствующих высокопоставленных должностных лиц и экспертов для разработки плана применения рекомендаций Группы на своей территории;
- региональным организациям следует созвать региональный саммит министров для обсуждения вопроса о том, как рекомендации Группы будут выполняться в соответствующих регионах;
- следует созвать мероприятие высокого уровня по проблеме внутреннего перемещения, на котором государства и другие субъекты возьмут на себя обязательства по решению проблемы внутреннего перемещения в свете доклада и рекомендаций Группы;
- Генеральному секретарю следует создать небольшую «коалицию сторонников», объединяющую субъектов, которые занимаются вопросами, касающимися гуманитарной деятельности, развития, мира, снижения риска бедствий и адаптации к изменению климата, для поддержки последующих и других соответствующих действий в свете рекомендаций Группы;
- государствам-членам следует сохранить «Группу друзей» Группы, при необходимости измененную и переименованную, для поддержания динамики и последующей деятельности по выполнению рекомендаций Группы;
- двусторонним донорам в области развития, МФУ и ОЭСР следует учредить контактную группу, занимающуюся содействием учета проблемы внутреннего перемещения в подходах к финансированию развития;
- Генеральному секретарю следует создать консультативный совет по вопросам частного сектора для содействия привлечению частного сектора к усилиям в отношении решений;
- Генеральной Ассамблее ООН следует принять решение ежегодно проводить в апреле Всемирный день внимания к проблеме внутреннего перемещения, приуроченный к годовщине принятия Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны;
- Генеральному секретарю следует публиковать ежегодный доклад о положении дел с решениями проблемы внутреннего перемещения, в котором будут отслеживаться прогресс в отношении общих изменений, описанных в этом докладе Группы, и отражаться позитивные шаги, предпринятые субъектами для решения проблемы внутреннего перемещения, а также сохраняющиеся проблемы и препятствия;
- Генеральному секретарю следует создать в своем офисе небольшой секретариат или другой соответствующий механизм для обеспечения продолжения общей административной координации, мониторинга, отчетности и распространения информации об осуществлении нашего доклада и выполнении рекомендаций.



Приложения

Перемещенный ребенок в городе Часов Яр,
Украина, сентябрь 2019 года.
Предоставлено: УВКБ ООН/Оксана Парафенюк

Приложение 1: Справочная информация о Группе высокого уровня Генерального секретаря ООН по вопросу о перемещении лиц внутри страны

10 мая 2019 года 57 государств-членов обратились с призывом к Генеральному секретарю ООН учредить независимую группу высокого уровня, с тем чтобы рассмотреть мировой кризис перемещения лиц внутри страны и предложить государствам, системе ООН и другим соответствующим заинтересованным сторонам шаги по «совершенствованию их стратегий реагирования на перемещение лиц внутри страны и сокращения его масштабов». Государства, в число которых входили страны из всех регионов мира и страны, затронутые перемещением по целому ряду причин, выразили обеспокоенность тем, что «международное внимание к проблеме перемещения лиц внутри страны было недостаточным по сравнению с растущими потребностями»¹⁹⁹.

В октябре 2019 года Генеральный секретарь объявил о создании Группы высокого уровня по вопросу о перемещении лиц внутри страны²⁰⁰. В Круге ведения (КВ) Группе было предложено «привлечь международное внимание к проблеме перемещения лиц внутри страны и его последствиям и подготовить доклад Генеральному секретарю ООН с конкретными и практическими рекомендациями государствам-членам, системе Организации Объединенных Наций и другим соответствующим заинтересованным сторонам о том, как лучше реагировать на перемещение лиц внутри страны, в частности в тех случаях, когда оно является долговременным, и находить благодаря ведущей роли правительств долгосрочные решения проблемы перемещения лиц внутри страны»²⁰¹. Более конкретно, в КВ содержался призыв дать рекомендации в отношении пяти направлений деятельности:

- 1) укрепление потенциала государств-членов, системы ООН и других соответствующих заинтересованных сторон для обеспечения адекватной защиты и помощи ВПЛ, предотвращения такого перемещения и его сокращения для достижения долгосрочных решений таким образом, чтобы это соответствовало международному праву и стандартам, а также положениям Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны и других соответствующих рамочных документов;
- 2) развитие сотрудничества между субъектами деятельности, касающейся гуманитарной помощи, развития и, в тех случаях, когда это необходимо, адаптации к изменению климата, снижения риска бедствий и обеспечения мира, для оказания более эффективной поддержки затронутым государствам-членам в решении проблемы перемещения лиц внутри страны и сокращения его масштабов, а также содействия обмену опытом и видами передовой практики между затронутыми государствами и другими соответствующими субъектами;
- 3) содействие участию и включению ВПЛ и затронутых перемещением общин в реализацию Повестки дня на период до 2030 года при одновременном учете особых потребностей лиц, которые могут быть особенно уязвимыми, включая женщин, детей, пожилых лиц и лиц с инвалидностью;
- 4) совершенствование сбора, анализа и использования качественных данных, касающихся перемещения лиц внутри страны, с учетом

гендерных аспектов и подходов, учитывающих возраст;

- 5) инновационные механизмы финансирования и выделения средств и стратегии в поддержку решения проблемы перемещения лиц внутри страны.

Обращаясь к нам в связи с началом нашей работы в феврале 2020 года, Генеральный секретарь призвал нас «мыслить смело, свободно, нестандартно и делать то, что правильно», а также призвал нас уделить особое внимание решениям проблемы долговременного перемещения. Исходя из этой рекомендации, мы сосредоточились преимущественно на определении того, как национальные решения проблемы перемещения лиц внутри страны могут быть реализованы более предсказуемо и успешно. Продолжая уделять основное внимание вопросу о решениях, мы также сочли важным проанализировать некоторые элементы, касающиеся более эффективного предотвращения перемещения населения внутри страны и реагирования на него. Таким образом, на нашем первом заседании мы согласовали основные вопросы для нашей работы и разработали амбициозный план исследований, сбора информации и консультаций. Мы решили посетить более десяти стран, затронутых проблемой перемещения, где мы могли бы напрямую получить информацию от самих ВПЛ, представителей национальных и местных властей и гражданского общества. Миссии в страны планировалось дополнить консультациями и взаимодействием с другими заинтересованными сторонами на региональном и глобальном уровнях.

К сожалению, вскоре после начала нашей работы по всему миру прокатилась эпидемия COVID-19, из-за которой большинство поездок и личных встреч были прекращены. Тем не менее мы считали необходимым услышать мнения ВПЛ и других субъектов на местном, национальном, региональном и международном уровнях. Поэтому наш мандат был продлен на шесть месяцев, чтобы мы могли провести эти важные консультации с помощью различных способов. Работая через партнеров, Группа в итоге провела консультации с более чем 12 500 ВПЛ и членами принимающих общин в 22 странах. Мы получили информацию непосредственно от национальных и местных властей; региональных организаций; правительств стран-доноров и финансовых учреждений; гуманитарных организаций, субъектов, занимающихся вопросами развития и мира; субъектов частного сектора; представителей академического сообщества; и специалистов по снижению риска бедствий. Мы запросили и получили более 100 письменных представлений, провели более 100 двусторонних консультаций, организовали и приняли участие в шести тематических и четырех региональных обменах мнениями, а также провели 15 специализированных исследований или воспользовались их результатами.

Благодаря этим консультациям и исследованиям Группа обобщила значительный объем информации, которую при поддержке наших экспертов-консультантов и секретариата мы использовали для подготовки выводов и рекомендаций, содержащихся в настоящем докладе.

Члены Группы высокого уровня:

Федерика Могерини, ректор Колледжа Европы, бывший Высокий представитель Европейского союза по иностранным делам и политике безопасности и бывший заместитель Председателя Европейской комиссии (сопредседатель);

Дональд Каберука, председатель Глобального фонда для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией, бывший министр финансов Руанды и 7-й президент Африканского банка развития (сопредседатель);

Паула Гавирия, директор Фонда «Компас», бывший руководитель отдела по работе с жертвами в Колумбии и бывший советник Президента Колумбии по правам человека;

Пер Хеггенес, генеральный директор Фонда ИКЕА;

Насер Джудех, сенатор, бывший заместитель премьер-министра и министр иностранных дел Иорданского Хашимитского Королевства;

Митику Касса Гутиле, уполномоченный Национальной комиссии по управлению рисками стихийных бедствий Федеративной Демократической Республики Эфиопия;

Полин Риак, профессор социологии и заместитель ректора по академическим вопросам научно-технического Румбекского университета, ректор Института Судда, Южный Судан;

Сима Самар, член Консультативного совета высокого уровня по вопросам посредничества при Генеральном секретаре ООН, бывший специальный посланник Президента и бывший председатель Независимой комиссии по правам человека Афганистана.

Члены Консультативной группы экспертов Группы:

Чалока Беяни, профессор международного права в Лондонской школе экономики и бывший Специальный докладчик ООН по вопросу о правах человека ВПЛ;

Александра Билак, директор Центра мониторинга внутренних перемещений;

Элизабет Феррис, профессор-исследователь Института по изучению процессов международной миграции Джорджтаунского университета;

Вальтер Келин, почетный профессор международного права Бернского университета, представитель Председателя Платформы по вопросу о перемещениях в результате бедствий и бывший представитель Генерального секретаря ООН по вопросу о правах человека ВПЛ.

Члены секретариата Группы:

Секретариат Группы возглавлял помощник Генерального секретаря Джордж Окот-Оббо, и в его состав входили Розмари Аддо Йиренкии, Райан Ариас Делафосс, Кейлин Бриггс, Джованни Кассани, Смиа Кенкаре, Имран Хушнуд Шах, Мадеви Сун-Суон, Марк Ярнелл и Грета Зендер.

Секретариат также с благодарностью принял поддержку стажеров Амелии Эспиноса, Ментеваба Кебеде, Лии Крамер и Хлои Сигел.

Приложение 2: Полный список рекомендаций

Рекомендация 1: Сделать решения общегосударственным национальным приоритетом

Более конкретно:

- государствам настоятельно рекомендуется признать ВПЛ и ситуации внутреннего перемещения и обеспечить, чтобы действия по решению проблемы перемещения были национальным приоритетом, признавая это в качестве как обязанности государства перед своими гражданами и жителями, так и важнейшего шага для развития, мира и процветания;
- государствам следует применять ориентированный на развитие подход к внутреннему перемещению, в том числе путем систематической интеграции внутреннего перемещения в национальные и местные планы развития и планы соответствующих министерств, а также путем представления информации о том, как их национальные усилия в области развития учитывают права и потребности ВПЛ, в их добровольных национальных обзорах;
- государства должны признать, что внутреннее перемещение, скорее всего, будет все больше происходить в направлении городов, и им следует поддерживать местные власти, с тем чтобы они целенаправленно решали эту проблему в рамках городского планирования, включая планирование территорий, и в полной мере использовали ресурсы, инфраструктуру и возможности городов для содействия решениям;
- государствам следует решать проблему перемещения в рамках мирных процессов, включать ВПЛ всех возрастов, гендеров и разнообразия в соответствующие диалоги и поощрять инициативы, касающиеся компенсации, реституции, правосудия переходного периода и социальной сплоченности, как часть процесса восстановления;
- государствам рекомендуется сотрудничать с ВПЛ, принимающими общинами, местными властями, гражданским обществом, частным сектором, ООН, НПО и международными финансирующими субъектами для разработки стратегий с конкретными решениями и оперативных планов с указанием затрат;
- государствам следует институционализировать общегосударственный подход к решению проблемы внутреннего перемещения, поддерживать местные и муниципальные органы власти и создать четкие механизмы координации действий всех соответствующих органов власти;
- государствам следует сотрудничать с координаторами-резидентами ООН для создания механизма координации с соответствующими международными и местными субъектами, включая представителей перемещенных и принимающих общин;
- государствам следует принять и осуществлять законы и политику в отношении внутреннего перемещения в соответствии с правами человека;
- государствам настоятельно рекомендуется выделять средства на осуществление решений из внутренних бюджетов, в том числе для поддержки местных и городских властей, и обеспечивать, чтобы распределение средств основывалось на текущих показателях численности населения регионов и городов (включая ВПЛ) и конкретных потребностях ВПЛ в услугах.

Рекомендация 2: Политическая воля является залогом успеха, и ее следует стимулировать

Более конкретно:

- местным и национальным субъектам, как в правительствах, так и в гражданском обществе, следует стимулировать изменения и привлекать внимание к проблеме перемещения, способствовать давлению со стороны общества для принятия мер и обеспечивать ответственность лидеров за решение проблемы внутреннего перемещения;
- региональным организациям следует принять соответствующие правовые и политические рамочные документы в отношении внутреннего перемещения и работать над их осуществлением;
- региональным организациям, при поддержке других соответствующих субъектов, следует способствовать созданию предсказуемых возможностей для взаимодействия между государствами по вопросам внутреннего перемещения, в рамках которого государства могут представлять свои достижения, обмениваться опытом и учиться друг у друга;
- представителям ООН, государств, региональных организаций, НПО и финансовых учреждений следует активизировать свою дипломатию с государствами по вопросам внутреннего перемещения, в частности для продвижения решений;
- Генеральному секретарю ООН следует активизировать дипломатию и информационно-разъяснительную деятельность ООН посредством назначения Специального представителя Генерального секретаря (СПГС) по решениям проблемы внутреннего перемещения для обеспечения постоянного взаимодействия с государствами по вопросам решений;

- Генеральному секретарю ООН рекомендуется выпускать ежегодный доклад о положении дел с решениями проблемы внутреннего перемещения, отражающий позитивные шаги, предпринятые для решения проблемы перемещения, а также области, в которых все еще необходимы улучшения;
- ООН следует работать над расширением доступа государств к предсказуемой технической поддержке путем предоставления правительствам экспертного потенциала и оптимизации технической помощи со стороны ООН, в том числе путем использования офиса СПГС для получения просьб;
- национальным и, в соответствующих случаях, международным правовым органам следует проводить расследования и преследовать в судебном порядке тех, кто принудительно перемещает население или совершает другие нарушения международных норм в области прав человека, гуманитарного и уголовного права, способствующие перемещению.

Рекомендация 3: Обеспечить участие всего общества

Более конкретно:

- государствам и другим субъектам следует признать права и свободу действий ВПЛ в поиске собственных решений и более целенаправленно стремиться понимать и развивать потенциал ВПЛ;
- государства и другие субъекты должны принимать меры для того, чтобы ВПЛ могли осуществлять свои права на участие, включая голосование и участие в общих делах общин, правительства и государства в качестве граждан и жителей своей страны, а также в процессах принятия решений, связанных конкретно с перемещением (например, через консультативные органы и планирование на уровне общин);
- государства, ООН, НПО и доноры должны предпринять шаги для обеспечения значимого участия, представительства и лидерства местных и

национальных субъектов гражданского общества в качестве ключевых партнеров в стратегическом планировании и реагировании и укрепления их потенциала путем предоставления технической и финансовой поддержки;

- средствам массовой информации настоятельно рекомендуется в упреждающем режиме освещать и привлекать внимание к проблеме внутреннего перемещения, уделяя особое внимание рассказам о судьбах конкретных людей, которые способствуют развитию культуры терпимости, понимания и мирного сосуществования; правительствам рекомендуется позволить им делать это без необоснованного вмешательства;
- необходимо прилагать усилия для создания, расширения и поддержки сетей исследователей, работающих над проблемами внутреннего перемещения, особенно в странах, затронутых перемещением, и в странах Юга, в том числе путем увеличения донорских инвестиций в университеты, аналитические центры и инициативы, которые поддерживают эти усилия;
- группам гражданского общества, учителям и лидерам общин, среди прочих, следует использовать все возможности для углубления понимания и повышения осведомленности по вопросам, связанным с предотвращением и разрешением ситуаций внутреннего перемещения.

Рекомендация 4: Более эффективно использовать возможности частного сектора в отношении решений

Более конкретно:

- субъектам частного сектора настоятельно рекомендуется изыскивать возможности для участия в тех сферах, где они могут содействовать решениям проблемы внутреннего перемещения;
- правительствам и финансирующим субъектам следует создавать благоприятные для бизнеса условия путем принятия политики и нормативных актов, которые могут стимулировать участие

частного сектора, в том числе путем использования государственно-частных партнерств, облигаций социального воздействия, механизмов смешанного финансирования или страхования для снижения риска инвестирования и деятельности в ситуациях внутреннего перемещения;

- правительствам, субъектам частного сектора, финансирующим субъектам, ООН и НПО следует совместно работать над созданием национальных и местных платформ частного сектора для обмена знаниями и создания возможностей для укрепления партнерских отношений и вовлечения частного сектора;
- заинтересованным субъектам частного сектора следует добровольно выступать в качестве лидеров на национальном или глобальном уровне в вопросах участия в ситуациях внутреннего перемещения, а глобальным платформам, таким как Всемирный экономический форум, следует предоставлять субъектам частного сектора возможность демонстрировать виды передовой практики и брать на себя обязательства в отношении действий;
- донорам и организациям, занимающимся гуманитарной деятельностью и вопросами развития, следует стремиться, по возможности, закупать продукцию у местных субъектов частного сектора;
- ООН и НПО следует инвестировать средства в углубление своего понимания частного сектора, в том числе путем найма лиц с опытом работы в частном секторе.

Рекомендация 5: Сделать ООН соответствующей целям и несущей ответственность за решения

Более конкретно:

- Генеральному секретарю следует формализовать роль координаторов-резидентов в руководстве усилиями ООН в отношении решений на страновом уровне, в том числе путем включения соответствующих обязанностей в их круг ведения и оценки эффективности работы;

- соответствующим учреждениям ООН, НПО и донорам следует предоставить координаторам-резидентам возможности для поддержки их руководящей роли в отношении решений, в том числе выступая в качестве «Коалиции сторонников» деятельности в отношении решений на страновом уровне;
- координаторам-резидентам следует обеспечить наличие соответствующего механизма для координации усилий в отношении решений, в том числе для совместного анализа и разработки стратегии решений и плана с указанием затрат, а также включение решений в Рамочную программу ООН по сотрудничеству в области устойчивого развития и связанные с ней процессы;
- Генеральному секретарю следует официально и недвусмысленно заявить о своем ожидании того, что субъекты ООН, занимающиеся вопросами развития, активизируют свое участие в деятельности, касающейся решений для ВПЛ, и признают ее важной для своей работы по достижению ЦУР;
- Генеральному секретарю следует изложить четкие ожидания для всех частей системы ООН в отношении решений и потребовать от соответствующих учреждений и структур ООН (занимающихся вопросами, касающимися гуманитарной деятельности, развития, мира, а также бедствий/изменения климата) разработать институциональные планы относительно того, как они будут наращивать внутренний потенциал и активизировать свою деятельность в отношении решений;
- Генеральному секретарю следует назначить Специального представителя по решениям проблемы внутреннего перемещения для обеспечения руководства на высоком уровне внутри и вне Организации Объединенных Наций в отношении решений и стимулирования изменений во всех взаимосвязанных направлениях деятельности, касающихся гуманитарной помощи, развития и мира;
- учреждениям ООН и НПО следует включать меры по решению проблемы внутреннего перемещения в индивидуальные оценки эффективности,

а Генеральному секретарю следует использовать независимые проверки для оценки мер реагирования ООН на проблему внутреннего перемещения на страновом уровне.

Рекомендация 6: Использовать международное финансирование для решений

Более конкретно:

- донорам следует предоставлять финансирование как можно более локально и поддерживать муниципальные органы власти и местных субъектов гражданского общества для укрепления их институционального потенциала;
- субъектам, финансирующим развитие, следует систематически включать решения проблемы внутреннего перемещения в финансирование мер по борьбе с нестабильностью и сформулировать конкретный план того, как они обеспечат более предсказуемое институциональное участие в решении проблемы внутреннего перемещения;
- в соответствии с Рекомендацией КСР ОЭСР о взаимосвязи между гуманитарной деятельностью, деятельностью в области развития и мира, финансирующим субъектам следует обеспечить, чтобы их ресурсы способствовали применению подхода к решениям, основанного на объединении усилий;
- ООН, в частности Фонду миростроительства и Центральному фонду реагирования на чрезвычайные ситуации, двусторонним донорам и МФУ следует расширить свое участие в поиске и реализации решений и активно использовать возможности для дополнительного финансирования по всему спектру деятельности, связанной с гуманитарными вопросами, развитием и миром;
- донорам, при участии государств, затронутых проблемой перемещения населения, ООН, гражданскому обществу и частному сектору следует создать Глобальный фонд для решений проблемы внутреннего перемещения с целью оказания финансовой и технической поддержки национальным планам и

стратегиям в отношении решений, содействия мониторингу эффективности и ответственности, а также стимулирования трансформирующих изменений, которые позволят странам преодолеть основные барьеры на пути к поиску и реализации решений.

Рекомендация 7: Повысить эффективность использования данных о внутреннем перемещении

Более конкретно:

- правительствам следует признать, что данные и доказательства имеют решающее значение для разработки эффективной политики, оперативных планов и мер реагирования на внутреннее перемещение, и применять подход к действиям, основанный на фактах;
- правительствам следует внедрить процессы и системы для сбора, анализа и управления данными о внутреннем перемещении и при необходимости получать для этого финансовую и техническую помощь;
- всем субъектам следует уделять приоритетное внимание защите конфиденциальных данных и обеспечить, чтобы их действия и функционирование систем определялись строгими стандартами, касающимися защиты данных;
- правительствам следует предоставить международным субъектам возможности для сбора и анализа данных, необходимых для их деятельности;
- на страновом уровне следует создать рабочие группы по данным о внутреннем перемещении и обеспечивать, чтобы там, где это возможно, руководство их деятельностью осуществляло правительство или чтобы оно участвовало в таком руководстве совместно с другими субъектами, для координации сбора и анализа данных между соответствующими субъектами, занимающимися данными, и для разработки стратегии, определяющей приоритеты каждого субъекта на различных этапах цикла перемещения;

- международным донорам следует увеличить финансовую поддержку усилий по сбору данных внутри стран, а также усилий на глобальном уровне для лучшего понимания тенденций внутреннего перемещения.

Рекомендация 8: Устранение факторов, способствующих перемещению, и снижение рисков перемещения

Более конкретно:

- для того, чтобы в первую очередь предотвратить возникновение конфликтов и насилия и снизить риски перемещения, вызванного конфликтами, государствам и, на глобальном уровне, Совету Безопасности следует продемонстрировать подлинное политическое лидерство и обновленную приверженность основанному на правах порядку, который ставит человечество на первое место; кроме того, им следует признать, что с суверенитетом приходит ответственность, и работать коллективно, чтобы покончить с культурой безнаказанности, которая позволяет нарушениям прав оставаться бесконтрольными;
- при появлении первых признаков конфликта, возобновления насилия или угроз для гражданского населения ООН, государствам и посредникам следует быстро мобилизоваться для поддержки деэскалации, политических переговоров и разрешения конфликта, а также систематически решать проблему внутреннего перемещения в рамках этих усилий;
- государствам следует принять политику по минимизации ущерба гражданскому населению в вооруженных конфликтах и четко включать предотвращение принудительного перемещения населения в законы, руководства и программы подготовки вооруженных сил;
- ООН следует мобилизовать и использовать весь свой потенциал для противодействия угрозам гражданскому населению, в том числе путем обеспечения того, чтобы старшие сотрудники во

всех подразделениях системы были обучены и несли ответственность за принятие мер в случае широкомасштабных нарушений прав или угрозы для гражданского населения;

- государства должны принять немедленные меры для предотвращения дальнейшего обострения глобального климатического кризиса, в том числе путем сокращения своих выбросов в соответствии с целями Парижского соглашения и солидарной работы с более бедными странами для оказания им поддержки в подготовке к последствиям изменения климата, включая перемещение населения;
- государствам следует обеспечить, чтобы законы, политика, стратегии и действия по предотвращению бедствий и ликвидации их последствий и снижению риска бедствий более четко и превентивно учитывали риски перемещения населения (включая возможность долговременного перемещения), в том числе с учетом того, как риски пересекаются, накладываются друг на друга и усугубляются более широкими социальными проблемами;
- финансирующим субъектам следует резко увеличить объем финансирования мероприятий по адаптации к изменению климата, связанных с перемещением населения, в том числе через такие каналы, как Зеленый климатический фонд, уделяя особое внимание странам, подверженным наибольшему риску, и странам, уже сталкивающимся с проблемой перемещения населения в связи с изменением климата;
- финансирующим субъектам следует лучше использовать финансирование на основе прогнозов и другие инструменты упреждающего финансирования, которые позволяют повысить готовность к кризисам;
- государствам следует финансировать осуществление мер по укреплению потенциала противодействия, таких как схемы микрострахования и программы социальной защиты, которые помогают населению лучше справляться с негативными последствиями изменения климата и защищать свои источники средств к существованию,

и следует уделять особое внимание потребностям коренных народов, скотоводов и других лиц, имеющих особую привязанность к своим землям;

- в тех случаях, когда не существует альтернатив для снижения риска причинения вреда и перемещения, государствам следует содействовать миграции из районов с высоким риском или осуществлять запланированное переселение с согласия и при участии затронутых общин;
- донорам и правительствам следует финансировать осуществление инициатив по превентивной деятельности и обеспечению готовности на уровне общин, включая механизмы раннего предупреждения и мероприятия, основанные на знаниях местного и коренного населения.

Рекомендация 9: Повысить качество защиты и помощи ВПЛ и принимающим общинам

Более конкретно:

- национальным правительствам следует уделять приоритетное внимание защите и гуманитарной помощи в рамках более широкого процесса принятия решений и распределения бюджетных средств, а также консультироваться с ВПЛ всех возрастов, гендеров и разнообразия по поводу их потребностей и проблем, с тем чтобы действовать на опережение;
- в тех случаях, когда возможности государства превышены, государствам следует способствовать тому, чтобы субъекты гуманитарной деятельности имели возможность оказывать нейтральную, беспристрастную и независимую гуманитарную помощь и защиту без неоправданного вмешательства;
- в тех случаях, когда гуманитарный доступ неоправданно ограничен или в нем отказано, ООН и государствам-донорам следует инициативно вести разъяснительную работу с правительствами и возлагать на них ответственность через такие механизмы, как договорные органы ООН,

универсальный периодический обзор Совета по правам человека и, в особо серьезных случаях, Совет Безопасности;

- Совету Безопасности ООН следует четко включать защиту ВПЛ в мандаты операций по поддержанию мира и специальных политических миссий и возложить ответственность за выполнение этих функций на страны, предоставляющие войска и полицию, и руководство миссий;
- Генеральному секретарю ООН и ЦРЧС следует официально подтвердить, что координаторы-резиденты/координаторы по гуманитарным вопросам несут ответственность за обеспечение того, чтобы конкретные потребности ВПЛ выявлялись и удовлетворялись комплексным и скоординированным образом в процессе гуманитарного реагирования;
- Генеральному секретарю ООН следует организовать проведение независимого обзора гуманитарной системы в ситуациях внутреннего перемещения, и на основе его результатов МПК следует обновить свою политику и оперативные руководящие указания по реагированию на внутреннее перемещение, с тем чтобы обеспечить более предсказуемое реагирование на конкретные потребности ВПЛ;
- субъектам гуманитарной деятельности следует как можно раньше закладывать основу для решений проблемы внутреннего перемещения и обеспечивать, чтобы планы гуманитарного реагирования содержали информацию о том, как меры реагирования приведут к решениям;
- меры гуманитарного реагирования должны, насколько это возможно, предусматривать работу с местными системами и структурами и через них, а не создание параллельных систем предоставления услуг;
- донорам следует продолжать укреплять финансирование гуманитарной деятельности, работая над выполнением обязательств в рамках «базовой

договоренности» и предусматривая исключения для субъектов гуманитарной деятельности в законодательстве о борьбе с терроризмом, с тем чтобы уменьшить препятствия для гуманитарных операций.

Рекомендация 10: Поддерживать динамику и обеспечивать активную последующую деятельность

Более конкретно:

- Генеральному секретарю ООН настоятельно рекомендуется обеспечить сильное руководство для осуществления последующей деятельности в связи с докладом Группы и для включения проблемы внутреннего перемещения в число приоритетных вопросов в рамках Организации Объединенных Наций и во всем мире;
- всем субъектам следует инициативно и решительно продвигаться вперед в выполнении рекомендаций Группы, которые касаются конкретно их;
- на национальном уровне государствам при поддержке координаторов-резидентов ООН следует созвать совещание соответствующих высокопоставленных должностных лиц и экспертов для разработки плана применения рекомендаций Группы на своей территории;
- региональным организациям следует созвать региональный саммит министров для обсуждения вопроса о том, как рекомендации Группы будут выполняться в соответствующих регионах;
- следует созвать мероприятие высокого уровня по проблеме внутреннего перемещения, на котором государства и другие субъекты возьмут на себя обязательства по решению проблемы внутреннего перемещения в свете доклада и рекомендаций Группы;
- Генеральному секретарю следует создать небольшую «коалицию сторонников», объединяющую субъектов, которые занимаются

вопросами, касающимися гуманитарной деятельности, развития, мира, снижения риска бедствий и адаптации к изменению климата, для поддержки последующих и других соответствующих действий в свете рекомендаций Группы;

- государствам-членам следует сохранить «Группу друзей» Группы, при необходимости измененную и переименованную, для поддержания динамики и последующей деятельности по выполнению рекомендаций Группы;
- двусторонним донорам в области развития, МФУ и ОЭСР следует учредить контактную группу, занимающуюся содействием учета проблемы внутреннего перемещения в подходах к финансированию развития;
- Генеральному секретарю следует создать консультативный совет по вопросам частного сектора для содействия привлечению частного сектора к усилиям в отношении решений;
- Генеральной Ассамблее ООН следует принять решение ежегодно проводить в апреле Всемирный день внимания к проблеме внутреннего перемещения, приуроченный к годовщине принятия Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны;
- Генеральному секретарю следует публиковать ежегодный доклад о положении дел с решениями проблемы внутреннего перемещения, в котором будут отслеживаться прогресс в отношении общих изменений, описанных в этом докладе Группы, и отражаться позитивные шаги, предпринятые субъектами для решения проблемы внутреннего перемещения, а также сохраняющиеся проблемы и препятствия;
- Генеральному секретарю следует создать в своем офисе небольшой секретариат или другой соответствующий механизм для обеспечения продолжения общей административной координации, мониторинга, отчетности и распространения информации об осуществлении нашего доклада и выполнении рекомендаций.

Приложение 3: Основные вехи глобальных и региональных действий по решению проблемы внутреннего перемещения

За последние десятилетия на международном и региональном уровнях были предприняты важные инициативы по решению проблемы внутреннего перемещения.

На глобальном уровне в 1991 году Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций поручила ЦРЧС координацию гуманитарной помощи всем лицам, пострадавшим от гуманитарных кризисов, включая ВПЛ, в рамках нового подхода, используемого МПК и многими учреждениями²⁰². В следующем году Генеральный секретарь назначил первого Представителя Генерального секретаря (ПГС) по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц, которому было поручено работать с правительствами затронутых стран и мировым сообществом для более эффективного решения проблемы внутреннего перемещения. В 1997 году Генеральный секретарь подтвердил роль ЦРЧС как основного координационного центра по вопросам внутреннего перемещения в рамках системы реагирования ООН.

1998 год стал решающим поворотным моментом в усилиях по решению проблемы внутреннего перемещения на глобальном уровне. Благодаря последовательным усилиям ПГС Комиссии Организации Объединенных Наций по правам человека (в настоящее время Совет по правам человека) были представлены Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны²⁰³. Руководящие принципы, опирающиеся на нормы международного права, содержат определение внутренне перемещенных лиц, подтверждают ответственность государств и представляют собой основанный на правах рамочный документ для предотвращения проблемы внутреннего перемещения, реагирования на нее и нахождения ее решений. Также в 1998 году Норвежским советом

по делам беженцев был основан Глобальный проект по ВПЛ (позже переименованный в Центр мониторинга внутренних перемещений), который впоследствии был признан в многочисленных резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН. В 1998 году принудительное перемещение также было включено в Римский статут Международного уголовного суда.

В следующее десятилетие были предприняты дополнительные шаги по решению проблемы внутреннего перемещения на глобальном уровне. На Всемирном саммите 2005 года более 190 глав государств признали Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны в качестве «важной международной основы для защиты внутренне перемещенных лиц»²⁰⁴. В том же году была создана кластерная система для лучшей координации ответных мер в ситуациях внутреннего перемещения. В 2010 году Межучрежденческий постоянный комитет (МПК) принял Рамочную программу поиска долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц МПК²⁰⁵. В следующем году Комитет по политике Генерального секретаря ООН принял решение о долгосрочных решениях, в котором была предпринята попытка определить четкие приоритеты и обязанности по поддержке реализации долгосрочных решений для ВПЛ и возвращающихся беженцев после конфликта²⁰⁶. В 2020 году государства приняли Международные рекомендации по статистике ВПЛ. В 2020 году также отмечалась двадцатая годовщина публикации Руководящих принципов, после чего ряд партнеров приступили к реализации Плана действий РП-20 и обобщили национальную практику²⁰⁷. В настоящее время План действий РП-20 реализуется под новым обозначением РП-2.0, при этом он по-прежнему способствует обучению действиям по предотвращению, защите и решениям в связи с проблемой

внутреннего перемещения. Меры по решению проблемы внутреннего перемещения также отражены, в частности, в Сендайской рамочной программе по снижению риска бедствий, Рамочной конвенции ООН об изменении климата и Новой программе развития городов. Хотя проблема, связанная с перемещенными лицами, не фигурирует в конкретных задачах ЦУР, они выделены в качестве уязвимой группы, нуждающейся в расширении прав и возможностей, в ЦУР, содержащихся в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года²⁰⁸.

На региональном уровне также произошел ряд важных событий. В 2006 году Международная конференция по району Великих озер приняла Протокол об обеспечении внутренне перемещенных лиц защитой и помощью. Три года спустя, в 2009 году, Африканский союз принял Конвенцию Африканского союза о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи, широко известную как Кампальская конвенция. Кампальская конвенция остается первой и

единственной общеконтинентальной юридически обязательной конвенцией по проблеме внутреннего перемещения. В 2017 году Африканский союз провел свою первую конференцию государств — участников Кампальской конвенции, а два года спустя объявил 2019 год «Годом беженцев, возвращенцев и внутренне перемещенных лиц». Другие региональные организации приняли конкретные резолюции по ВПЛ, включая Совет Европы, Организацию американских государств и Лигу арабских государств²⁰⁹. В Центральной Америке и Мексике региональное применение Комплекса мер в отношении беженцев (известного под испанской аббревиатурой MIRPS) включает деятельность Рабочей группы по перемещению лиц внутри страны, благодаря которой государственные должностные лица в странах этого региона имеют возможность обсуждать соответствующие вопросы и обмениваться накопленным опытом, а также заслушивать мнения экспертов в отношении урегулирования кризисов, связанных с внутренним перемещением.

Глоссарий

Подход, обеспечивающий учет возраста, гендера и разнообразия (ВГР) — Возраст относится к различным этапам жизненного цикла человека. Гендер относится к социально сконструированным ролям женщин и мужчин, которые часто являются решающими в том, как люди определяют себя и определяются другими. Разнообразие относится к различным ценностям, установкам, культурным взглядам, убеждениям, этническому происхождению, национальности, сексуальной ориентации, гендерной идентичности, способностям, состоянию здоровья, социальному статусу, навыкам и другим специфическим личностным характеристикам. Анализ аспектов ВГР как взаимосвязанных личностных характеристик помогает понять многогранные риски и возможности отдельных лиц и сообществ, связанные с защитой, а также более эффективно их устранять и поддерживать.

Смешанное финансирование — модель финансирования проектов в области развития, сочетающая первоначальную инвестицию, часто поступающую от благотворительной или государственной организации, с последующими коммерческими инвестициями. Первоначальная инвестиция, часто называемая инвестицией на льготных условиях, предполагает участие в большой доле риска проекта.

Гражданское общество — относится к субъектам, которые независимы от правительств и обычно работают на некоммерческой основе, таким как общественные группы, НПО, правозащитные организации, независимые активисты и правозащитники, религиозные организации, благотворительные организации, фонды, университеты, профсоюзы и юридические ассоциации.

Адаптация к изменению климата — процесс адаптации к текущему или ожидаемому изменению

климата и его последствиям. Примеры мер по адаптации включают укрепление экосистем (например, путем защиты мангровых зарослей для предотвращения наводнений), содействие страхованию и диверсификации источников средств к существованию или содействие переселению из районов с высокими климатическими рисками.

Коллективные результаты — конкретные и измеримые результаты, которых субъекты, занимающиеся гуманитарной деятельностью, деятельностью в области развития, и другие соответствующие субъекты хотят достичь совместными усилиями в течение нескольких лет для снижения потребностей, рисков и факторов уязвимости людей и укрепления их потенциала противодействия.

Планирование на уровне общины — инклюзивные процессы участия для содействия достижению всеобъемлющего видения и определению приоритетов на местном уровне посредством серии углубленных консультаций. Оно предоставляет возможность привлечь к процессу планирования не только местные органы власти и лидеров общин, но и, среди прочих, ВПЛ, принимающие общины, возвращенцев, маргинализованные группы, молодежь и женщин.

Финансирование на льготных условиях — ссуды и финансирование на более выгодных условиях, чем те, которые существуют на рынке. Как правило, они включают процентные ставки ниже рыночных, льготные периоды, в течение которых получатель ссуды не обязан производить платежи по долгу в течение нескольких лет, или сочетание низких процентных ставок и льготных периодов.

Меры по борьбе с терроризмом — меры, охватывающие законы, политику, тактику, технику и стратегию, которые правительство, военные,

правоохранительные органы, деловые круги и разведывательные службы используют для борьбы с терроризмом или его предотвращения.

Субъекты деятельности в области развития — относится к субъектам, играющим роль преимущественно в области развития, таким как международные финансовые учреждения, двусторонние доноры в области развития, корпоративный частный сектор и некоторые субъекты ООН и НПО.

Финансирование развития — относится к финансированию во всех секторах, включая энергетику, здравоохранение, важнейшую инфраструктуру, технологии, образование и другие, которые имеют решающее значение для развития страны. Это включает в себя поддержку национальных и местных органов власти, а также предоставление финансирования частным предприятиям для создания рабочих мест и поддержку местных банковских систем.

План развития — план, разработанный национальными или местными органами власти для руководства осуществлением широкомасштабных мер: например, по сокращению бедности, обеспечению доступного и недорогого жилья, развитию общин и т. д.

Фонд готовности к стихийным бедствиям — механизм финансирования, используемый для организации, обучения и подготовки населения и всех соответствующих учреждений для раннего предупреждения, эвакуации, спасения, оказания чрезвычайной и иной помощи в случае бедствия или чрезвычайной ситуации.

Снижение риска бедствий (СРБ) — системный подход к выявлению, оценке и снижению рисков бедствий. Он направлен на сокращение числа факторов социально-экономической уязвимости к бедствиям, а также на борьбу с экологическими и другими опасностями, которые их вызывают.

Долгосрочные решения — процесс достижения состояния, в котором лицо или группа лиц больше не имеют конкретных потребностей в специальной помощи и защите в связи с их перемещением и могут пользоваться своими правами человека, не подвергаясь дискриминации вследствие перемещения. Это состояние может быть достигнуто путем устойчивой реинтеграции на прежнем месте проживания (возвращение); устойчивой интеграция в тех местах, где предусмотрено расселение внутренне перемещенных лиц с целью предоставления им убежища (местная интеграция); устойчивой интеграции в другой части страны (поселение в других районах страны).

Механизмы раннего предупреждения — политика, процедуры и инструменты, предназначенные для прогнозирования и уменьшения ущерба от стихийных бедствий и антропогенных катастроф и других нежелательных явлений.

Принудительное выселение — постоянное или временное выселение против их воли отдельных лиц, семей и/или общин из их домов и/или с их земель, на которых они проживают, без предоставления надлежащей правовой или иной защиты или без обеспечения доступа к такой защите.

Финансирование на основе прогноза — подход, позволяющий получить доступ к финансированию для принятия мер на ранней стадии, которые могут быть приняты на основе прогнозного анализа и информации в сочетании с анализом рисков. Его цель состоит в том, чтобы предвидеть бедствия, по возможности предотвратить их последствия и уменьшить человеческие страдания и потери.

Принимающие общины — местные общины в районах перемещения.

Гуманитарные принципы — гуманность (т. е. стремление облегчить любые человеческие страдания), нейтралитет (т. е. позиция не принимать чью-либо сторону в военных действиях), беспристрастность (т. е. действия, направленные только на удовлетворение потребностей) и оперативная

независимость (т. е. независимость от политических, экономических, военных или других целей любого субъекта). Эти гуманитарные принципы обеспечивают основу для гуманитарной деятельности и являются очень важными для установления и сохранения доступа к пострадавшим лицам.

Взаимосвязь между гуманитарной деятельностью, деятельностью в области развития и мира — концепция, направленная на улучшение сотрудничества, согласованности и взаимодополняемости при осуществлении гуманитарной деятельности, деятельности в области развития и мира с акцентом на устранение факторов общей уязвимости и неудовлетворенных потребностей людей.

Международные финансовые учреждения — глобальные или региональные учреждения, созданные группой стран, такие как Всемирный банк или региональные многосторонние банки развития, которые предоставляют финансирование и профессиональные консультации для ускорения развития.

Подходы, предусматривающие объединение усилий — когда части системы «объединены», они работают вместе взаимодополняющим и эффективным образом (в отличие от работы в условиях разобщенности или изоляции).

Негосударственная вооруженная группа — вооруженный субъект, участвующий в конфликте и отличный от правительственных сил. Размер, структура, возможности и мотивации таких групп сильно различаются.

Политическая воля — намерение и обязательство субъектов предпринимать действия для достижения ряда целей, связанных с общественным благом, а также выполнять и поддерживать эти действия в течение какого-то времени.

Долговременное перемещение — относится к ситуации ВПЛ, которые в течение значительного периода времени лишены возможности или не в

состоянии предпринять шаги для постепенного снижения своей уязвимости, обнищания и маргинализации и найти долгосрочное решение.

Опосредованная война — вооруженный конфликт между двумя или более государственными или негосударственными субъектами, которые действуют в результате подстрекательства или от имени других сторон, не принимающих непосредственного участия в военных действиях.

Резидент — относится к лицу, которое живет в стране, но не обязательно имеет статус гражданина.

Разделение ответственности — концепция, разработанная в контексте беженцев, относится к механизму международного сотрудничества и солидарности для поддержки принимающих государств с учетом различий в возможностях и ресурсах государств.

Медленно развивающиеся кризисы — бедствия, возникающие постепенно с течением времени, например засуха, опустынивание или повышение уровня моря.

Общественный договор — касается легитимности власти государства над человеком. Это подразумеваемое или явное согласие членов общества сотрудничать для получения социальных благ: например, путем принесения в жертву некоторой индивидуальной свободы в обмен на защиту государством их оставшихся прав и поддержание социального порядка.

Безгражданство — состояние, при котором ни одно государство не рассматривает соответствующее лицо в качестве гражданина.

Владение недвижимым имуществом — в контексте владения или пользования жильем и землей это относится к связи отдельных лиц и групп с землей и жильем, которая может быть определена юридически, неформально или в соответствии с обычаями. Владение недвижимым имуществом может быть закреплено в различных

формах, включая аренду жилья, жилищные кооперативы, долгосрочную аренду, индивидуальную собственность, использование временного жилья и неформальные поселения, включая самозахват земли или строений.

Правосудие переходного периода — подход, используемый для решения проблемы систематических или широко распространенных нарушений прав человека, столь многочисленных и серьезных, что обычная система правосудия не может или не сможет обеспечить адекватный ответ. Применение этого подхода направлено на признание жертв и расширение возможностей для мира, справедливости и примирения.

Общегосударственный подход — относится к подходу, который способствует согласованности действий различных подразделений правительства и использует дополнительные возможности соответствующих министерств, национальных и местных администраций для нахождения общего решения конкретных проблем или вопросов.

Подход с участием всего общества — предполагает совместное участие всех заинтересованных сторон, включая ВПЛ и принимающие общины, религиозные институты, гражданское общество, академическое сообщество, средства массовой информации, добровольные ассоциации и, в соответствующих случаях, частный сектор и промышленность.

СНОСКИ

- 1 IDMC, [Global Report on Internal Displacement 2021](#).
- 2 IDMC, [Women and Girls in Internal Displacement](#), 2018.
- 3 Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц, «Лица с инвалидностью в контексте перемещения населения внутри страны», A/HRC/44/41, May 2020, para 17.
- 4 IDMC, [Global Report on Internal Displacement 2021](#).
- 5 Ibid.
- 6 Ibid.
- 7 Ibid.
- 8 Ibid.
- 9 Когда районы становятся охваченными конфликтом и насилием, у людей часто не остается другого выбора, кроме как покинуть свои дома, спасаясь бегством в поисках безопасности и возможности удовлетворить свои основные потребности. Во многих случаях люди также спасаются бегством в поисках безопасности заблаговременно, пока насилие не охватило их район. В особо вопиющих случаях принудительное перемещение населения используется как преднамеренная стратегия и тактика сторон конфликта, что является прямым нарушением международного гуманитарного права.
- 10 IDMC, [Global Report on Internal Displacement 2021](#).
- 11 «Мегапроект» может включать строительство инфраструктуры, в том числе крупных плотин, а также «расчистку» территорий для подготовки к крупным спортивным мероприятиям.
- 12 Не существует общепринятого определения того, что является «долговременным» перемещением внутри страны. Некоторые организации используют в качестве порогового значения срок в три года или более, другие — в пять лет или более. Чтобы лучше понять масштаб этой проблемы, мы призываем соответствующих участников (в частности, тех, кто занимается сбором данных) собраться вместе и договориться об общем определении.
- 13 Недавний анализ показал, что средняя продолжительность гражданских войн увеличилась более чем в два раза в период с 1991 по 2015 год. См. United Nations/World Bank, [Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict](#), 2018.
- 14 IDMC, [Global Report on Internal Displacement 2021](#).
- 15 Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц, «Права внутренне перемещенных лиц», A/73/173, июль 2018 года.
- 16 Комиссия Организации Объединенных Наций по правам человека, [Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны](#), E/CN.4/1998/53/Add, 11 февраля 1998 года.
- 17 Walter Kälin, Brookings-Bern Project on Internal Displacement, [The Guiding Principles on Internal Displacement - Annotations](#), revised edition, 2008.
- 18 Недавнее исследование, проведенное в Колумбии и Либерии, показало, что перемещенные женщины на 40–55 процентов чаще сталкивались с насилием со стороны интимного партнера за последний год по сравнению с женщинами, не затронутыми проблемой перемещения. Jocelyn Kelly, Amalia Rubin, Uche Ekhator-Mobayode, Diana J. Arango, *The Risk that Travels with You: Links between Forced Displacement, Conflict and Intimate Partner Violence in Colombia and Liberia*. См. “Overview: Policy Implications of the Gender Dimensions of Forced Displacement Research Program” и World Bank and Policy Research Working Paper, готовится к публикации.
- 19 UNICEF, [Lost at Home: The risks and challenges for internally displaced children and actions needed to protect them](#), May 2020, p. 5.
- 20 Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц, «Жилищные, земельные и имущественные вопросы в контексте перемещения лиц внутри страны», A/HRC/47/371, апрель 2021 года.
- 21 Недавнее исследование, проведенное в Дарфуре для Всемирного банка, показало, что ВПЛ на 22 процента чаще оказываются бедными, чем лица, не затронутые проблемой перемещения. См. Tilman Brück and Wolfgang Stojetz, “The double burden of female protracted displacement: Survey evidence on gendered livelihoods in El Fasher, Darfur”, in *Overview: Policy Implications of the Gender Dimensions of Forced Displacement Research Program*, готовится к публикации; и *World Bank and Policy Research Working Papers*, готовится к публикации.
- 22 The Academy of Medical Sciences, [Health and Internal Displacement](#), February 2021.
- 23 Norwegian Refugee Council, [NRC Submission to the High-Level Panel on Internal Displacement](#), May 2020, para 15.

- 24 Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц, «Лица с инвалидностью в контексте перемещения населения внутри страны», A/HRC/44/41, май 2020 года, пункт 17.
- 25 Minority Rights Group International, [No escape from discrimination: minorities, indigenous peoples and the crisis of displacement](#), December 2017, p. 2, para 1.
- 26 UNDP/SOAS University of London, [Towards Development Solutions to Internal Displacement: A Political Economy Approach](#), June 2021.
- 27 Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, принятая всеми государствами — членами Организации Объединенных Наций в 2015 году, представляет собой общий план действий по обеспечению мира и процветания людей и планеты. 17 ЦУР являются настоятельным призывом к действиям всех стран для решения различных проблем, начиная от бедности и заканчивая изменением климата. См. также анализ пересечения проблем, связанных с перемещением, и ЦУР в публикации: United Nations Association–United Kingdom (UNA-UK), [Tackling internal displacement through the SDGs](#), March 2017; и International Peace Institute, [Reaching Internally Displaced Persons to achieve the 2030 Agenda](#), November 2018.
- 28 Paulo Verme and Kirsten Schuettler, [The Impact of Forced Displacement on host communities: A review of the empirical literature in economics](#), World Bank publication, February 2019.
- 29 Дополнительную информацию о глобальных и региональных вехах в решении проблемы внутреннего перемещения см. в приложении 3.
- 30 В нескольких письменных представлениях, направленных Группе, подчеркивалась важность понимания издержек, связанных с исключением, как ключевого фактора, способствующего появлению политической воли, — см., например, [представление УВКБ ООН](#).
- 31 Определение этих терминов см. в глоссарии.
- 32 International Peace Institute, [Reaching Internally Displaced Persons to achieve the 2030 Agenda](#), November 2018.
- 33 Данные о смертности см. на сайте [Coronavirus Resource Center](#), а о росте бедности — World Bank Blogs, [Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty: Turning the corner on the pandemic in 2021?](#), 24 June 2021.
- 34 В Ираке многие ВПЛ были не в состоянии платить за аренду жилья и, столкнувшись с риском выселения, прибегали к продаже своего имущества, брали новые займы и использовали детский труд. В Афганистане экономический спад и рост цен на товары привели к тому, что ВПЛ в еще большей степени столкнулись с проблемами обнищания и отсутствия продовольственной безопасности. Многие из них были вынуждены прибегать к ранним и принудительным бракам, детскому труду и попрошайничеству, что повышало риск насилия и жестокого обращения; см. IDMC, [Global Report on Internal Displacement 2021](#), p.72.
- 35 Анализ, проведенный в октябре 2020 года, показал, что в 2020 году развивающиеся страны потеряют почти триллион долларов (при совокупном сокращении прямых иностранных инвестиций, помощи на цели развития, денежных переводов, доходов от туризма и государственных доходов) — потери, последствия которых будут сохраняться в течение многих лет. Глобальные доноры сталкиваются с растущим давлением использовать ресурсы для удовлетворения экономических потребностей внутри своих стран, в результате чего странам, затронутым проблемой перемещения населения, будет предоставляться меньше помощи. Тот же анализ показал, что в период с 2019 по 2020 год двусторонние доноры сократили обязательства по оказанию помощи примерно на 36 процентов.
- 36 Исследование ЦМВП показало, что риск быть перемещенным из-за землетрясений, ураганов, засух и наводнений более чем удвоился с 1970-х годов. См. IDMC, [Global Estimates 2015: People Displaced by Disasters](#), July 2015, p. 8.
- 37 World Bank, [Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration](#), 2018. Тремя регионами, с учетом которых была получена эта предполагаемая цифра, являются страны Африки к югу от Сахары, Южная Азия и Латинская Америка.
- 38 Всемирный банк определяет «внутренних климатических мигрантов» как лиц, которые перемещаются в пределах национальных границ вследствие медленного воздействия изменения климата на источники средств к существованию из-за изменений в доступности воды и урожайности сельскохозяйственных культур или вследствие таких факторов, как повышение уровня моря или штормовой нагон воды. Многие из этих лиц попадают под определение внутренне перемещенных лиц в соответствии с Руководящими принципами по вопросу о перемещении лиц внутри страны.
- 39 Например, в пожароопасный сезон 2019–2020 годов в Австралии пожарами были охвачены 17 миллионов гектаров земли, и более 65 000 человек были вынуждены эвакуироваться и покинуть свои дома, спасаясь бегством. После этого бедствия международная группа ученых провела [исследование](#) и пришла к выводу о том, что риск возникновения лесных пожаров в Австралии увеличился на 30 процентов за последние 100 лет в результате изменения климата.

- 40 Joint Meeting of the Economic and Social Council and the Peacebuilding Commission, [Linkages between Climate Change and Challenges to Peacebuilding and Sustaining Peace in the Sahel](#), 13 November 2018.
- 41 Например, Тувалу, как ожидается, будет полностью затоплено в результате повышения уровня моря и береговой эрозии в течение следующих 50–100 лет, причем два из девяти островов уже находятся на грани затопления, а остальные расположены в среднем всего на три метра выше уровня моря. Наряду с Фиджи и Кирибати, страна была вынуждена инициировать программы упреждающего переселения и «добровольного отступления» для защиты своих общин. См. Eleanor Ainge Roy, [One day we'll disappear': Tuvalu's sinking islands](#), *The Guardian*, May 2019; и Carol Farbotko, [No Retreat: Climate Change and Voluntary Immobility in the Pacific Islands](#), Migration Policy Institute, June 2018, para 11.
- 42 Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций, [видеообращение Генерального секретаря к первому Саммиту по финансовой поддержке уязвимых к изменению климата стран](#), июль 2021 года.
- 43 Вследствие ограничений на поездки, связанных с пандемией COVID-19, Группа не смогла осуществить миссии в страны, затронутые проблемой перемещения населения. Вместо этого учреждения ООН и НПО провели консультации от имени Группы, охватив более 12 500 ВПЛ и членов принимающих общин в 22 странах. Список стран и [резюме выводов по итогам этих консультаций](#) можно посмотреть на сайте Группы. Международный комитет Красного Креста также способствовал проведению дискуссии между членами Группы и ВПЛ в Южном Судане.
- 44 Доклад Генерального секретаря для Всемирного гуманитарного саммита, [«Единое человечество: общая ответственность»](#), A/70/709, февраль 2016 года, стр. 29–32 и 73–75.
- 45 Межучрежденческий постоянный комитет, [Рамочная программа поиска долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц МПК](#), апрель 2010 года.
- 46 Dr. Elizabeth Ferris, [Durable Solutions for IDPs](#), August 2020.
- 47 В настоящее время более половины населения мира проживает в городах, и по прогнозам к 2050 году эта доля увеличится до 68 процентов. Тенденции перемещения населения в города, скорее всего, будут продолжать усиливаться параллельно. Регион с наибольшим числом ВПЛ — африканские страны, расположенные к югу от Сахары, — имеет самую низкую долю населения, проживающего в городских районах, но при этом он урбанизируется быстрее всех других. Поэтому вполне вероятно, что перемещенные лица будут все чаще переезжать в города и в этом регионе и даже ускорять тенденции урбанизации. См. Earle et al., [When Internal Displacement Meets Urbanization: Making Cities Work for Internally Displaced People](#), *Refugee Survey Quarterly*, Volume 38, Issue 4 (December 2020), pp. 494–506; и ICRC, [Displaced in Cities: Experiencing and Responding to Urban Internal Displacement Outside Camps](#), June 2020.
- 48 МПК, [Рамочная программа поиска долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц МПК](#), апрель 2010 года
- 49 Как пояснил Специальный докладчик по вопросу о правах человека ВПЛ: «Слишком часто политические интересы определяют политику правительства в пользу одного типа решения, а не другого, и власти продвигают планы, которые могут не соответствовать требуемым стандартам. [...] В таких ситуациях политика правительства часто навязывает возвращение как предпочтительное решение проблемы внутреннего перемещения, лишая внутренне перемещенных лиц их права выбирать долгосрочное решение по своему усмотрению и приводя к ситуациям, когда устойчивая реинтеграция невозможна». См. доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц, «Предотвращение произвольного перемещения в ситуациях вооруженного конфликта и повсеместного насилия» (готовится к публикации).
- 50 Хотя в нашем докладе мы используем сокращение «ВПЛ», его следует всегда понимать как включающее в себя внимание к различному опыту людей всех возрастов, гендеров и разнообразия.
- 51 Среди прочих элементов, эти соображения, касающиеся защиты, должны находить отражение в том, как международные субъекты сотрудничают с правительствами, особенно в ситуациях, когда государство является стороной конфликта или причастно к нарушениям прав. МПК разработал полезную [типологию сценариев взаимодействия](#), в которой рассматривается вопрос о том, как лучше взаимодействовать с государственными субъектами в зависимости от их роли в кризисе. Хотя деятельность МПК сосредоточена на гуманитарном реагировании, это также может быть полезно при рассмотрении стратегий взаимодействия для нахождения решений проблемы внутреннего перемещения.
- 52 Сегодняшние ВПЛ могут стать завтрашними беженцами, а возвращающиеся мигранты и беженцы могут стать ВПЛ, если в стране их происхождения сохраняется ситуация, характеризующаяся отсутствием безопасности, неприкосновенности и возможностей для реинтеграции. См. David Cantor and Jacob Ochieng Apollo, [Internal Displacement, International Migration and Refugee Flows: Connecting the Dots](#), *Refugee Survey Quarterly*, Volume 39, Issue 4, December 2020, pp. 647–664; и IDMC, [The Displacement Continuum](#), June 2020.

- 53 Это был один из самых актуальных вопросов, поднимавшихся ВПЛ в ходе наших консультаций с ними. См. [Резюме основных тенденций по результатам консультаций с ВПЛ и принимающими общинами, 2020 год](#).
- 54 Например, согласно исследованию Джорджтаунского университета/МОМ о ВПЛ в Ираке, большинство репатриантов, занятых в сельском хозяйстве, с трудом находили работу из-за трудностей с привлечением средств для необходимого ремонта и инвестиций, а также по причине наличия неразорвавшихся боеприпасов. См. IOM Iraq and Georgetown University, [Access to Durable Solutions Among IDPs in Iraq: Four Years in Displacement](#), 2019, p. 30–32.
- 55 International Labour Organization, [Submission to the SG High-Level Panel on Internal Displacement](#), May 2020.
- 56 Например, во время землетрясения и цунами 2018 года на Сулавеси, Индонезия, большие участки земли были просто затоплены. См. REACH, [Central Sulawesi Earthquake, Tsunami, and Liquefaction: Population Needs – Multi-Sector Needs Assessment](#), Executive Summary Report, February 2019.
- 57 См. дополнительные подробности в [представлении MOT](#) для Группы.
- 58 Связанная с этим проблема заключается в том, что «в ситуациях повторяющихся волн перемещений в течение многих лет перекрывающиеся имущественные претензии могут затруднять реституцию». См. доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц, [«Жилищные, земельные и имущественные вопросы в контексте перемещения лиц внутри страны»](#), A/HRC/47/37, май 2021 года.
- 59 UNICEF/IDMC, [Equitable access to quality education for internally displaced children](#), July 2019.
- 60 Обучение на уровне общины соответствует подходу, при котором образование предоставляется негосударственным субъектом, но при этом учебная программа разрабатывается в соответствии с национальной системой. См. [представление Международной организации за спасение детей](#) для Группы.
- 61 Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц, [«Защита внутренне перемещенных лиц и оказание им помощи»](#), A/70/334, август 2015 года, пункт 19.
- 62 Более подробную информацию о шагах, которые могут и должны предпринимать правительства для решения проблемы внутреннего перемещения, см. в the Brookings Institution's publication, [Addressing Internal Displacement: A Framework for National Responsibility](#), 2005.
- 63 Планы по борьбе с неблагоприятными последствиями изменения климата должны также включать активизацию усилий по поиску долгосрочных решений проблемы внутреннего перемещения согласно [Рекомендациям, сформулированным в докладе Исполнительного комитета Варшавского международного механизма по потерям и ущербу в результате воздействий изменения климата, в отношении комплексных подходов к предотвращению, минимизации и устранению проблемы перемещения, связанного с негативными последствиями изменения климата](#), принятым КС 21 в 2018 году.
- 64 Добровольный национальный обзор — это процесс, в рамках которого страны оценивают и представляют прогресс, достигнутый в реализации ЦУР и выполнении обязательства о том, что «никто не будет забыт».
- 65 См. дальнейший анализ в [совместном представлении МИОСР, Совместной службы по профилированию ВПЛ и ООН-Хабитат](#) для Группы.
- 66 Consultation between the Secretary-General's High-Level Panel on Internal Displacement and the Municipality of Honduras, internal report, 29 March 2021.
- 67 Дополнительную информацию о реагировании на внутреннее перемещение в направлении городов см. в документе UN-Habitat, Institute for Environment and Development and Joint Internal Displacement Profiling Service, [Internal Displacement in an Increasingly Urbanized World: Synthesis report on urban internal displacement](#), May 2021; UNSG's High-Level Panel on Internal Displacement, UN-Habitat, IIED and JIPS, [Event Report – Internal Displacement in an Increasingly Urbanized World: Challenges and Opportunities](#), April 2021.
- 68 В ходе одного из исследований, проведенных в Пакистане, исследователи обнаружили, что в целом и мужчины, и женщины разных возрастов положительно оценили изменения в гендерных отношениях, произошедшие во время перемещения, такие как увеличение числа девочек, получающих образование, женщин, получающих заработную плату, и мужей, выполняющих домашние обязанности. См. Humanitarian Policy Group Working Paper, [Changing gender relations on return from displacement to the newly merged districts of Pakistan](#), October 2020.
- 69 Global Protection Cluster, [Global Database on IDP Laws and Policies](#), 2021.
- 70 Phil Orchard, "Protecting the Internally Displaced: Rhetoric and Reality", Routledge Global Institutions Series, 2018.
- 71 Решающая роль женщин в предотвращении и разрешении конфликтов и в инициативах по миростроительству является общепризнанной

- и была официально подтверждена Советом Безопасности ООН в 2000 году в его резолюции [S/Res/1325](#), однако необходимо удвоить усилия по поддержке участия женщин в этих процессах. Это является основной частью глобальной повестки дня «Женщины, мир и безопасность».
- 72 Donald Steinberg, [Bringing Displaced Persons into Peace Processes: Good for Them, Good for Peace](#), International Crisis Group, April 2010.
- 73 Есть несколько хороших примеров, которые можно использовать: например, мирное соглашение в Колумбии касается ВПЛ, как и мирное соглашение, недавно подписанное в столице Южного Судана Джубе.
- 74 GP20, [Somalia Data and Analysis to Inform Collaborative Approaches to Finding Durable Solutions](#), 2020; и [представление Сомали](#) для Группы.
- 75 Дополнительную информацию о правосудии переходного периода в ситуациях внутреннего перемещения можно найти в [докладе Специального докладчика по вопросу о правах человека ВПЛ](#) за 2018 год, A/73/173.
- 76 Некоторые государства уже приложили значительные усилия в этом направлении. Например, правительство Тувалу создало в 2015 году [Фонд выживания Тувалу](#), чтобы правительство имело возможность оказывать срочную помощь лицам, пострадавшим от стихийных бедствий и изменения климата.
- 77 Специальный докладчик по вопросу о правах человека ВПЛ представил [доклад о роли национальных правозащитных учреждений в защите прав ВПЛ](#), в котором содержатся ценные рекомендации для НПЗУ и правительств, все из которых Группа поддерживает.
- 78 Примеры из многих стран Латинской Америки показали, какую важную роль могут играть местные субъекты гражданского общества в стимулировании перемен — будь то в документировании проблемы перемещения (как это было в [Мексике](#)) или в использовании важных судебных разбирательств для привлечения внимания правительств и побуждения их к принятию мер (как это было в [Сальвадоре](#)). Субъекты гражданского общества, включая религиозных лидеров, могут также играть важную роль в миростроительстве и поддержке восстановления социальной сплоченности после кризисов (как указано в [докладе Генерального секретаря о миростроительстве и поддержании мира](#), A/74/976–S/2020/773, 2020).
- 79 Совсем недавно в [Сальвадоре](#), после решения Конституционного суда 2018 года, и, в частности, в [Колумбии](#), где решение Конституционного суда 2004 года положило начало разработке [закона о жертвах](#) и комплексной стратегии реагирования.
- 80 Африканский союз, [Конвенция Африканского союза о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи \(Кампальская конвенция\)](#), 2009 год.
- 81 См., например, [рекомендацию 6](#) Комитета министров Совета Европы государствам-членам (2006); [резолюцию 2850](#) Организации американских государств о ВПЛ (2014); и резолюцию Лиги арабских государств 761 (2016).
- 82 Мы слышали от затронутых государств об уникальных преимуществах изучения опыта других государств, которые сталкивались с проблемой перемещения и добились прогресса в ее решении. Региональные организации также отмечали, что они часто обнаруживали, что государства более восприимчивы к мнениям, высказываемым другими государствами, чем к мнениям «внешних» экспертов.
- 83 РП-2.0 — это многосторонняя инициатива, пришедшая на смену трехлетнему Плану действий РП-20, осуществление которого началось в ознаменование двадцатой годовщины принятия Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны.
- 84 Анализ того, как проблема внутреннего перемещения рассматривалась международными механизмами отчетности, включая Комитет по правам ребенка, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин и механизм универсального периодического обзора, показал, что лишь небольшое количество рекомендаций было дано государствам в отношении внутреннего перемещения — в отличие, например, от рекомендаций, которые были даны в отношении беженцев и просителей убежища. См. Plan International/World Vision, [Realizing National Accountability and International Responsibility: InterAgency Submission to the High-Level Panel on Internal Displacement](#), April 2021.
- 85 В Колумбии Закон о жертвах содержит конкретные положения об участии ВПЛ. Это пример полезного опыта, который стоило бы использовать и в других странах.
- 86 Женщины из числа ВПЛ часто сталкиваются с явными препятствиями для участия в процессе принятия решений. См. UNHCR, [Tearing Down the Walls: Confronting the Barriers to Internally Displaced Women & Girls' Participation in Humanitarian Settings](#), 2019.
- 87 См. [представление Луганской областной государственной администрации](#) для Группы.
- 88 В Судане, например, Хартумский университет и немецкий иорданский университет в Аммане оказали поддержку Министерству планирования в разработке специального регионального стратегического плана и городских планов.

Дополнительную информацию см. в документе ОСНА, [Reducing Protracted Internal Displacement](#), June 2019.

- 89 [Глобальная академическая междисциплинарная сеть](#), возникшая на основе Глобального договора по беженцам, является полезной моделью для объединения ученых, политиков, практиков и других экспертов для последовательного взаимодействия.
- 90 Группа воспользовалась результатами исследований и анализа, проведенных в рамках партнерства на безвозмездной основе с [Программой исследований по вопросам внутреннего перемещения](#) Инициативы Лондонского университета в области права беженцев. Программа способствует созданию [региональных сетей](#) исследователей в Африке, Латинской Америке и на Ближнем Востоке по вопросам внутреннего перемещения.
- 91 Например, проекты по развитию добывающей промышленности и созданию крупной инфраструктуры, которые иногда вытесняют общины с их земель.
- 92 См., например, принятые ООН [Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека](#).
- 93 Alexander Betts, "IDP Economies: Towards a Research and Policy Agenda, Submission to the Panel" (unpublished), September 2020.
- 94 См. [представление УВКБ ООН](#) для Группы.
- 95 Смешанное финансирование обычно представляет собой сочетание льготного финансирования и коммерческого финансирования, которое осуществляется при содействии международных финансовых институтов.
- 96 См. [представление СВи](#) (Инициативы по созданию связей между предприятиями) для Группы.
- 97 Alexander Betts, Raphael Bradenbrink, Jonathan Greenland, Naohiko Omata and Olivier Sterck, [Refugee Economies in Dollo Ado: Development Opportunities in a Border Region of Ethiopia](#), Refugee Studies Centre, University of Oxford, 4 October 2019.
- 98 Консультация Группы с ГСМС, 2020 год.
- 99 Более подробную информацию см. на сайте коалиции [«Умные общины»](#).
- 100 Более подробную информацию см. в [представлении СВи](#) для созданной Генеральным секретарем Группы высокого уровня по вопросу о перемещении лиц внутри страны.
- 101 Эти обязательства должны, как минимум, отражать 10 принципов [Глобального договора](#), но предпочтительно должны идти дальше и включать конкретные обязательства по оказанию помощи в решении проблемы внутреннего перемещения.
- 102 Например, Всемирная продовольственная программа обязалась закупать 10 процентов продовольствия у мелких фермеров и в настоящее время закупает продовольствие у мелких фермеров в 29 странах. См. [WFP Smallholder Market Support](#).
- 103 Группа определила ряд взаимосвязанных проблем, которые, по ее мнению, препятствовали более систематическому выполнению решения 2011 года. Начнем с того, что после решения 2011 года поиск решений проблемы перемещения не был официально включен в круг обязанностей координаторов-резидентов, а поддержка, оказываемая координаторам-резидентам в выполнении этой функции, была ограниченной. Реализация стратегий кластера раннего восстановления, которые вместе со стратегиями кластера защиты должны были служить ключевым механизмом поддержки координаторов-резидентов в отношении решений, была связана с трудностями во многих ситуациях, и в итоге от этих кластеров пришлось отказаться в целом. Возложение ответственности за решения на кластеры также означало, что решения рассматривались как гуманитарная задача, что еще больше укореняло краткосрочные подходы и позволяло субъектам, занимающимся вопросами развития и мира, и другим субъектам в значительной степени избегать ответственности за поиск и реализацию решений. Точно так же координаторы-резиденты, которые не смогли сделать решения приоритетом, несли лишь ограниченную ответственность. Что касается недавнего прошлого, то поиск решений проблемы внутреннего перемещения напрямую не рассматривался в рамках реформы системы развития ООН.
- 104 В ответ на [резолюцию 71/243 Генеральной Ассамблеи](#), принятую в декабре 2016 года, Генеральный секретарь поставил задачу перестроить систему развития ООН (СРООН) для выполнения Повестки дня на период до 2030 года посредством следующих мер: 1) активизировать систему координаторов-резидентов; 2) обеспечить стратегическое руководство, надзор и подотчетность за достижение общесистемных результатов и 3) предложить новые механизмы финансирования для СРООН. Кроме того, реформа СРООН предоставила возможность для усиления координации и планирования между субъектами, осуществляющими гуманитарную деятельность, и субъектами, занимающимися вопросами развития. Эти предложения были одобрены Генеральной Ассамблеей в мае 2018 года.
- 105 Кластерная система была создана в 2005 году в рамках реформы гуманитарной деятельности с целью повышения предсказуемости, подотчетности и партнерства в реагировании на кризисы, не связанные с беженцами. Кластеры представляют

- с собой группы гуманитарных организаций, как входящих, так и не входящих в ООН, в каждом из основных секторов гуманитарной деятельности — например, водоснабжение, здравоохранение и логистика. Они назначаются МПК и отвечают за координацию.
- 106** Например, в Сомали федеральное правительство и координатор-резидент начали реализацию [Инициативы по долгосрочным решениям](#), основанной на «сильном руководстве правительства и коллективных усилиях партнеров по гуманитарной деятельности, развитию и государственному строительству/ миростроительству и осуществляемой с участием самих общин, затронутых перемещением».
- 107** См. [Программу преобразований](#) Межучрежденческого постоянного комитета 2011 года и [эталон модуля кластерной координации](#) 2015 года.
- 108** Межучрежденческий постоянный комитет, [«Лидерство в действии: руководство для координаторов-резидентов и координаторов по гуманитарным вопросам ООН»](#), 2021 год.
- 109** [Общий страновой анализ ООН](#) — это независимые, беспристрастные и коллективные оценка и анализ ситуации в стране, проводимые системой ООН. Он используется внутри Организации для разработки Рамочной программы по сотрудничеству. В нем рассматриваются прогресс, пробелы, возможности и узкие места в отношении приверженности страны выполнению Повестки дня на период до 2030 года, норм и стандартов ООН и принципов Устава ООН, отраженных в Руководящих принципах Рамочной программы по сотрудничеству ООН.
- 110** Оценка риска и потенциала противодействия является диагностическим инструментом, используемым Всемирным банком для подготовки своих стратегических документов на страновом уровне. Она направлена на выявление контекстуальных рисков, которые способствуют нестабильности. См. [How is the World Bank Group tailoring its approach in countries experiencing Fragility, Conflict and Violence?](#)
- 111** Чрезмерно частое использование гуманитарных призывов для выполнения этой функции привело как к неспособности эффективно предлагать решения, так и к дальнейшему истощению и без того недостаточных средств, выделяемых на гуманитарную помощь.
- 112** Коллективный результат — это конкретный и измеримый результат, которого гуманитарные организации, организации, занимающиеся вопросами развития, и другие соответствующие субъекты хотят достичь совместными усилиями в течение трех–пяти лет для снижения потребностей, рисков и уязвимости людей и укрепления их потенциала противодействия.
- 113** В том числе Совет Безопасности ООН, а также, среди прочих, Департамент ООН по политическим вопросам и вопросам миростроительства и Департамент миротворческих операций ООН.
- 114** В том числе, среди прочих, Управление ООН по снижению риска бедствий (УСРБ ООН) и Рамочная конвенция ООН об изменении климата (РКИКООН).
- 115** Такие как ЦРЧС, Специальный докладчик по вопросу о правах человека ВПЛ и учреждения и управления ООН, включая Управление по координации гуманитарных вопросов (УКГВ), Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ), Международную организацию по миграции (МОМ), Всемирную продовольственную программу (ВПП), Управление Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ), Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ), Управление ООН по координации развития (УКР), Программу развития ООН (ПРООН), Департамент по политическим вопросам и вопросам миростроительства (ДПВМ), Департамент операций в пользу мира (ДОМ), Продовольственную и сельскохозяйственную организацию (ФАО), ООН-Хабитат, Управление ООН по снижению риска бедствий (УСРБ ООН) и Международную организацию труда (МОТ).
- 116** Для получения более подробной информации об этом предложении см. дополнительный анализ, содержащийся в [справочной записке Группы по предложению о создании должности СПГС](#).
- 117** Включая финансирование от государственных доноров по вышеупомянутому спектру деятельности, финансирование МФУ мер по борьбе с нестабильностью и даже гуманитарные фонды, такие как Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации и страновые объединенные фонды.
- 118** Международные финансовые учреждения выразили обеспокоенность по поводу того, что создание таких механизмов могло бы быть порочным, поскольку оно могло бы побуждать государства стимулировать или увековечивать перемещения населения. Однако стоит отметить, что Группа не увидела доказательств, подтверждающих эти опасения.
- 119** World Bank Group, [A Development Approach to Conflict-Induced Internal Displacement](#), 2021.
- 120** [Программа для принимающих общин и беженцев \(ППОБ\)](#) поддерживает страны, принимающие значительное количество беженцев, с целью создания среднесрочных и долгосрочных возможностей в области развития как для беженцев, так и для принимающих их общин. Субъекты этого финансирования признают значительные трудности, с которыми сталкиваются эти страны в достижении собственных целей развития при одновременном размещении беженцев, часто в районах, где местные общины

- сами испытывают нехватку основных услуг и ресурсов.
- 121 OECD, [DAC Nexus Рекомендация on the Humanitarian-Development-Peace Nexus](#), OECD/LEGAL/5019.
- 122 Еще одним ресурсом, который может быть полезен, является [Общая позиция Международной сети по конфликтам и стабильности в отношении комплексных решений для ситуаций с беженцами](#), которая, хотя и ориентирована на ситуации, касающиеся беженцев, также содержит важные выводы для ситуаций, связанных с внутренним перемещением. Общая позиция Международной сети по проблемам конфликтов и уязвимости (МСКУ) основана на политическом документе ОЭСР «[Финансирование в ситуациях, связанных с беженцами](#)», в котором изложены принципы наилучшей практики в отношении того, как финансирование, как в количественном, так и в качественном отношении, может способствовать поиску и реализации решений.
- 123 В ходе одной из консультаций с Группой представитель Института международного развития отметил следующее: «Слишком часто ООН и субъекты, занимающиеся оперативной деятельностью, выдают обычную помощь, образование или другие виды деятельности за взаимосвязанные подходы, способствующие укреплению мира. Новые коллективные стратегии долгосрочных решений открывают перед донорами возможности добиваться того, чтобы субъекты отвечали за достижение более убедительных результатов в области миростроительства».
- 124 Для получения дополнительной информации см. [Prospects Partnership](#) и the [Lives in Dignity Grant Facility](#).
- 125 Глобальный фонд городов для инклюзивного реагирования на пандемию призван удовлетворить неудовлетворенные потребности городов, оказывающих поддержку мигрантам, беженцам и ВПЛ в рамках мер реагирования городов на пандемию COVID-19, особенно в свете сокращения бюджетов местных органов власти. См. [UN-Habitat works with Mayors Migration Council on fund for COVID-19 response to support migrants, refugees and IDPs](#), June 2021.
- 126 «[Базовая договоренность](#)», о которой было объявлено в 2016 году на Всемирном гуманитарном саммите, представляет собой уникальное соглашение между крупнейшими донорами и гуманитарными организациями, которые взяли на себя обязательство передать больше ресурсов в руки нуждающихся людей и повысить эффективность и результативность гуманитарной деятельности.
- 127 Дополнительную информацию о некоторых из рассмотренных Группой вариантов см. в дискуссионном документе [Группы по финансированию мер по решению проблемы внутреннего перемещения](#).
- 128 Более подробную информацию см. на сайте [Global Partnership for Education](#).
- 129 Более подробную информацию см. на сайте [Global Financing Facility for Women, Children and Adolescents](#).
- 130 См. дополнительный анализ в [резюме круглого стола Группы по данным](#).
- 131 Матрица отслеживания перемещений позволяет собирать и анализировать данные о мобильности, факторах уязвимости и потребностях перемещенных и мобильных групп населения, с тем чтобы лица, принимающие решения, и лица, отвечающие за реагирование, могли оказывать этим группам населения более эффективную помощь с учетом конкретных условий.
- 132 Например, в Колумбии система мониторинга Министерства планирования объединяет данные из Реестра жертв и 49 различных учреждений для отслеживания прогресса в выполнении обязательств и решений.
- 133 В 2016 году Статистическая комиссия ООН приняла решение о создании международной Группы экспертов по статистике беженцев и внутренне перемещенных лиц (ГЭСБВПЛ), состоящей из участников, представляющих национальные органы власти и международные статистические организации, а также других технических экспертов. ГЭСБВПЛ было поручено разработать международные рекомендации, стандарты и руководящие положения для улучшения статистических данных о принудительном перемещении.
- 134 [Международные рекомендации по статистике ВПЛ \(МРСВ\)](#) определяют согласованные на международном уровне рамки для стран и международных организаций по улучшению сбора, координации и распространения высококачественных официальных статистических данных по внутренне перемещенным лицам, которые согласуются во времени и являются сопоставимыми между регионами и странами.
- 135 См., например, принятые ООН [Основополагающие принципы официальной статистики](#). Многие национальные и региональные органы также разработали руководящие принципы и правовые стандарты — см., например, [Общий регламент Европейского союза о защите данных 2016/679](#), касающийся защиты данных и конфиденциальности в Европейском союзе (ЕС) и Европейской экономической зоне (ЕЭЗ).

- 136 Для получения дополнительной информации об этике и защите данных в условиях перемещения населения см. [оперативное руководство МПК по ответственности за данные в гуманитарной деятельности](#); [Руководство МККК по защите данных в гуманитарной деятельности](#), а также материалы, подготовленные [Группой по науке и этике использования гуманитарных данных](#).
- 137 Эта рабочая группа могла бы дополнять деятельность Рабочей группы по управлению гуманитарной информацией или Рабочей группы по данным страновой группы ООН, где они присутствуют.
- 138 На этапе, когда кризис уже имеет место, приоритетное внимание необходимо будет уделять обеспечению координации гуманитарных данных, в том числе для продвижения общих подходов и стандартов, максимального использования открытых данных, где это возможно, и обеспечения надежных гарантий и соблюдения стандартов защиты данных. По мере стабилизации ситуации дополнительное внимание должно быть направлено на поддержку государственных систем данных, в том числе на разработку политики и процедур в отношении того, какой информацией и каким образом будут обмениваться международные и национальные субъекты.
- 139 Международный союз электросвязи (МСЭ) [определяет](#) большие данные как «парадигму, позволяющую собирать, хранить, управлять, анализировать и визуализировать, потенциально в условиях ограничений, связанных с деятельностью в реальном времени, обширные массивы данных с разнородными характеристиками». Этот тип данных может быть использован для понимания макротенденций, связанных с внутренним перемещением.
- 140 Internal Displacement Monitoring Centre, [Record 50.8 million people displaced inside own countries by conflict, violence and disasters](#), IDMC GRID Press Release, Geneva, April 2020.
- 141 См. статью 49 [четвертой Женевской конвенции](#), статью 17 [Дополнительного протокола II](#) и [правило 129](#) базы данных МККК по обычному международному гуманитарному праву.
- 142 См. статью 7 1) d) и статью 8 2) a) vii) [Римского статута Международного уголовного суда](#) 1998 года.
- 143 United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, [Reducing the humanitarian impact of the use of explosive weapons in populated areas](#), OCHA Policy and Studies Series, October 2017, p. 10.
- 144 Совет Безопасности ООН, [«Стыд, стигма являются неотъемлемой частью логики сексуального насилия как военной тактики»](#), [сообщает Совету Безопасности Специальный советник](#), а ораторы требуют признания для выживших, освещение 7936-го заседания Совета Безопасности, SC/12819, май 2017 года, пункт 16.
- 145 UN Academic Impact, [UN-Secretary General Calls for Global Ceasefire to Focus on Ending the COVID-19 Pandemic](#), March 2020.
- 146 Африканский союз, [Silencing the Guns: Creating Conducive Conditions for Africa's Development](#), 2020.
- 147 [Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 70/262 и резолюция Совета Безопасности ООН 2282 \(2016\)](#).
- 148 Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата, [Сводный доклад НОВ](#), февраль 2021 года.
- 149 Intergovernmental Panel on Climate Change, [Summary for Policymakers](#), 2021. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.
- 150 World Bank, [Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration](#), 2018, p. 74. Кроме того, в знак признания этих рисков в рамках реализации Рамочной конвенции ООН об изменении климата был создан Варшавский [международный механизм по потерям и ущербу](#). Он способствует применению комплексных подходов к решению проблем потерь и ущерба, связанных с последствиями изменения климата, включая перемещение населения.
- 151 В 2017 году около 35 000 человек, или 47,4 процента населения Доминики, оказались перемещенными вследствие урагана «Мария». IDMC, [Global Report on Internal Displacement 2018](#), p. 43.
- 152 Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц о предотвращении произвольного перемещения в ситуациях вооруженного конфликта и повсеместного насилия (готовится к публикации).
- 153 Однако есть и заметные исключения: Австралия, Афганистан, Великобритания, Нигерия, Новая Зеландия, Судан, США, Украина, Франция и Швейцария приняли или находятся в процессе формулирования политики по защите гражданского населения.
- 154 Доклад Генерального секретаря ООН, [«Защита гражданских лиц в условиях вооруженного конфликта»](#), S/2018/462, 2018 год, стр. 23.
- 155 Межучрежденческий постоянный комитет, [«Права человека прежде всего»](#), июль 2015 года.
- 156 Спустя семь лет после доклада Группы по внутреннему обзору деятельности ООН в Шри-Ланке, который привел к появлению инициативы «Права человека прежде всего», другое независимое расследование вновь показало, что в ООН произошел «системный сбой» в реагировании

- на широко распространенные нарушения прав человека — на этот раз в Мьянме. См. Gert Rosenthal, [A Brief and Independent Inquiry into the Involvement of the United Nations in Myanmar from 2010 to 2018](#), May 2019, p. 16.
- 157 «Призыв к действиям в интересах прав человека» является преемником инициативы «Права человека прежде всего» и представляет собой важную возможность продолжить продвижение объединяющего все подразделения ООН подхода к реагированию на угрозы правам человека, в том числе в самых тяжелых случаях.
- 158 Samuel Cheung and Sebastian von Einsiedel, [Internal displacement: reflections on prevention, protection and solutions](#), Forced Migration Review, November 2020.
- 159 См. [Task Force on Displacement Report](#).
- 160 См. [представление ФАО для Группы](#).
- 161 Vanuatu: National Policy on Climate Change and Disaster-Induced Displacement, 2018; see also GP20, [Vanuatu Climate change and disaster-induced displacement policy](#), 2020 and IOM, [Vanuatu Displacement Management – Factsheet 2019](#).
- 162 См. доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц, «Жилищные, земельные и имущественные вопросы в контексте перемещения лиц внутри страны», A/HRC/47/37, 21 мая 2021 года.
- 163 См. подготовленный МФКК [Контрольный список для законодательства, подготовки к бедствиям и реагирования](#), в котором показано, как государства могут учитывать вопросы, касающиеся внутреннего перемещения, в законодательстве о бедствиях.
- 164 Michelle Yonetani, [Mapping the Baseline: To What Extent are Displacement and Other Forms of Human Mobility Integrated in National and Regional Disaster Risk Reduction Strategies?](#), Platform on Disaster Displacement (PDD), October 2018, p. 27. Исследование Международной федерации Красного Креста и Красного Полумесяца также показало, что вопросы, касающиеся перемещения, в том числе из-за рисков, связанных с климатом, также часто отсутствуют или не учитываются должным образом в законах о бедствиях. См. International Federation of Red Cross, [Law and Disaster Preparedness and Response: Multi-Country Synthesis Report](#), Disaster Law Programme, November 2019, p. 69.
- 165 Управление Организации Объединенных Наций по снижению риска бедствий, [Руководящие принципы «От слов к действиям», Привлечение к участию в деятельности по укреплению потенциала противодействия в поддержку Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы](#), 2019 год.
- 166 IDMC, [Global Report on Internal Displacement 2019](#), p. 5.
- 167 International Organization for Migration and United Nations High Commissioner for Refugees, [Bridging the Divide in Approaches to Conflict and Disaster Displacement: Norms, Institutions and Coordination in Afghanistan, Colombia, the Niger, the Philippines and Somalia](#), 2021.
- 168 Government of Colombia, [Law no 387](#), 1997 (на испанском языке).
- 169 Government of Colombia, [Early Warning website](#) (на испанском языке).
- 170 UNDP/ SOAS University of London, [Towards Development Solutions to Internal Displacement: A Political Economy Approach](#), June 2021.
- 171 Официальная помощь в целях развития (ОПР) определяется [Комитетом содействия развитию ОЭСР \(КСР\)](#) как государственная помощь, которая способствует экономическому развитию и благосостоянию развивающихся стран и конкретно выделяется на достижение этой цели. Часть этой ОПР направляется в «нестабильные страны», а именно в страны, которые испытывают «сочетание подверженности рискам и недостаточной способности государства, систем и/или общин управлять, поглощать или смягчать эти риски». См. дополнительную информацию в OECD's Development Co-operation Working Paper on [States of Fragility and Official Development Assistance](#), 2020.
- 172 В настоящее время Комитет содействия развитию (КСР) состоит из 30 государств-членов, представляющих большинство крупнейших мировых доноров в области развития. См. [список членов КСР](#).
- 173 OECD DAC, [Trends and Insights on Development Finance](#), 2019, p. 9.
- 174 См. дополнительные подробности в дискуссионном документе [Группы по финансированию мер по борьбе с проблемой внутреннего перемещения](#).
- 175 IFRC and the Red Cross/Red Crescent Climate Centre, [Forecast-based Financing and Disaster Displacement](#), Issue Brief, 2020; and GP20, [Mongolia: Forecast-Based Financing to Avoid Disaster Displacement](#), 2020.
- 176 [Зеленый климатический фонд](#) был создан для ограничения или сокращения выбросов парниковых газов в развивающихся странах и оказания помощи уязвимым обществам в адаптации к неизбежным последствиям изменения климата. Это крупнейший в мире фонд, занимающийся решением проблемы изменения климата.
- 177 Дополнительную информацию см. в документе, представленном [Платформой по вопросам перемещения населения в результате стихийных бедствий \(ППБ\)](#).

- 178 Некоторые правительства, особенно малых островных развивающихся государств, также выразили понятное разочарование тем, что их постоянно просят использовать собственные скудные средства для реагирования на перемещения населения и бедствия, связанные с изменением климата, к возникновению которых они почти непричастны.
- 179 Анализ АКАПС показал, что в 2020 году ВПЛ и пострадавшее от кризиса население в более чем 60 странах не получали необходимую им гуманитарную помощь из-за ограничений доступа. См. ACAPS, [Humanitarian Access Overview](#), December 2020, p. 2.
- 180 Существование этих проблем с обеспечением защиты неоднократно признавалось как ООН, так и внешними экспертами, проводившими оценки. В докладе [Комиссии ООН по расследованию](#) после одного особенно серьезного инцидента в Южном Судане эксперты пришли к выводу о том, что Миссия ООН не смогла «на всех уровнях» эффективно отреагировать на угрозу, в итоге «создав ситуацию, в которой гражданские лица могли подвергаться серьезному риску в том самом месте, куда они прибыли за защитой».
- 181 Оценка мер реагирования на тайфун «Хайян» на Филиппинах показала, например, что «значительная активизация усилий различных учреждений действительно обеспечила эффективное реагирование, но при этом многие сотрудники на местах оказались в стороне, не удалось адекватно присоединиться к усилиям по линии национальных систем, что в итоге привело к созданию параллельных структур для планирования и координации». Более подробную информацию см. в документе [Leaving No One Behind – Humanitarian effectiveness in the age of the Sustainable Development Goals](#), OCHA, 2016.
- 182 В одном из представленных Группе материалов было отмечено следующее: «Короткие сроки и тенденция обходить муниципальные власти и местные системы были расценены в лучшем случае как неэффективные, а в худшем — как активно подрывающие долгосрочные, устойчивые улучшения благосостояния как ВПЛ, так и городской бедноты. Также имеются подробно описанные примеры — являющиеся менее заметными, но приводящими к не менее пагубным последствиям, — того, как такие фрагментарные программы подрывают веру населения в возможности и значимость их собственных местных органов власти». См. Karen Büscher and Koen Vlassenroot, [Humanitarian presence and urban development: new opportunities and contrasts in Goma, DRC](#), Disasters, March 2010.
- 183 Mark Lowcock, [What's wrong with the humanitarian aid system and how to fix it](#), April 2021.
- 184 Согласно [Службе отслеживания финансовых данных](#) УКГВ гуманитарные призывы и планы реагирования были профинансированы на 49,7 процентов в 2020 году, 63,5 процентов в 2019 году, 60,7 процентов в 2018 году, 61,3 процентов в 2017 году и 60,5 процентов в 2016 году — т. е. за последние пять лет разрыв между глобальными гуманитарными потребностями и имеющимися средствами составил более 40 процентов.
- 185 Управление Организации Объединенных Наций по координации гуманитарных вопросов, [Глобальный гуманитарный обзор 2021 года](#).
- 186 Группа высокого уровня по финансированию гуманитарной деятельности, [Too important to fail – addressing the humanitarian financing gap](#), 2016.
- 187 Более подробную информацию можно найти на официальном сайте МПК, посвященном «базовой договоренности».
- 188 В некоторых юрисдикциях важная гуманитарная деятельность, такая как оказание медицинской помощи раненым и больным членам негосударственных вооруженных групп, признанных «террористическими», или доставка помощи в районы, контролируемые такими группами, может быть криминализована или наказываться крупными штрафами. Возникшие правовые, финансовые и репутационные риски привели к тому, что организации частного сектора, услуги которых необходимы в цепочке оказания помощи, прекратили оказание таких услуг гуманитарным организациям в ситуациях повышенного риска или установили трудновыполнимые условия. Все большее беспокойство вызывает политика нулевого риска доноров в отношении перенаправления помощи негосударственным вооруженным группам, которые они считают «террористическими» или находящимися под санкциями, при этом, например, условия предоставления грантов требуют тщательной проверки партнеров или бенефициаров. Они могут активно привлекать гуманитарных субъектов к достижению политических и военных целей, что может приводить к исключению лиц, имеющих право на получение гуманитарной помощи, из гуманитарных программ.
- 189 Kate Mackintosh and Patrick Duplat, [Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action](#), OCHA/NRC, July 2013, p. 69.
- 190 International Committee of the Red Cross, [Pathways to durable solutions: bolstering interim solutions to internal displacement](#), 2021.
- 191 «Революция участия» — это инициатива гуманитарного сообщества по привлечению лиц, затронутых гуманитарными кризисами, к принятию

- решений, которые влияют на них, чтобы обеспечить актуальность, своевременность, эффективность и результативность мер гуманитарного реагирования. Более подробную информацию можно найти на веб-сайте о «Революции участия».
- 192** Совместная рамочная программа межсекторального анализа — это новый подход к анализу многочисленных потребностей населения в условиях кризиса. Он был введен в цикл гуманитарных программ в 2020 году и предполагает анализ контекста, событий, шока, воздействия и гуманитарных условий в любой конкретной стране, чтобы дать целостное представление о том, как пострадало население, а также о серьезности и масштабах его потребностей. Более подробную информацию можно найти на веб-сайте [Совместной рамочной программы межсекторального анализа](#).
- 193** Планы мер гуманитарного реагирования определяют видение гуманитарной деятельности в стране, стратегию достижения этого видения, действия, которые необходимо предпринять для реализации стратегии, а также соглашение о мониторинге мер коллективного реагирования. Более подробная информация [о планах мер гуманитарного реагирования](#) содержится здесь.
- 194** Например, в Могадишо Всемирная продовольственная программа сотрудничала с региональным органом власти Бенадира в деле предоставления денежных средств семьям ВПЛ в рамках Программы социальной защиты в городах. См. [Somalia Annual Country Report 2020](#).
- 195** Это было одним из главных обязательств Всемирного саммита по гуманитарным вопросам, и с тех пор наблюдается устойчивый прогресс.
- 196** See Filipa Schmitz Guinote, [ICRC and the “humanitarian–development–peace nexus” discussion](#), International Review of the Red Cross, Vol.101, number 912, p.1059.
- 197** См. Программу преобразований, эталон модуля кластерной координации и Руководство для координаторов-резидентов и координаторов по гуманитарным вопросам.
- 198** IASC, [Guidance on Strengthening Participation, Representation and Leadership of Local and National Actors in IASC Humanitarian Coordination Mechanisms](#), July 2021.
- 199** См. [письмо](#) государств-членов, призывающее к созданию Группы.
- 200** [Заявление Генерального секретаря об учреждении Группы высокого уровня по вопросу о перемещении лиц внутри страны](#), 23 октября 2019 года.
- 201** См. [Terms of Reference of the High-Level Panel on Internal Displacement](#).
- 202** [Резолюция 46/182](#) Генеральной Ассамблеи ООН. ВПЛ конкретно не упоминаются в этой резолюции, но имплицитно речь идет о них. Эта резолюция была принята после того, как ООН проанализировала свои возможности по оказанию помощи нуждающимся. В ходе обзора было установлено, что большинство нуждающихся были перемещены внутри государств, и, следовательно, в резолюции содержится требование о том, чтобы гуманитарная помощь «в принципе» предоставлялась с согласия соответствующего государства.
- 203** Комиссия ООН по правам человека единогласно приняла резолюцию, в которой она приняла к сведению [Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны](#).
- 204** См. [Итоговый документ Всемирного саммита](#), принятый Генеральной Ассамблеей 16 сентября 2005 года, пункт 132. С тех пор Генеральная Ассамблея подтверждала эту формулировку не менее восьми раз, а Совет по правам человека — не менее пяти раз.
- 205** См. [Рамочную основу для поиска долгосрочных решений проблемы внутренне перемещенных лиц МПК](#), апрель 2010 года.
- 206** См. [решение Комитета по политике 2011 года](#).
- 207** См. [International Recommendations on IDP Statistics](#) и [GP20 Compilation of National Practices](#).
- 208** Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам, [Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года](#), 2015 год, пункт 23.
- 209** См., например, Council of Europe [Рекомендация 6](#) of the Committee of Ministers to Member States (2006); Organization of American States [Resolution 2850](#) on IDPs (2014); и League of Arab States [Resolution 761](#) (2016).



**ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ**

Группа высокого уровня
Генерального секретаря ООН по вопросу
о перемещении лиц внутри страны