



Рассмотрение вопроса о внутреннем перемещении видение будущего

Аналитическое резюме



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

Аналитическое резюме

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.

Справочная информация

10 мая 2019 года 57 государств-членов обратились с призывом к Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций учредить независимую группу высокого уровня, с тем чтобы рассмотреть мировой кризис перемещения лиц внутри страны. 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». В октябре 2019 года Генеральный секретарь объявил о создании Группы высокого уровня по вопросу о перемещении лиц внутри страны с мандатом «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».

В течение полутора лет, несмотря на трудности, вызванные началом пандемии COVID-19, мы собирали обширную информацию, проводили углубленные исследования и широкие консультации. Благодаря помощи партнеров мы получили мнения более чем 12 500 внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) и членов принимающих общин в 22 странах. Мы также получили информацию от национальных и местных властей; региональных организаций; правительств стран-доноров и финансовых учреждений; субъектов, занимающихся вопросами гуманитарной деятельности, развития и мира; субъектов частного сектора; представителей академического сообщества; и специалистов по снижению риска бедствий. На основе этой работы мы подготовили доклад, содержащий наши выводы и рекомендации по всему спектру вопросов, которые Генеральный секретарь поручил нам изучить. Ниже мы представляем его резюме.

Дональд Каберука (сопредседатель) **Федерика Могерини** (сопредседатель)

Паула Гавирия

Пер Хеггенес

Насер Джудех

Митику Касса Гутиле

Полин Риак

Сима Самар

Аналитическое резюме

1. Введение

На конец 2020 года огромное число лиц — 55 миллионов — жили в условиях внутреннего перемещения. Число внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) неуклонно росло в течение последнего десятилетия: десятки миллионов лиц ежегодно вынуждены покидать свои дома, а миллионы других уже оказались в ловушке долговременного перемещения. Без сомнения, это глобальный кризис. Однако это не просто кризис, связанный с ростом цифр, но и кризис, проявляющийся в глубоких человеческих страданиях. ВПЛ оказываются вынужденными покинуть свои дома, лишаются средств к существованию и становятся оторванными от своих сетей поддержки и членов семьи. Многие продолжают сталкиваться со значительными рисками и нарушениями своих прав, находясь в ситуации перемещения, причем женщины, дети и уязвимые и маргинализированные группы, как правило, испытывают самые тяжелые последствия. Для многих ВПЛ перспектива восстановления своей жизни остается недостижимой в течение многих лет или даже поколений. В более широком смысле крупномасштабное долговременное перемещение ставит под угрозу прогресс на пути к развитию, миру и процветанию общин и общества в целом.

Хотя некоторые регионы затронуты этой проблемой больше других, ни одна страна не избавлена от риска перемещения населения. Во всем мире конфликты, насилие, бедствия, изменение климата и их взаимодействие вынуждают людей покидать свои дома. Нарушения прав человека, мегапроекты в области развития и техногенные катастрофы также создают значительные угрозы.

Однако в ходе нашей работы мы выяснили, что коренные причины глобального кризиса

перемещения населения лежат гораздо глубже. Самое главное, нас поражает отсутствие политической воли для решения проблемы внутреннего перемещения. Слишком многие государства не признают и не берут на себя ответственность за своих перемещенных граждан и жителей. Организация Объединенных Наций, страны-доноры и международные финансовые учреждения, среди прочих, также не продемонстрировали уровень приверженности, необходимый для преодоления этого кризиса. В результате коллективно не удалось предотвратить, решить и урегулировать проблему внутреннего перемещения.

Этому способствуют несколько пересекающихся проблем. Во-первых, во многих случаях недооцениваются далеко идущие издержки бездействия в отношении внутреннего перемещения. 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, и не осознается или не решается по причине существования других проблем. И в-четвертых, несмотря на четкие обязательства — в том числе, что наиболее важно, обязательства государств перед своими перемещенными гражданами и жителями — существует ограниченная ответственность для субъектов, которые не реагируют должным образом на внутреннее перемещение или даже сами вызывают такое перемещение. Тем временем другие глобальные тенденции неуклонно усугубляют и обостряют кризис. В их число входят, среди прочих, пандемия COVID-19, обострение климатического кризиса и снижение приверженности делу многосторонности.

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. Эта невидимость создает порочный круг: чем менее заметны ВПЛ, тем меньше им уделяется внимания. И чем меньше им уделяется внимания, тем в большей степени их перестают замечать.

Однако, несмотря на эти трудности, мы считаем, что есть основания для надежды. Нас воодушевило то, что ряд государств, затронутых проблемой перемещения, продемонстрировали готовность к решению проблемы перемещения в своих странах. Мы пришли к выводу о том, что посредством удвоения усилий по поддержке долгосрочных решений в таких ситуациях можно добиться прорыва для миллионов ВПЛ, принимающих обшин и стран, затронутых проблемой перемещения. Исходя из этого, мы решили сосредоточиться на достижении прогресса в тех ситуациях, в которых решения находятся в пределах досягаемости. В то же время без значительных улучшений в области превентивной деятельности и гуманитарного реагирования этот глобальный кризис никогда не будет по-настоящему разрешен. Поэтому мы также изучили действия, направленные на предотвращение и снижение рисков новых перемещений и повышение качества защиты и помощи тем, кто уже перемещен. В приведенном ниже резюме представлен обзор анализа, выводов и рекомендаций, изложенных в нашем докладе, а также наши предложения по дальнейшим действиям.

2. Настоятельная необходимость нахождения долгосрочных решений

Во всем мире миллионы людей оказались в ловушке долговременного перемещения, не имея возможности найти долгосрочное решение этой проблемы или вновь обрести безопасное жилье

на длительную перспективу. Многие остаются маргинализированными и зависят от гуманитарной помощи годами или десятилетиями. Даже в тех случаях, когда есть возможности вернуться в районы прежнего проживания, интегрироваться на месте или поселиться в другой части страны, ВПЛ часто не получают предсказуемой поддержки для того, чтобы восстановить свою жизнь.

Одной из главных составляющих этой проблемы является тот факт, что внутреннее перемещение по-прежнему рассматривается в первую очередь как гуманитарный вопрос. Хотя гуманитарная деятельность имеет решающее значение для спасения жизней и облегчения страданий, она сама по себе не может решить все вопросы, необходимые для нахождения масштабных долгосрочных решений. Как отмечали в беседах с нами ВПЛ, в число этих факторов входят защищенность и безопасность; жилье, земля и имущество; средства к существованию и интеграция в системы социальной защиты; образование; и доступ к государственным услугам.

Мы убеждены в том, что для достижения более широких решений требуется фундаментальное изменение мышления, подхода и методов работы. 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 обшин, защиту и поддержку со стороны государства. Это требует гораздо большего внимания к ответственности государств и признания прав и свободы действий ВПЛ как граждан и жителей своей страны. Основное внимание должно быть сосредоточено на создании условий для нахождения решений, которые были бы добровольными, безопасными и обеспечивающими уважение достоинства, а не на принуждении ВПЛ к возвращению в прежние места проживания или

оставлению мест их нынешнего проживания, обеспечивающих им убежище.

Кроме того, решение проблемы внутреннего перемещения должно быть признано критически важным для достижения Целей в области устойчивого развития (ЦУР) и выполнения обязательства о том, что «никто не будет забыт». В рамках этих усилий необходимо более раннее и более предсказуемое участие субъектов, занимающихся вопросами развития, мира, снижения риска бедствий и адаптации к изменению климата. Их участие необходимо для решения вопросов, касающихся управления, инфраструктуры, социальной сплоченности, безопасности и снижения риска бедствий, которое необходимо для достижения долгосрочных решений.

Наряду с этим необходимо продолжать поддерживать индивидуальные решения для уязвимых лиц и маргинализированных групп, обеспечивая, чтобы лица всех возрастов, гендерной принадлежности и разнообразия могли найти долгосрочное решение проблемы перемещения. Обеспечение защиты и неприкосновенности, безопасности и осуществления права ВПЛ должно определять все аспекты подхода к поиску решений. На глобальном уровне мы видим необходимость международной солидарности и «разделения ответственности» для поддержки усилий по поиску решений, включая твердое обязательство гражданского общества и международных субъектов объединить усилия для поддержки ВПЛ и стран, затронутых проблемой перемещения, с целью нахождения окончательного решения проблемы перемещения.

Основываясь на этом понимании, рекомендации, которые мы выносим в отношении решений, требуют: i) сильной политической воли и потенциала правительств для руководства усилиями по поиску долгосрочных решений; ii) ключевой роли ВПЛ, местных общин, гражданского общества, средств массовой информации и академического сообщества; iii) более широкого использования потенциала частного сектора;

iv) системы ООН с усиленным руководством и более высокой ответственностью за решения; v) предсказуемого финансирования для стимулирования действий по поиску и реализации решений и поддержки национальной ответственности в долгосрочной перспективе; и vi) систем для генерирования и предоставления необходимых данных и знаний. Рекомендации по каждой из этих областей изложены ниже.

Рекомендация 1: сделать решения общегосударственным национальным приоритетом

В рамках своего суверенного долга государства несут главную 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 лидерство правительства имеет решающее значение для устойчивого и масштабного решения проблемы перемещения. Важной отправной точкой для этого является признание того, что за ВПЛ как граждан и жителей отвечают все подразделения правительства, от высшего политического руководства до местных органов власти и всех соответствующих министерств. Чтобы реализовать этот подход на практике, мы выносим следующие рекомендации:

- 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

В ходе нашей работы мы заметили, 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.

Для обеспечения того, чтобы права и потребности ВПЛ и принимающих общин не оставались нереализованными, мы считаем, что крайне важно инвестировать в стимулирование политической воли, потенциала и действий в тех случаях, когда они слабы или отсутствуют. На основании наших исследований и консультаций мы пришли к выводу, что для осуществления этого изменения 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, который можно использовать и развивать. В то же время государства должны понимать, что нерешение проблемы перемещения населения или нарушение прав ВПЛ будут приводить к последствиям. Таким образом, необходимо усилить ответственность на всех уровнях. Аналогичным образом, признавая, что действия требуют не только политической воли, но и потенциала, мы считаем, что необходимы шаги для улучшения доступа к технической поддержке. В связи с этим мы выносим следующие рекомендации:

- 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 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

Даже при эффективном руководстве правительства решения проблемы внутреннего перемещения не могут быть найдены без участия других субъектов общества. Что особенно важно, для достижения реального прогресса в

деле прекращения длительного перемещения необходимо признать права и свободу действий ВПЛ как граждан и жителей своей страны. Необходимо также лучше использовать опыт и возможности гражданского общества, средств массовой информации и академического сообщества. Для применения этого подхода, предусматривающего участие всего общества, мы настоятельно рекомендуем предпринять следующие действия:

- 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

Частный сектор обладает уникальным потенциалом для устранения некоторых из наиболее распространенных препятствий на пути к нахождению устойчивых решений. Как показывает опыт в ситуациях с беженцами, возможности частного сектора по созданию рабочих мест и источников средств к существованию, обеспечению доступа к жилью и восстановлению инфраструктуры могут иметь неоценимое значение для оказания помощи перемещенному населению и принимающим общинам в восстановлении после кризисов и обретении вновь жилья на долгосрочную перспективу. Однако в настоящее время субъекты частного сектора систематически не занимаются проблемами ВПЛ так, как многие начали это делать в ситуациях, связанных с беженцами. Мы считаем, что активизация участия частного сектора в ситуациях внутреннего перемещения может многое поменять. Чтобы способствовать этому, мы предлагаем ряд шагов:

- 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

Для нас очевидно, что для того, чтобы положить конец ситуациям долговременного перемещения, необходимы фундаментальные изменения в том, как международные субъекты, занимающиеся вопросами гуманитарной деятельности, развития и мира, действуют в ситуациях внутреннего перемещения. В тех случаях, когда правительства демонстрируют готовность решать проблему внутреннего перемещения, международные субъекты должны выйти за рамки чисто гуманитарной модели и применять подход, в большей степени ориентированный на развитие, который укрепляет государственные системы и услуги в целом. Решение проблемы внутреннего перемещения должно стать обязанностью не только субъектов гуманитарной деятельности, но и субъектов, занимающихся вопросами развития, мира, снижения риска бедствий и изменения климата. ООН как организация, которой поручено обеспечивать значительную часть руководства и координации международных усилий, призвана играть решающую роль в обеспечении этих изменений. Для достижения этой цели мы рекомендуем предпринять следующие шаги:

- 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

Применительно ко всему спектру нашей работы финансирование оказалось одним из наиболее фундаментальных требований для эффективных действий по решению проблемы с внутреннего перемещения. Однако в настоящее время существует пробел в предсказуемом финансировании решений. В первую очередь ответственность за то, чтобы сделать перемещение приоритетом в своих внутренних бюджетах, несут государства, но также очевидно, что международное финансирование обладает важным потенциалом для стимулирования действий. Доступ к ресурсам может обеспечить государствам и другим субъектам большой оперативный потенциал и помочь сделать решение проблемы внутреннего перемещения приоритетным. Продуманное использование финансирования может также способствовать объединению усилий субъектов, занимающихся вопросами гуманитарной деятельности, развития и мира, для поиска решений.

Проведя исследования и консультации, мы пришли к выводу, что для усиления финансирования необходим двусторонний подход. Во-первых, необходимо более систематически интегрировать проблематику внутреннего перемещения в существующие потоки финансирования. Во-вторых, необходимо сделать целевое финансирование более доступным, особенно для государств, которые продемонстрировали готовность к действиям. В этих целях мы рекомендуем следующее:

- 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

Группа твердо убеждена в том, что данные и доказательства имеют ключевое значение для продвижения решений проблемы внутреннего перемещения. Без понимания масштабов перемещения, того, кто и как больше всего пострадал (в частности, с учетом возраста, гендера и разнообразия), а также потребностей и возможностей перемещенного населения невозможно разработать эффективную государственную политику, оперативные планы и меры реагирования. Мы сосредоточили свое внимание на том, как данные и доказательства могут быть использованы для повышения ответственности государств и активизации действий по решению проблемы внутреннего перемещения, признавая при этом, что роль международных субъектов в области данных будет оставаться крайне важной. С этой целью мы призываем предпринять следующие шаги:

- 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.

3. Усиление превентивной деятельности

Продолжающееся возникновение и повторение новых случаев перемещения, связанных с конфликтами, насилием, бедствиями и изменением климата, указывают на то, что, несмотря на предпринятые позитивные шаги, не удается в достаточной мере устранить причины перемещения. Политического лидерства для предотвращения и прекращения насильственных конфликтов крайне не хватает, и гражданское население неоднократно становилось объектом нападений и перемещений. Ответственность государственных и негосударственных субъектов, совершающих эти злоупотребления, ограничена, что позволяет беспрепятственно сохранять обстановку безнаказанности.

Усилия по решению проблемы изменения климата также отстают, и недавний анализ показывает, что нынешние

траектории сокращения выбросов совершенно недостаточны для достижения цели Парижского соглашения по ограничению глобального повышения температуры на 1,5 °C к концу столетия. По данным Межправительственной группы экспертов по изменению климата, масштаб последних изменений в климатической системе является беспрецедентным за сотни и даже тысячи лет. Поскольку негативные последствия изменения климата ошущаются все сильнее, масштабы и серьезность рисков перемещения населения, вероятно, резко возрастут. Печально, что многие страны, наиболее подверженные риску последствий изменения климата, являются одними из наименее ответственных за выбросы, которые его вызывают. Для некоторых малых островных развивающихся государств угроза, связанная с изменением климата, является поистине экзистенциальной.

Перемещение часто является результатом нескольких взаимодействующих факторов. Помимо конфликтов и изменения климата, нестабильность, плохое управление, коррупция, бедность и неравенство могут способствовать социально-экономической напряженности, которая приводит к конфликтам, ограничивает доступные ресурсы для снижения рисков и усугубляет другие, более острые угрозы.

В наших рекомендациях мы настоятельно призываем принять многосторонний подход для предотвращения рисков перемещения, защиты людей от вреда в случае возникновения кризисов и возобновления усилий по устранению коренных причин кризисов.

Рекомендация 8: устранение факторов, способствующих перемещению, и снижение рисков 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. С этой целью мы настоятельно рекомендуем предпринять следующие действия:

- 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.

4. Улучшение защиты и помощи

Во всем мире миллионы ВПЛ сталкиваются с критическими пробелами в гуманитарной помощи и защите. Перемещенные женщины и девочки подвергаются повышенным рискам сексуального и гендерного насилия, включая нападения, надругательства, ранние и принудительные браки и сексуальную эксплуатацию. Дети теряют доступ к образованию и могут быть более уязвимыми перед вербовкой в банды или вооруженные группы, радикализацией, торговлей людьми и негативными стратегиями преодоления трудностей. 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 и подвергаются самым разным медицинским, социальным и экономическим рискам. Пожилые лица и лица с инвалидностью испытывают трудности с доступом к эффективной поддержке, а группы населения, которые уже были маргинализированы до перемещения, часто

сталкиваются с дополнительной стигматизацией и изоляцией.

Для решения этой 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. Мы рассмотрели как способы усиления защиты и помощи во время чрезвычайных ситуаций, так и способы обеспечения принятия мер гуманитарного реагирования, с тем чтобы они закладывали основу для решений.

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

Повышение качества защиты и помощи ВПЛ потребует действий со стороны целого ряда субъектов. Это начинается, в первую очередь, с национальных и местных органов власти, но также требует изменений в гуманитарной системе, среди субъектов, занимающихся вопросами развития и мира, а также в подходе доноров к финансированию. Что особенно важно, необходимо более инициативный подход со стороны всех субъектов, чтобы лучше понимать и реагировать на особые права и потребности ВПЛ. Для реализации изменений, которые, по нашему мнению, необходимы, мы настоятельно призываем предпринять следующие действия:

- 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.

5. Последующая деятельность

Кульминацию инициативы Группы и публикацию настоящего доклада не следует рассматривать 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.

Рекомендация 10: поддерживать динамику и обеспечивать активную последующую деятельность

Группа считает, что последующие действия необходимы на всех уровнях. Говоря конкретнее, мы рекомендуем следующее:

- 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.

Члены Группы

Группа состояла из восьми многоуважаемых членов, назначенных в личном и независимом качестве из числа представителей правительств, международных организаций, гражданского общества и частного сектора. В их число входят представители нескольких стран, затронутых проблемой перемещения населения.

- **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 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.



Инаугурационное заседание Группы, февраль 2020 года.

Слева направо: Паула Гавиря, Митику Касса Гутиле, Полин Риак, Федерика Могерини, Генеральный секретарь ООН Антониу Гутерриш, Дональд Каберука, Насер Джудех, Сима Самар, Пер Хеггенес.

Источник: MOM/Муз Мохаммед.



Организация
Объединенных
Наций

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