



**РАМКОВА ПРОГРАМА  
МІЖВІДОМЧОГО  
ПОСТІЙНОГО КОМІТЕТУ  
З ПОШУКУ  
ДОВГОСТРОКОВИХ РІШЕНЬ  
В ІНТЕРЕСАХ ВНУТРІШНЬО  
ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ**

Брукінгський Інститут —  
Бернський Університет  
Проект щодо внутрішнього  
переміщення



НОРВЕЗЬКА РАДА У  
СПРАВАХ БІЖЕНЦІВ

Неофіційний переклад тексту  
українською мовою забезпечено  
Представництвом Норвезької ради у справах біженців в Україні  
Друк публікації здійснено за підтримки  
Агентства ООН у справах біженців (UNHCR)

**Видавництво:**

**Брукінгський Інститут — Бернський Університет  
Проект щодо внутрішнього переміщення**

1775 Массачусетс Авеню NW  
Вашингтон, округ Колумбія, США  
(1775 Massachusetts Avenue NW Washington, DC USA)

Тел.: +1 (202) 797-6168

Факс: +1 (202) 797-2970

Ел. пошта: [brookings-bern@brookings.edu](mailto:brookings-bern@brookings.edu)

web: [www.brookings.edu/idp](http://www.brookings.edu/idp)

• хоча б опосередковано залучити осіб, переміщених всередині країни в результаті конфлікту або широкомасштабного насилля, до процесу мирного врегулювання та до зусиль із розбудови миру, якщо такі рішення підвищують ефективність довгострокових рішень, які реалізуються в інтересах ВПО.

Процеси підтримки довгострокових рішень мають бути інклюзивними, та до них потрібно залучати на умовах повної рівноправності представників усіх груп переміщеного населення, зокрема жінок, дітей (залежно від віку та зрілості), осіб з особливими потребами/інвалідністю та осіб під ризиком маргіналізації.

Якими критеріями визначається ступінь реалізації довгострокового рішення?

Ступінь реалізації довгострокового рішення для ВПО визначається за цілою низкою критеріїв. Зокрема, при реалізації довгострокового рішення варто дотримуватися без жодної дискримінації таких критеріїв:

- захищеність у довгостроковій перспективі, безпека та свобода пересування;
- гідний рівень життя ВПО, зокрема мінімальний достатній доступ до достатнього харчування, води, житла, послуг охорони здоров'я та базової освіти;
- доступ до працевлаштування та засобів існування;
- доступ до ефективних механізмів надання ВПО допомоги для відновлення їхніх будинків, земельних ділянок та майна або для отримання компенсації у випадку пошкодження.

У деяких випадках для досягнення довгострокового рішення ВПО також мають отримати сприяння, без дискримінації, в наступному:

- доступ до документів, що посвідчують особу, та до іншої документації, а також її заміна;
- добровільне возз'єднання з членами родини, розділеними під час переміщення;
- рівноправна участь із місцевим населенням у прийнятті рішень на всіх рівнях;
- ефективні засоби правового захисту у зв'язку з порушеннями, пов'язаними з переміщенням, у тому числі доступ до правосуддя, репарацій та інформації про причини порушень.

# ДОВІДНИК

Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення передбачають у Принципі 6, що «переміщення триває не довше, ніж цього вимагають обставини». Право внутрішньо переміщених осіб на довгострокове рішення, що впливає з чинних міжнародно-правових норм, передбачено Принципами 28–30.

## 1 Що таке довгострокове рішення для внутрішньо переміщених осіб?

Специфічні потреби та проблеми внутрішньо переміщених осіб (ВПО), пов'язані з правами людини, не зникають автоматично із завершенням конфлікту або стихійного лиха. Не зникають вони й у ранній період, коли люди опиняються в безпеці, залишивши місця конфліктів або стихійних лих. До того ж, проблеми переміщених осіб — у разі повернення до свого житла, поселення в будь-якому іншому місці країни або спроби інтеграції в передбачених для них місцях — зазвичай є тривалими, і їх усунення вимагає надання ВПО підтримки доти, поки не буде знайдено довгострокового рішення у зв'язку з їхнім переміщенням.

Довгострокове рішення досягається тоді, коли ВПО більше не потребують жодної спеціальної допомоги та захисту у зв'язку з їх переміщенням і можуть користуватися своїми правами людини без дискримінації, яка виникає у зв'язку з переміщенням. Для цього потрібні такі умови:

- стійка реінтеграція у попередньому місці проживання (надалі — «повернення»);
- стійка місцева інтеграція в тих областях, де розміщуються ВПО (надалі — «місцева інтеграція»);
- стійка інтеграція в іншій області країни (надалі — «поселення в іншій області країни»).



## ДОВІДНИК

Пошук будь-яких довгострокових рішень, що відповідають інтересам ВПО, слід розуміти як:

- поступовий, часто тривалий процес скорочення обсягу потреб, пов'язаних із внутрішнім переміщенням, та забезпечення можливості реалізації прав людини без дискримінації;
- комплексний процес вирішення завдань, що стосуються дотримання прав людини, гуманітарних аспектів, розвитку, реконструкції і розбудови миру;
- процес, що вимагає координованого та вчасного залучення різних суб'єктів.

### **2** Якими ключовими принципами слід керуватися під час пошуку довгострокових рішень?

- Відповідальність за пошук довгострокових рішень для ВПО в першу чергу покладається на органи державної влади.
- Діяльність міжнародних суб'єктів, які займаються питаннями гуманітарної допомоги й розвитку, доповнюють їхні зусилля в цьому напрямку.
- Усі відповідні органи державної влади мають надавати та забезпечувати оперативний та безперешкодний доступ переміщених осіб до суб'єктів, які займаються питаннями гуманітарної допомоги й розвитку, що надають підтримку ВПО у виборі та впровадженні довгострокових рішень.
- Потреби, права та законні інтереси ВПО мають враховуватися в пріоритетному порядку під час визначення всіх політичних підходів та при виборі довгострокових рішень.
- Усі суб'єкти, які беруть участь у реалізації довгострокових рішень, мають дотримуватися права ВПО добровільно обирати на основі достатньої інформації довгострокове рішення, а також їхнього права на участь у процесах планування та впровадження обраного рішення.
- Рішення внутрішньо переміщеної особи про місцеву інтеграцію або поселення у будь-якій іншій області країни, за відсутності варіанту повернення, не має розглядатися як відмова від її права на повернення, якщо надалі така можливість з'явиться.

• За жодних обставин не можна: заохочувати або примушувати ВПО повертатися або перемищуватися в області, де їхнє життя, безпека, свобода або здоров'я піддаються ризику.

• У своїх пошуках довгострокового рішення ВПО не повинні зазнавати дискримінації у зв'язку з переміщенням.

• Так само, не варто нехтувати інтересами населення та суспільства, які забезпечують (ре) інтеграцію ВПО, та чий потреби є аналогічними потребам внутрішньо переміщених осіб.

• ВПО, для яких було знайдено довгострокові рішення, продовжують залишатися під захистом норм міжнародного права прав людини та гуманітарного права, якщо воно застосовується.

### **3** Як слід організувати процес підтримки довгострокових рішень, що базується на дотриманні прав людини?

Для надання ефективної підтримки ВПО центральні та місцеві органи державної влади, суб'єкти, які займаються питаннями надання гуманітарної допомоги та розвитку, мають діяти узгоджено та організувати на основі дотримання прав людини відповідний процес досягнення довгострокових рішень. Для цього вони мають:

- надати ВПО можливість обирати добровільно та на основі достатньої інформації довгострокове рішення, яке відповідає їхнім інтересам;
- залучити ВПО до участі в процесах планування та управління, що стосуються обраного довгострокового рішення, щоб їхні потреби й права було враховано під час визначення стратегії розвитку та подолання наслідків переміщення;
- надати ВПО безпечний, безперешкодний та своєчасний доступ до всіх суб'єктів, які надають допомогу в пошуках довгострокових рішень, в тому числі неурядових та міжнародних організацій, які займаються питаннями гуманітарної допомоги та розвитку;
- надати ВПО доступ до ефективних механізмів спостереження за процесом та умовами на місці;

**IASC**

МІЖВІДОМЧИЙ  
ПОСТІЙНИЙ КОМІТЕТ

**BROOKINGS**

**u<sup>b</sup>**  

---

**UNIVERSITÄT  
BERN**

РАМКОВА ПРОГРАМА МІЖВІДОМЧОГО  
ПОСТІЙНОГО КОМІТЕТУ З ПОШУКУ  
ДОВГОСТРОКОВИХ РІШЕНЬ В ІНТЕРЕСАХ  
ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

Квітень 2010

Видавництво:  
Брукінгський Інститут — Бернський Університет  
Проект щодо внутрішнього переміщення



# ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА ДО УКРАЇНСЬКОГО ПЕРЕКЛАДУ РАМКОВОЇ ПРОГРАМИ МІЖВІДОМЧОГО ПОСТІЙНОГО КОМІТЕТУ З ПОШУКУ ДОВГОСТРОКОВИХ РІШЕНЬ В ІНТЕРЕСАХ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ .....	4
FOREWORD TO UKRAINIAN TRANSLATION OF THE IASC FRAMEWORK ON DURABLE SOLUTIONS FOR INTERNALLY DISPLACED PERSONS .....	6
ПЕРЕДМОВА .....	9
ВСТУП .....	11
<b>1</b> ШО ТАКЕ ДОВГОСТРОКОВЕ РІШЕННЯ ДЛЯ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ? .....	15
<b>2</b> ЯКИМИ КЛЮЧОВИМИ ПРИНЦИПАМИ СЛІД КЕРУВАТИСЯ ПІД ЧАС ПОШУКУ ДОВГОСТРОКОВИХ РІШЕНЬ? .....	21
<b>3</b> ЯК СЛІД ОРГАНІЗУВАТИ ПРОЦЕС ПІДТРИМКИ ДОВГОСТРОКОВИХ РІШЕНЬ, ШО БАЗУЄТЬСЯ НА ДОТРИМАННІ ПРАВ ЛЮДИНИ? .....	25
Добровільний та поінформований вибір місця для реалізації довгострокового рішення.....	25
Участь внутрішньо переміщених осіб у процесах планування та управління, що стосуються довгострокових рішень.....	30
Доступ до суб'єктів, які надають підтримку ВПО в пошуках довгострокових рішень.....	33
Доступ до ефективного моніторингу.....	34
Мирні процеси та розбудова миру мають здійснюватися із залученням ВПО та сприяти зміцненню основ довгострокового рішення.....	35
<b>4</b> ЯКИМИ КРИТЕРІЯМИ ВИЗНАЧАЄТЬСЯ СТУПІНЬ РЕАЛІЗАЦІЇ ДОВГОСТРОКОВОГО РІШЕННЯ? .....	39
Забезпечення захисту та безпеки на довгострокову перспективу.....	39
Достатній рівень життя без будь-якої дискримінації .....	44
Доступність засобів до існування та можливості працевлаштування .....	47
Ефективні та доступні механізми реституції житла, землі та майна.....	49
Вільний від дискримінації доступ до особистої та іншої документації.....	53
Возз'єднання сім'ї.....	55
Участь у суспільному житті без дискримінації.....	56
Доступ до ефективних засобів правового захисту та правосуддя.....	57



# Передмова до українського перекладу Рамкової програми Міжвідомчого постійного комітету з пошуку довгострокових рішень в інтересах внутрішньо переміщених осіб

Шановні колеги!

Переклад українською мовою Рамкової програми Міжвідомчого постійного комітету (МПК) з пошуку довгострокових рішень призначено для спеціалістів-практиків, державних службовців, гуманітарних організацій та організацій з розвитку, громадських організацій та внутрішньо переміщених осіб для пошуку відповідей на складні запитання щодо того, що саме є довгостроковими рішеннями і яким чином їх можливо впровадити.

Україна вже здобула певний досвід з питань організації роботи щодо внутрішньо переміщених осіб. Ця Рамкова програма містить настанови щодо трьох довгострокових рішень, що стосуються внутрішнього переміщення, а саме місцевої інтеграції, розміщення в інших регіонах країни та відповідних критеріїв для їх успішного та стійкого впровадження. Вона ґрунтується на досвіді багатьох країн і представляє собою детальний регламент, що допоможе визначити складові та етапи впровадження довгострокових рішень. Інакше кажучи, ця публікація допоможе відповісти на запитання «Як визначити, чи знайшли люди довгострокові рішення в умовах свого внутрішнього переміщення і чи позбавилися своєї вразливості, пов'язаної з переміщенням?». Крім того, у виданні наголошується, що реалізація прав людини в повному обсязі без дискримінації за критерієм переміщення є ключовим елементом впровадження довгострокових рішень.

Сподіваюся, що переклад сприятиме інтеграції внутрішньо переміщених осіб і розвитку політики довгострокових рішень відповідно до вимог міжнародного права, а також буде корисним для населення країни загалом.

Спеціальний доповідач  
з питань прав людини  
внутрішньо переміщених осіб,  
**Сесілія ХІМЕНЕС-ДАМАРІ**  
(**Cecilia JIMENEZ-DAMARY**)

листопад 2019 року



\*\*\*

Через конфлікт, що розпочався у 2014 році в Україні, спричинив масштабні руйнування та зумовив внутрішнє переміщення населення, країна зіткнулася з численними викликами, маючи незначні ресурси, проте міцну волю. Багато було зроблено для поступового скорочення потреб та зменшення вразливості громад, які зіткнулися з необхідністю переміщення, одночасно зміцнюючи їхній потенціал та доступ до послуг. Однак, внутрішньо переміщені особи зіткнулися з проблемами щодо отримання соціальних пільг та пенсій. Вони мають дуже обмежені можливості для отримання постійного житла чи місця роботи та реалізації своїх виборчих прав у повному обсязі. Одне з ключових питань зумовлено зв'язком між публічними або адміністративними послугами та реєстрацією як внутрішньо переміщена особа.

Процес розробки та впровадження довгострокових рішень є комплексним завданням, яке потребує глибокого вивчення кожної конкретної ситуації, у якій опинилися внутрішньо переміщені особи в Україні, та більш широких політичних, соціальних та економічних факторів, які впливають на Україну. Успішне впровадження довгострокових рішень для внутрішньо переміщених осіб принесе користь не лише для них у вигляді покращення рівня життя, але й для країни загалом, оскільки це сприятиме розбудові соціальної єдності та забезпеченню мирного співіснування, а також формуванню сильних економічно незалежних та організованих громад. Хоча ситуації із затяжним переміщенням осіб завжди нелегко вирішувати, спільні зусилля Уряду в рамках всебічного підходу із залученням відповідних міністерств, місцевих органів влади та муніципалітетів, а також міжнародних організацій та громадських організацій є важливими елементами для досягнення належних результатів. Рамкова програма Міжвідомчого постійного комітету (МПК) з пошуку довгострокових рішень пропонує систематизовані настанови щодо складових, необхідних для впровадження довгострокових рішень. Я сподіваюся, що Уряд України використовуватиме цю публікацію як посібник та орієнтир для впровадження всебічної політики та відповідного реагування на затяжну ситуацію із внутрішнім переміщенням осіб у країні.

**Професор Вальтер Келін**

листопад 2019 року

# Foreword to Ukrainian translation of the IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons

Dear colleague,

The Ukrainian translation of the IASC Framework on Durable Solutions aims to support practitioners, civil servants, and humanitarian and development organizations, civil society organizations and internally displaced persons, to find answers to difficult questions of what are durable solutions and how does one reach them.

Ukraine has already gained some experience in dealing with internal displacement. This Framework provides guidance on the three durable solutions to internal displacement, i.e. local integration, settlement elsewhere in the country and related criteria for successful and sustainable implementation. It builds on experience of many countries and presents an extended checklist that allows identifying elements and stages of durable solutions. In other words, this publication helps responding to the question “How to determine when people have reached durable solutions to their internal displacement and no longer have specific vulnerabilities related to displacement?”. Moreover, the publication emphasises that full enjoyment of human rights without discrimination on the basis of displacement is the key element for reaching durable solutions.

I hope that translation will help shaping Ukraine’s IDP integration and durable solutions policy in the manner that is consistent with the requirements of international law and to the benefit of the whole population of the country.

Special Rapporteur on the Human Rights  
of Internally Displaced Persons,  
**Cecilia JIMENEZ-DAMARY**  
November 2019

\*\*\*

Since the conflict which struck Ukraine in 2014 and caused massive destruction and displacement, the country has faced multiple challenges with little resources and with much courage. A lot has been done to gradually diminish the needs and vulnerabilities of displacement-affected communities while strengthening their capacities and access to services. However, IDPs face problems accessing social benefits and pensions, have little opportunities to access sustainable housing as well as employment and do not fully enjoy their voting rights. One underlying issue is due to the link between public or administrative services and IDP registration.

The process of elaborating and implementing durable solutions is a complex exercise that requires a deep understanding the specific situation of IDPs in Ukraine and of wider political, social and economic considerations affecting Ukraine. The successful implementation of durable solutions for IDPs will not only benefit IDPs to have a better life but also country, since it will contribute to building social cohesion and ensuring peaceful coexistence, and strong economically independent and well-integrated communities. Although the situations of protracted displacement are never easy to resolve, collaborative efforts of the government, through a comprehensive approach involving relevant Ministries, regional authorities and municipalities, together with international and civil society organizations are important elements to bring good results. The IASC Framework on Durable Solutions offers a structured guidance on the elements needed to reach durable solutions. I hope that the government of Ukraine will use this publication as a guide and benchmark in ensuring a comprehensive policy and related response to address the protracted displacement situation.

**Prof. Walter Kälin**

November 2019



## ПЕРЕДМОВА

**З**ахист внутрішньо переміщених осіб у кінцевому результаті передбачає забезпечення довгострокового рішення щодо їхнього стану. Однак не варто недооцінювати труднощі, що постають у процесі досягнення довгострокового рішення. Довгострокові рішення — непрості рішення, оскільки вони зазвичай пов'язані з більш масштабною боротьбою за мир, безпеку, територіальний контроль, рівні права та адекватний розподіл ресурсів. Узгоджені заходи за участі багатьох впливових суб'єктів — урядів, міжнародних та неурядових організацій та, що найважливіше, самих ВПО — потрібні для забезпечення поступового прогресу.

Ця публікація є результатом тривалого процесу. У 2001 році колишній Координатор надзвичайної допомоги звернувся до колишнього представника Генерального секретаря з питань внутрішньо переміщених осіб для надання рекомендацій щодо способу визначення, коли людей уже можна не вважати ВПО. Було проведено масштабне дослідження на вимогу представника проекту «Брукінгс-Берн» щодо внутрішнього переміщення та Інституту з вивчення процесів міжнародної міграції Джорджтаунського університету (США). Було проведено низку консультацій з урядами, донорами, міжнародними агенціями та неурядовими організаціями, громадськістю та організаціями ВПО на світовому рівні, в результаті яких у 2007 році було створено пілотний варіант рамкової програми пошуку довгострокових рішень.

Відгуки, отримані від організацій та від осіб, що її впроваджували, стали основою для ретельного перегляду тексту, для обговорення якого було залучено практиків, членів Міжвідомчого постійного комітету (IASC), організацій-учасників Глобальних тематичних робочих груп із питань раннього відновлення та захисту, а також Робочої групи ООН з питань розвитку та Виконавчого комітету з гуманітарних питань щодо переходу.

Рамкова програма, рекомендована Робочою групою IASC у грудні 2009 року, спрямована на пошук довгострокових рішень після завершення конфліктів та стихійних лих. У ній описано ключові принципи, засновані на праві прав людини, що мають керувати пошуком довгострокового рішення, та встановлюються критерії, що визначають, якою мірою було досягнуто довгострокове рішення. Рамкова програма також пропонує приклади чинників, які у разі їхньої належної адаптації до місцевого контексту можуть свідчити про зусилля для моніторингу прогресу щодо досягнення довгострокових рішень.

Ми закликаємо впливових суб'єктів у сфері гуманітарної допомоги та розвитку, а також національні та місцеві органи влади використовувати цю Рамкову програму в процесі реалізації своїх зусиль спрямованих на підтримку довгострокових рішень та допомоги ВПО у відновленні нормального життя, гарантій безпеки та гідності.



**Джон Холмс (John Holmes)**  
Заступник Генерального секретаря з  
гуманітарних питань та Координатор  
надзвичайної допомоги



**Уолтер Калін (Walter Kalin)**  
Представник Генерального секретаря ООН з  
прав людини внутрішньо переміщених осіб

## ВСТУП

**П**ереміщення — це подія, що змінює життя людини. Хоча вплив переміщення, часто травматичний, який не вдається усунути до кінця, внутрішньо переміщеним особам (ВПО) потрібно надати можливість повернутися до нормального життя на підставі довгострокового рішення. Згідно з Принципом 28 Керівних принципів із питань переміщення осіб усередині країни (Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення) ВПО мають право на довгострокове рішення та часто мають потребу в підтримці своїх зусиль щодо його досягнення. Керівні принципи 28–30 передбачають право ВПО на довгострокові рішення, відповідальність державних органів влади та роль суб'єктів, які займаються гуманітарними питаннями та питаннями розвитку, у наданні підтримки довгостроковим рішенням для ВПО.

Згідно з Принципом 28 на компетентні органи влади покладається основний обов'язок та відповідальність за створення умов, а також за надання засобів, які дозволяють ВПО добровільно, у безпечних умовах та з гідністю повернутися до своїх домівок або місць постійного проживання або добровільно переселитися в іншу частину країни. Довгострокові рішення для ВПО також відповідають прямим інтересам держави. За відсутності перспектив довгострокового рішення, тривала маргіналізація ВПО може стати перешкодою для міцного миру, стабільності, відновлення та реконструкції у країнах після кризи.

Полегшити пошук довгострокових рішень означає, що всі зацікавлені особи, в тому числі державні та місцеві органи влади, суб'єкти, що займаються гуманітарними питаннями та питаннями розвитку, діють спільно, визначають правильні стратегії та необхідні дії для надання підтримки ВПО в цьому процесі та встановлюють критерії, які допоможуть визначити, якою мірою було досягнуто довгострокове рішення.

### **Відповідні правові принципи: Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення**

Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення<sup>1</sup> – спрямовані на всі фази переміщення (захист від переміщення, захист та сприяння під час переміщення та довгострокові рішення) та встановлюють основні принципи підходу, заснованого на правах людини, для вирішення проблеми внутрішнього переміщення.

Керівні принципи базуються на міжнародному праві прав людини та міжнародному гуманітарному праві, відображають їх положення та відповідають їхнім вимогам. Їх було визнано на Світовому саміті 2005 року Радою з питань прав людини та Генеральною Асамблеєю як «важливу основу для захисту внутрішньо переміщених осіб».

*Див. резолюцію ГА ООН 64/162, п. 11, та резолюцію Ради з питань прав людини 6/32, п. 5.*

1 Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення можна завантажити за посиланням [www.brookings.edu/projects/idp/gp\\_page.aspx](http://www.brookings.edu/projects/idp/gp_page.aspx).



Ця Рамкова програма пошуку довгострокових рішень в інтересах внутрішньо переміщених осіб має на меті роз'яснити концепцію довгострокового рішення та є своєрідним довідником із досягнення таких рішень. В основу цієї програми покладено її пілотний варіант, підготовлений у 2007 році, який отримав схвалення Міжвідомчого постійного комітету та був запропонований для пробного застосування у польових умовах. Рамкову програму було переглянуто і затверджено в остаточній редакції в 2009 році з урахуванням прийнятих зауважень, отриманих після пробного застосування пілотного варіанта та розгляду наступних проєктів програми.

Переглядом програми керував Представник Генерального секретаря з питань прав людини внутрішньо переміщених осіб. Ця робота здійснювалася у тісній співпраці з Тематичною робочою групою з питань раннього відновлення, Робочою групою Кластеру з питань захисту і особливо з Верховним комісаром Організації Об'єднаних Націй у справах біженців, Програмою розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН), Управлінням із координації гуманітарних питань, Міжнародною організацією з міграції, Дитячим фондом Організації Об'єднаних Націй (ЮНІСЕФ), Програмою Організації Об'єднаних Націй з довкілля (ЮНЕП) і Центром моніторингу внутрішніх переміщень. Також було отримано підтримку з боку проєкту «Брукінгс-Берн» із питань переміщення всередині країни.<sup>2</sup>

## **МЕТА ТА СФЕРА ОХОПЛЕННЯ ЦЬОЇ РАМКОВОЇ ПРОГРАМИ**

Метою цієї Рамкової програми є:

- ❖ підвищити обізнаність та розуміння концепції довгострокових рішень в інтересах ВПО;
- ❖ сформулювати загальні керівні рекомендації, що стосуються процесу та умов, необхідних для досягнення довгострокових рішень;
- ❖ надати допомогу у визначенні міри досягнення довгострокового рішення.

Рамкова програма призначена для використання як довідник з досягнення довгострокових рішень для переміщених осіб усередині країни в контексті збройних конфліктів, повсюдних проявів насилля, порушень прав людини та стихійних або техногенних лих.<sup>3</sup> Рамкова програма, що носить загальний характер, має застосовуватися в контексті кон-

2 В основу пілотного варіанта Рамкової програми було також покладено матеріали, надані Інститутом із вивчення процесів міжнародної міграції Джорджтаунського університету (США).

3 Звичайно, обставини можуть накладатися одна на одну, особливо коли переміщення внаслідок стихійного лиха відбувається в контексті комплексного надзвичайного стану. Також стає все більш очевидно, що зміна клімату посилює амплітуду стихійних лих та пов'язаних із цим переміщень, навіть якщо не всі переміщення в результаті цих лих пов'язані виключно зі змінами клімату.

Хоча ця рамкова програма може містити деякі загальні керівні вказівки стосовно переміщень, викликаних процесами розвитку, із цього питання потрібно передусім звертатися до існуючих спеціальних керівництв із розселення. Зокрема, див. Світовий банк, Операційна політика примусового переселення (ОР 4.12, грудень 2001 р.), Спеціальний доповідач із питань належного забезпечення житлом, Основні принципи та керівництва щодо виселення та переміщення у зв'язку з розбудовою (A/HRC/4/18, 2007); Азійський банк розвитку, Політика примусового переселення, 1996.

кретної ситуації та обставин. Її завдання — доповнювати собою більш детальні операційні керівництва, прийняті суб'єктами, які займаються питаннями гуманітарної діяльності та розвитку, а також державними та місцевими органами влади.

Рамкова програма насамперед спрямована на допомогу міжнародним та неурядовим суб'єктам у сприянні державним органам щодо вирішення гуманітарних проблем та проблем розвитку, що виникають у зв'язку з внутрішнім переміщенням. У країнах, в яких відбулося внутрішнє переміщення, Рамкова програма може бути корисною як для самих урядів, які несуть першочергове зобов'язання та відповідальність за надання ВПО засобів захисту та гуманітарної допомоги, так і для інших зацікавлених осіб, зокрема, донорів та власне ВПО.<sup>4</sup>

Цю Рамкову програму розроблено для сприяння застосуванню в польових умовах з метою визначення, чи було знайдено довгострокове рішення для внутрішнього переміщення, залежно від місцевого контексту. Для доповнення тексту документа в ньому було наведено приклади в кольорових блоках для позначення відповідних юридичних принципів (зелені), детальних роз'яснень концепцій (червоні), рекомендованих практик щодо пошуку довгострокових рішень (сині) та можливих індикаторів прогресу у досягненні довгострокового рішення (фіолетові). Індикатори, перелічені у фіолетових блоках, слід вважати не єдиними індикаторами довгострокового рішення, а прикладами, які можуть позначати прогрес щодо досягнення довгострокового рішення залежно від специфіки місцевого контексту.



## ЩО ТАКЕ ДОВГОСТРОКОВЕ РІШЕННЯ ДЛЯ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ?

**Д**овгострокове рішення досягається тоді, коли ВПО більше не потребують жодної спеціальної допомоги та захисту у зв'язку з їх переміщенням і можуть користуватися своїми правами людини без будь-якої дискримінації внаслідок переміщення.

Для досягнення довгострокового рішення потрібні такі умови:

- ❖ стійка реінтеграція у попередньому місці проживання (надалі — «повернення»);
- ❖ стійка місцева інтеграція в тих областях, де ВПО шукали захисту (надалі — «місцева інтеграція»);
- ❖ стійка інтеграція в іншій області країни (надалі — «поселення в іншій області країни»).

Усунення безпосередніх причин переміщення, в результаті, наприклад, укладення мирного договору або спаду повені, може створити передумови для досягнення довгострокового рішення. Однак зазвичай лише цього недостатньо для створення довгострокового рішення. Простий фізичний переїзд, зокрема, повернення додому або до місць постійного проживання, переїзд у будь-яку іншу частину країни або спроба інтеграції на місці часто також не є довгостроковим рішенням (особливо після збройного конфлікту).

1

### Довгострокові рішення та реєстрація ВПО

У деяких місцях ВПО реєструються для отримання допомоги (наприклад, у вигляді продуктів харчування). Той факт, що вони більше не потребують такої допомоги й можуть знятися з реєстрації, не обов'язково означає, що вони знайшли довгострокове рішення. З точки зору міжнародного права, внутрішнє переміщення є фактичним станом і, на відміну від договірних норм, що регулюють статус біженців, міжнародне право не містить такого поняття як правовий «СТАТУС ВПО».

РЕЄСТРАЦІЯ ЯК ВПО може бути корисною, якщо вона пов'язана з певними та конкретними цілями, а саме положенням про спеціальну допомогу. Реєстрація або зняття ВПО з реєстрації не надає й не забирає в особи права, визначені міжнародним правом, у тому числі право на довгострокове рішення.

*Див.: Проект «Брукінгс-Берн» із питань переміщення всередині країни, Захист внутрішньо переміщених осіб: Довідник для осіб, які розробляють закони та політики (2008 р.), сс. 13–15.<sup>5</sup>*

Незалежно від причини внутрішнього переміщення або варіанта, обраного ВПО для досягнення довгострокового рішення, у більшості випадків ВПО продовжуватиме відчувати залишкові потреби та проблеми з правами людини, пов'язані з переміщенням. Так,

5 Див.: [www.brookings.edu/research/protecting-internally-displaced-persons-a-manual-for-law-and-policy-makers/](http://www.brookings.edu/research/protecting-internally-displaced-persons-a-manual-for-law-and-policy-makers/)

наприклад, ВПО, які повернулися до попередніх місць проживання, можуть зіткнутися з тим фактом, що вони не можуть заново відбудувати свої зруйновані оселі або отримати назад свою землю, тому що лихо, що стало причиною їхнього переміщення, зробило її небезпечною для проживання, або ж їхню землю вже зайняли інші. Особи, які обрали варіант місцевої інтеграції, можуть не знайти там роботи або можливості орендувати житло через дискримінаційне ставлення до ВПО з боку місцевого населення або влади. Ті ж ВПО, які оселяться будь-де в країні, можуть потребувати допомоги для розвитку, для задоволення гуманітарних та фінансових потреб доти, поки вони не отримають доступу до засобів до існування, послуг освіти та охорони здоров'я на новому місці проживання.

Також довгострокові рішення не слід розглядати тільки як повернення до своїх колишніх осель та відновлення статусу-кво, який був до переміщення. ВПО може знайти для себе довгострокове рішення в іншому місці, ніж її попередня домівка, якщо там задовольняються потреби цієї особи, пов'язані з переміщенням, і якщо така особа може користуватися там своїми правами, не наражаючи себе на дискримінацію внаслідок свого переміщення.

Після досягнення довгострокового рішення ВПО все ще можуть відчувати потребу в чомусь або стикатися з порушенням своїх прав людини, які не пов'язані з їх переміщенням. Наприклад, це трапляється тоді, коли ВПО повертаються або переміщуються на територію, покинуті чи розорені ще до їхнього переміщення, або території, де широкі верстви населення постають перед такими ж труднощами, як і ВПО, щодо участі у виборах або інших громадських справах.

1

Тому важливо визначити, пов'язані чи ні потреби або проблеми, що залишилися у ВПО, які стосуються їхніх прав людини, з фактом їхнього переміщення. Визначити це можна за допомогою таких критеріїв:

- ❖ **ці потреби або проблеми, пов'язані з правами людини, є наслідком подій, що викликали необхідність переміщення або пов'язані із самим переміщенням.** Приклади: ВПО загубила своє свідоцтво про народження під час перельоту або евакуації, і їй потрібен новий документ на заміну. ВПО, яка повернулася, не може жити в цих місцях, оскільки ті, хто насильно змусив її до переміщення, все ще займають її земельну ділянку. Дівчинка-підліток – ВПО, влаштована в прийомну сім'ю, ризикує стати там жертвою сексуального насильства;
- ❖ **ці потреби або проблеми зі здійсненням прав людини пов'язані з відсутністю ВПО за своїм місцем проживання внаслідок переміщення.** Наприклад, ВПО, яка повернулася, відчуває потребу в допомозі харчами до наступного врожаю, оскільки вона не могла обробляти свою землю у зв'язку з переміщенням. Інший приклад: ВПО, яка оселилася в будь-якій іншій області країни, не внесено до місцевих виборчих списків, оскільки вона не проживала на цій території під час перепису населення;
- ❖ **ці потреби або проблеми, пов'язані зі здійсненням прав людини, викликані несприятливими умовами, в яких опиняються ВПО під час повернення, місцевої інтеграції або поселення в будь-якій іншій області країни, і які не дають ВПО можливості обрати для себе довгострокове рішення.** Наприклад, для ВПО, які врятувалися від стихійного лиха, небезпечно буде повернутися у місце-

вість, уражену повеннями, допоки влада не збудує дамби або не вживатиме інших необхідних заходів для захисту від цього стихійного лиха. Ще один приклад: для безпечного повернення ВПО потрібно спочатку демобілізувати або роззброїти бойовиків, покарати осіб, винних у злочинах, і досягнути примирення всередині суспільства. Також прикладом є ситуація, коли ВПО пропонують переселитися у віддалені області, де немає мережі комунальних послуг або доступу до адекватних джерел засобів до існування;

- ❖ **ці потреби або проблеми, пов'язані зі здійсненням прав людини, виникли в результаті негативних чинників, незіставних за своїми наслідками з чисельністю ВПО серед населення, особливо якщо ці чинники пов'язані з дискримінацією.** Наприклад, ВПО в умовах місцевої інтеграції не можуть влаштуватися на роботу, незважаючи на високий рівень зайнятості серед місцевого населення. Інший приклад: ВПО стають жертвами злочинів на ґрунті ненависті під час спроби оселитися в певних областях.

## ПОСТУПОВИЙ І СКЛАДНИЙ ПРОЦЕС

Забезпечити справді довгострокове рішення часто означає тривалий процес поступового зниження рівня потреб ВПО, пов'язаних із переміщенням, що відбувається паралельно зі створенням умов, за яких ВПО можуть користуватися своїми правами, не наражаючись на дискримінацію внаслідок переміщення. Рішення може стати довгостроковим лише за декілька років або навіть десятиліть, починаючи з моменту фізичного повернення до первинного місця проживання чи поселення в будь-якій іншій області, або починаючи з моменту прийняття рішення про місцеву інтеграцію.

1

Це складний процес, який передбачає вирішення цілого ряду різноманітних завдань.

- ❖ **Права людини:** довгострокове рішення означає відновлення прав людини ВПО, порушених внаслідок переміщення, зокрема правом на безпеку, власність, житло, освіту, охорону здоров'я та засоби до існування. Це може бути пов'язано з необхідністю забезпечити право на відшкодування, доступ до правосуддя, встановлення істини та усунення допущеної раніше несправедливості через звернення до правосуддя перехідного періоду або іншим придатним для цього способом.
- ❖ **Гуманітарні питання:** під час втілення довгострокового рішення ВПО часто продовжують мати гуманітарні потреби. Їм може знадобитися тимчасове житло, поки відбудовуються їхні зруйновані оселі, їжа до першого врожаю або невідкладні медичні послуги до налагодження системи охорони здоров'я.
- ❖ **Цілі розвитку:** досягнення довгострокових рішень пов'язане з ключовими проблемами розвитку, які також визначено Цілями розвитку тисячоліття. Сюди входить надання доступу до засобів до існування, освіти та охорони здоров'я у разі повернення, місцевої інтеграції або поселення в іншій області країни; допомога у створенні або відтворенні місцевих структур управління, забезпечення верховенства права та відновлення житлового фонду та інфраструктури.



- ❖ **Розбудова миру чи реконструкція:** втілити довгострокові рішення після збройного конфлікту, повсюдних проявів насилля та, в деяких випадках, після широкомасштабних природних чи техногенних катастроф може виявитися неможливим без досягнення політичної, економічної та соціальної стабілізації на місцевому чи навіть загальнонаціональному рівнях.

## **ПРОЦЕС, ЩО ВИМАГАЄ КООРДИНОВАНОГО ТА ВЧАСНОГО ЗАЛУЧЕННЯ РІЗНИХ СУБ'ЄКТІВ**

Із самого початку процесу потрібні спільні зусилля цілого ряду суб'єктів, які можуть сприяти впровадженню довгострокових рішень, зокрема національних та місцевих органів влади, а також суб'єктів, що займаються питаннями гуманітарної допомоги, розвитку, захисту прав людини та міжнародної політики<sup>6</sup>.

Суб'єкти, які займаються питаннями гуманітарної допомоги та розвитку, відіграють свою роль у процесі підтримки довгострокових рішень. Дуже важливо досягти ефективного координування зусиль цих суб'єктів і органів влади. Національні координаційні структури, наприклад, комісія, що включає представників відповідних органів влади та їхніх міжнародних і неурядових партнерів у сфері гуманітарної допомоги та розвитку, можуть забезпечити ефективний розподіл обов'язків та виробити узгоджену та всеохоплюючу стратегію дій.

1

У цьому контексті важливо підкреслити, що суб'єкти, які займаються питаннями розвитку, мають нести відповідальність і самі брати участь у тому, що стосується відновлення на ранньому етапі, розробки стратегій відновлення та вжиття заходів із надання допомоги владі в її зусиллях, спрямованих на задоволення цих потреб і вирішення проблем ВПО, причому ці заходи можуть бути включені до довгострокової програм розвитку. Досвід демонструє, що відновлення на ранньому етапі має першочергове значення. Інвестиції у раннє відновлення прискорюють досягнення довгострокових рішень, дозволяють уникнути відстрочок у переміщенні, стимулюють спонтанну участь постраждалого населення в заходах із відновлення, зокрема приймаючих громад, та допомагають попередити нові переміщення.

6 Міжнародні органи, зокрема, регіональні організації, Комісія ООН з миробудівництва, місії з підтримання миру або вирішення політичних питань у деяких випадках можуть відігравати важливу роль. Наразі Комісія з миробудівництва в тісній співпраці із зацікавленими урядами розробила низку стратегічних концепцій розбудови миру для декількох постконфліктних країн, і в деяких із них розглядаються питання довгострокових рішень для ВПО.



### Рекомендована практика: механізми координування в Уганді

На Управління Департаменту Прем'єр-міністра з питань боротьби зі стихійними лихами та допомоги біженцям покладено відповідальність щодо координації, моніторингу та нагляду за впровадженням національної політики з питань ВПО в Уганді. Два комітети національного рівня, Міжміністерський комітет політики та Міжвідомчий технічний комітет, до складу яких можуть входити члени спільноти з гуманітарних питань, також відповідальні за формулювання політики та її перегляд. На місцевому рівні комітети подолання наслідків стихійного лиха мають завдання впроваджувати національну політику.

*Див. проєкт «Брукінгс-Берн» із питань переміщення всередині країни. Семінар з питань впровадження Національної політики Уганди щодо внутрішньо переміщених осіб: Вихідні положення (2006 р.).<sup>7</sup>*

Одним із пріоритетів раннього відновлення для досягнення довгострокових рішень є відновлення місцевих структур управління, інститутів державного захисту (поліція, місцеві суди тощо) та мережі основних послуг (школи, основні об'єкти охорони здоров'я, водопостачання та каналізації) або, якщо такі вже існують, — їх пристосування до специфічних потреб ВПО. Важливо також, щоб зусилля з раннього відновлення включали безпосередню та відчутну допомогу ВПО у відновленні їхніх засобів до існування; такі програми мають ініціюватися вже з початку надання гуманітарної допомоги.

Донори, які надають підтримку в процесі впровадження довгострокових рішень, мають бути готовими надати кошти для програм відновлення на ранньому етапі, які часто не привертають належної уваги, хоча і виконують функції життєзабезпечення та розбудови миру.

1

### Що таке раннє відновлення?

Раннє відновлення — це багатогранний процес, який починається на етапі гуманітарного реагування. Він здійснюється на основі принципів розвитку, спрямованих на розбудову гуманітарних програм та каталізацію можливостей для сталого розвитку. Раннє відновлення спрямоване на генерування самодостатніх, гнучких процесів, що знаходяться у межах державного управління, для відновлення після конфлікту. Воно включає в себе відновлення надання основних послуг, засобів до існування, укриття, управління, захисту та верховенства права, параметрів середовища та соціальних параметрів, у тому числі реінтеграцію переміщеного населення.

*Див. Керівні настанови щодо відновлення на ранньому етапі, Тематична робоча група з питань відновлення на ранньому етапі, квітень 2008 р.*

7 Див. [www.brookings.edu/research/protecting-internally-displaced-persons-a-manual-for-law-and-policymakers/](http://www.brookings.edu/research/protecting-internally-displaced-persons-a-manual-for-law-and-policymakers/)



## ЯКИМИ КЛЮЧОВИМИ ПРИНЦИПАМИ СЛІД КЕРУВАТИСЯ ПІД ЧАС ПОШУКУ ДОВГОСТРОКОВИХ РІШЕНЬ?

**К**ерівні принципи, як і межі, встановлені міжнародним правом, що лежать у їхній основі (міжнародні норми в галузі прав людини та міжнародне гуманітарне право — там, де воно застосовне), містять положення, що стосуються дотримання прав ВПО, а також сфери відповідальності суб'єктів під час пошуку довгострокових рішень. Усі стратегічні розробки та практичні дії із надання допомоги в пошуку довгострокових рішень мають ґрунтуватися на дотриманні цих положень про права та обов'язки.

- ❖ **Головну відповідальність за надання довгострокових рішень для ВПО та забезпечення їхніх потреб у захисті та отриманні допомоги покладено на органи державної влади**<sup>8</sup>. На практиці вирішення завдань, що входять до їхньої сфери відповідальності, може здійснюватися різними способами та методами, залежно від контексту. Але при цьому органи державної влади мають щонайменше забезпечити створення необхідних законодавчих та/або політичних підстав для захисту прав ВПО; сформувати ефективні адміністративні структури для координації реагування у відповідь на місцевому та загальнонаціональному рівнях; створити сприятливі умови для надання гуманітарної допомоги та допомоги для розвитку, а також забезпечити — за рахунок національного бюджету та міжнародної допомоги — виділення належного фінансування, потрібного для підтримки процесу пошуків довгострокового рішення.
- ❖ **Органи державної влади та місцевого самоврядування мають надавати суб'єктам міжнародного права, які займаються питаннями гуманітарної допомоги та розвитку, під час реалізації їхніх відповідних повноважень, оперативний та безперешкодний доступ до ВПО для надання їм допомоги в пошуках довгострокового рішення**.<sup>9</sup> У той час як головну відповідальність за надання захисту та допомоги ВПО покладено на владу, суб'єкти міжнародного права, які займаються питаннями гуманітарної допомоги та розвитку, відіграють допоміжну роль.
- ❖ **Права, потреби та законні інтереси ВПО мають враховуватися в пріоритетному порядку під час визначення всіх політичних підходів, вибору рішень стосовно внутрішнього переміщення та пошуку довгострокових рішень**. Останні часто стосуються важливих питань щодо територіальної цілісності,

8 Див. Керівний принцип 28 (1). Фактичні органи влади (de facto влада), які встановили ефективний контроль над територією, мають подібні обов'язки без юридичного визнання.

9 Див. Керівний принцип 30.

суверенітету та безпеки. Однак у разі прийняття будь-яких законодавчих або політичних рішень стосовно переміщення осіб усередині країни потрібно завжди орієнтуватися на потреби ВПО та критерії їх вразливості у світлі норм міжнародного права прав людини.

❖ **Усі зацікавлені суб'єкти мають поважати права ВПО на зроблений ними на основі достатньої інформації добровільний вибір довгострокового рішення, що відповідає їхнім інтересам.**<sup>10</sup> Вони також мають право брати участь у процесах планування та управління, що стосуються розробки стратегій та програм здійснення довгострокових рішень.<sup>11</sup> У світлі конкретних обставин свого становища ВПО мають самі визначати, чи обирати їм варіант рішення, пов'язаний із поверненням, місцевою інтеграцією або поселенням у будь-якій іншій області країни. Варіанти довгострокових рішень не носять ієрархічного характеру. Будь-яка мирна угода може передбачати одне довгострокове рішення, якому надається політична перевага, але навіть у цих випадках принцип свободи переміщення залишається в силі, а індивідуальний вибір, зроблений ВПО, потребує поваги та підтримки. Органи державної та місцевої влади, а також суб'єкти, які займаються питаннями гуманітарної допомоги та розвитку, мають будувати свої програми впровадження довгострокових рішень на основі чинних уподобань ВПО та намагатися надати їм обґрунтований та реалістичний варіант вибору довгострокового рішення.

2

❖ **Вибір будь-якою особою рішення, пов'язаного з місцевою інтеграцією або з поселенням у будь-якій іншій області країни за відсутності перспектив повернення, не віднімає права цієї особи на повернення, якщо надалі така можливість з'явиться.** Реалізація права на вибір довгострокового рішення вимагає наявності варіантів (повернення, місцева інтеграція, поселення в будь-якій іншій області країни). ВПО, які не мають перспектив повернення в осяжному майбутньому (наприклад, через невирішені територіальні спори або через те, що стихійне лихо зробило землю непридатною для проживання), часто віддають перевагу місцевій інтеграції в очікуванні перспектив імовірного повернення. Надання підтримки ВПО шляхом налагодження умов життя у місцях переміщення (допомога в пошуку роботи, будівництва власного житла тощо) не позбавляє їх права на повернення. До того ж, така підтримка допомагає уникнути затягування невизначеності переміщення, підвищує самодостатність і ставить ВПО у більш вигідне становище навіть за умови, що надалі вони могли б добровільно повернутися до своїх колишніх осель. Рішення обрати варіант місцевої інтеграції або поселення в будь-якій іншій області країни на більш постійній основі навіть за можливості повернення не зменшує свободи цієї особи переїхати пізніше в будь-яку іншу область, у тому числі її попереднє житло.

10 Це право ґрунтується на праві свободи переміщення та проживання, гарантованому статтею 13(1) Загальної декларації прав людини, та передбачене Керівним принципом 28. Див. також підрозділ «Добровільний та поінформований вибір місця для реалізації довгострокового рішення».

11 Див. Керівний принцип 28 та підрозділ «Участь внутрішньо переміщених осіб у плануванні та управлінні довгостроковими рішеннями».

## Відповідні юридичні принципи: Керівні принципи внутрішнього переміщення

Згідно з Принципом 15(d),

ВПО мають право на захист від примусового повернення або розселення в будь-якому місці, де може виникнути загроза їхньому життю, безпеці, свободі та/або здоров'ю.

- ❖ **За жодних обставин ВПО не можна заохочувати або примушувати повертатися або переміщуватись у регіони, де існує ризик для їхнього життя, безпеки, свободи або здоров'я.** Перед політиками часто постає питання, коли саме з'являються сприятливі умови для того, щоб починати надавати допомогу ВПО у разі їх повернення, місцевої інтеграції або поселення в будь-якій іншій області країни. Це питання не слід плутати з питанням, коли довгострокове рішення може вважатися досягнутим. На практиці, наявність одразу всіх критеріїв, що стосуються довгострокового рішення, необов'язкова для того, щоб суб'єкти, які займаються питаннями гуманітарної допомоги та розвитку, або органи державної влади та місцевого самоврядування почали надавати допомогу ВПО під час переїзду або поселення в будь-якій іншій області країни. Однак навіть коли варіант повернення, місцевої інтеграції або поселення в будь-якій іншій області країни обрано цілком добровільно, цей вибір не варто заохочувати, якщо він тягне за собою загрозу для життя, безпеки, свободи або здоров'я ВПО, або на місці не можуть бути забезпечені мінімально прийнятні умови життя. Важливо проводити постійний моніторинг, у тому числі незалежний, умов життя ВПО в місцях повернення/поселення в будь-якій іншій області країни. Це також стосується умов у місцях переміщення, які можуть змусити ВПО погодитися на небезпечне для них повернення або поселення в будь-якому іншому місці.

2

## Виняткові обставини, які вимагають підтримки у разі передчасного повернення

Зазвичай повернення потрібно заохочувати, якщо існує перспектива реалізації довгострокового рішення. Тимчасове повернення без перспективи реалізації довгострокового рішення можна використовувати як стратегію захисту у виняткових обставинах, зокрема коли повернення несе менший ризик, ніж тривале перебування у місці переміщення.

Суб'єкти, які займаються гуманітарними питаннями, також постають перед дилемою необхідності допомоги ВПО, які спонтанно повертаються або переміщуються, навіть якщо їх повідомляли про небезпечність умов. За деяких обставин може бути доцільним сприяти ВПО у поверненні, якщо це зменшує ризики, які постають перед ними, але за жодних обставин не заохочувати до такого небезпечного повернення або переміщення.



- ❖ У разі повернення, місцевої інтеграції або поселення в будь-якій іншій області країни ВПО не можуть піддаватися дискримінації, особливо тоді, коли це може бути пов'язано з їхнім переміщенням.<sup>12</sup> Відсутність дискримінації є наскрізним принципом, який скеровує весь процес впровадження довгострокових рішень та визначення рівня його досягнення. ВПО не піддаються дискримінації не тільки внаслідок свого переміщення, але і за ознакою расової, релігійної, гендерної та мовної приналежності, політичних або інших переконань, національного або соціального походження, інвалідності, віку, сімейного стану, громадянства або іншого статусу.
- ❖ Аналогічно, не варто нехтувати інтересами населення та громад, які забезпечують (ре)інтеграцію ВПО та чий потреби можуть бути порівняні з потребами переміщених осіб. Досить імовірно, що приїзд та інтеграція ВПО помітно збільшать навантаження на існуючу мережу надання комунальних послуг та місцеві ресурси. Підхід, що враховує інтереси громади та базується на задоволенні потреб як ВПО, так і тих, хто їх приймає, може знизити ризик виникнення напруги у відносинах між двома групами населення і сприятиме більш ефективній інтеграції або реінтеграції ВПО.

### Рекомендована практика: програми забезпечення житлом для ВПО та інших вразливих категорій населення в Сомалі

2

У Боссасо (Сомалі) Програма ООН із населених пунктів у співпраці з місцевими органами влади запровадила програми для будівництва дешевого житла для внутрішньо переміщених громад у межах довгострокового рішення. Невеликі підприємства громад, які отримують необхідну підготовку, постачають місцеві будівельні матеріали. Певний відсоток зведених будинків буде виділено вразливим категоріям місцевих жителів, визначених у співпраці з місцевими органами влади. Місцеві органи влади надають законні гарантії проживання всім мешканцям, право передавати права на житло законним утриманцям та право передавати, продавати або віддавати в іпотечну заставу майно після п'ятнадцяти років безперервного володіння.

*Див. Програма ООН із населених пунктів, Боссасо: Перші кроки до стратегічного міського планування (2009).*

- ❖ Навіть після досягнення довгострокового рішення ВПО залишаються під захистом норм національного та міжнародного права прав людини та міжнародного гуманітарного права у разі його застосування.

12 У Керівному принципі 29(1) йдеться: «Переміщені всередині країни особи, які повернулися у свої будинки, місця постійного проживання або переселилися у будь-яку іншу частину країни, не підлягають дискримінації внаслідок їх переміщення. Вони мають право брати всебічну та рівноправну участь у веденні державних справ на всіх рівнях та мають рівний доступ до державної служби».

## ЯК СЛІД ОРГАНІЗУВАТИ ПРОЦЕС ПІДТРИМКИ ДОВГОСТРОКОВИХ РІШЕНЬ, ЩО БАЗУЄТЬСЯ НА ДОТРИМАННІ ПРАВ ЛЮДИНИ?

Працюючи в тісному контакті з органами державної влади та місцевого самоврядування в процесі пошуку довгострокових рішень, суб'єкти, які займаються питаннями гуманітарної допомоги та розвитку, мають дотримуватися підходу, що ґрунтується на правах людини; при цьому центральне місце в процесі залишається за ВПО. Вони мають бути головними суб'єктами процесу пошуку довгострокових рішень за своїм вибором (як правило, так і є).<sup>13</sup> Підхід, що базується на правах людини, має на меті забезпечити:

- ❖ Добровільний вибір ВПО варіанту довгострокового рішення, зроблений ними на основі достатньої інформації та відповідає їхнім інтересам.
- ❖ Участь ВПО у процесах планування та управління, що стосуються довгострокових рішень, щоб їхні права та потреби враховувалися під час розробки стратегічних концепцій відновлення та розвитку.
- ❖ Доступ ВПО до суб'єктів, які займаються питаннями гуманітарної допомоги та розвитку.
- ❖ Доступ ВПО до ефективних механізмів моніторингу; та
- ❖ Участь ВПО, переміщених внаслідок збройного конфлікту або проявів насилля, у процесах мирного врегулювання і розбудови миру, що зміцнює основу довгострокових рішень.

3

Ці п'ять критеріїв впливають із обов'язків дотримання прав людини, а також із розподілу сфер відповідальності, про що йдеться в розділі III. У цьому розділі далі буде роз'яснено в загальних рисах, що необхідно для виконання цих критеріїв, без надання при цьому детальних керівних вказівок, на відміну від того, як це робиться в операційних довідниках.

### ДОБРОВІЛЬНИЙ ТА ПОІНФОРМОВАНИЙ ВИБІР МІСЦЯ ДЛЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДОВГОСТРОКОВОГО РІШЕННЯ

Органи державної влади та місцевого самоврядування, а також суб'єкти, що займаються питаннями гуманітарної допомоги та розвитку, мають забезпечити ВПО всією необхідною інформацією для вибору довгострокового рішення, надаючи їм при цьому можливість зробити свій вибір без зовнішнього тиску.

13 У ряді випадків ВПО доволно обирає довгострокове рішення поза межами будь-якого процесу планування.



### Відповідні юридичні принципи: Конвенція Африканського союзу про надання захисту та допомоги внутрішньо переміщеним особам

Статтю 11(2) Конвенції Африканського союзу про надання захисту та допомоги внутрішньо переміщеним особам в Африці передбачено таке:

«Держави-учасниці забезпечують внутрішньо переміщеним особам можливість вільного та поінформованого вибору щодо повернення, місцевої інтеграції або переїзду шляхом надання їм консультацій із цих та інших варіантів та забезпечення їхньої участі в пошуку стійких рішень».

Відповідну інформацію має бути надано всім категоріям ВПО, зокрема жінкам, дітям (залежно від їхнього віку та ступеня зрілості), особам з особливими потребами/інвалідністю та особам, схильним до маргіналізації (наприклад, представникам певних меншин у складі ВПО). Інформація має надаватися мовою та у форматі, що будуть зрозумілими для ВПО, особливо для неписьменних осіб. Якщо ВПО знаходяться в міській місцевості або розсіяні на території, потрібно вжити спеціальних заходів для повідомлення їм про відповідні консультації та інформаційні заходи. Інформація, яка передається ВПО, щонайменше має містити:

- ❖ оцінку загальної ситуації в громаді території первинного проживання чи потенційних територій місцевої інтеграції або поселення в будь-якій іншій області країни, а саме: оцінку політичної ситуації, умов безпеки та засобів захисту, свободи пересування, можливостей амністії або отримання юридичних гарантій, ситуації у сфері прав людини, законодавчих та інших механізмів захисту прав жінок, дітей, молоді, представників меншин, літніх осіб та осіб із особливими потребами/інвалідністю, а також видів та тривалості допомоги, що надається ВПО. Ця оцінка має надавати достатньо об'єктивну інформацію про те, наскільки реальним є ризик нового переміщення на потенційних територіях повернення, місцевої інтеграції або поселення в іншій області країни, а також містити об'єктивну інформацію про наявні на місцях засоби захисту (на випадок стихійних лих) та механізми зниження ризику. Необхідна також інформація про створені на місцях механізми забезпечення плавної (ре)інтеграції ВПО серед місцевого населення;
- ❖ опис процедур повернення, місцевої інтеграції або поселення в іншій області країни, в тому числі дані про пакет заходів щодо реінтеграції, адміністративні правила та вимоги стосовно документації. У разі повернення або поселення в іншій області країни ВПО потрібна практична інформація про те, які особисті речі вони можуть взяти з собою, про наявність транспортних засобів та можливості для осіб з особливими потребами/інвалідністю.
- ❖ дані про обстановку на територіях, обраних для повернення, місцевої інтеграції або поселення в іншій області країни, зокрема масштаби руйнувань, доступ до житла, землі та засобів існування, ризик травми від вибуху міни, перспективи працевлаштування та інші економічні можливості, доступність комунальних

послуг (громадський транспорт, охорона здоров'я, освіта, засоби зв'язку тощо), стан будівель та об'єктів інфраструктури: шкіл, лікарень, доріг, мостів та санітарно-технічних систем, можливості отримання допомоги з боку державних, приватних суб'єктів та суб'єктів міжнародного права.

Передача інформації через зібрання громади, в яких беруть участь чоловіки, жінки й діти певного віку та ступеня зрілості (або невеликі, але достатньо інклюзивні групи представників ВПО там, де немає умов для багатолюдних зборів) може слугувати ефективним засобом прямого інформаційного виходу на всю спільноту ВПО, а також уникнути інформаційних привілеїв окремих осіб. Ефективними є публічні оголошення в доступних засобах масової інформації (наприклад, по радіо), особливо у випадках дисперсного (розсіяного) проживання ВПО, якщо доступ до ВПО ускладнений або внаслідок довільного вибору чи реалізації довгострокового рішення.

### **Рекомендована практика: радіопрограми, які транслюються на коротких хвилях, для ВПО у віддалених регіонах**

Фонд «Іронделль» (Hirondelle) у партнерстві з миротворчими місіями ООН у Судані та Демократичній Республіці Конго забезпечує роботу радіостанцій (Radio Miraya та Radio Okapi), які транслюють головні новини та музику державною та місцевою мовами. Короткохвильові трансляції цих радіостанцій також можна слухати у віддалених регіонах. Вони надають цінну інформацію ВПО та іншим верствам постраждалого від конфлікту населення про політичні та гуманітарні заходи, які впливають на перспективу їх повернення або реалізації іншого довгострокового рішення.

*Див. [www.radiookapi.net](http://www.radiookapi.net) та [www.mirayafm.org](http://www.mirayafm.org).*

3

Наскільки це можливо, слід надати представникам ВПО можливість виїхати на місця й оцінити умови для повернення або поселення в будь-якому іншому регіоні країни. Такі поїздки типу «іди й подивись сам» мають охоплювати всіх представників ВПО, зокрема жінок, дітей певного віку та рівня зрілості, осіб з особливими потребами/інвалідністю та осіб, схильних до маргіналізації. Візити мають супроводжуватися консультаціями з населенням, яке проживає в цих регіонах, щоб виявити питання, які можуть спричинити конфлікт, а також можливі способи врегулювання потенційних конфліктів. Суб'єкти, які займаються питаннями гуманітарної допомоги та розвитку, мають підтримувати зусилля органів державної влади та місцевого самоврядування з надання адекватної інформації для ВПО.

Необхідно надати ВПО можливість добровільно обирати довгострокове рішення, що відповідає їхнім інтересам. У цілому добровільний вибір ґрунтується на індивідуальному рішенні окремої особи. Однак у багатьох випадках у місцевому контексті можливе та доцільне прийняття рішення всіма членами сім'ї або громади. У таких випадках жодним чином не можна виключати з процесу прийняття рішень жінок, дітей (певного віку та рівня зрілості), груп осіб з особливими потребами/інвалідністю чи осіб, схильних до маргіналізації. До того ж, потрібно передбачити індивідуальні варіанти підтримки тих дорослих ВПО, які мають обґрунтовані підстави для обрання іншого довгострокового рішення, ніж те, яке влаштовує їх сім'ю або громаду (наприклад, тяжкі спогади або по-

тенційна вразливість, пов'язані з поверненням, або ж бажання завершити навчання). У разі вибору довгострокових рішень для дітей, то законні інтереси дитини потрібно розглядати в першу чергу. Перспективи дітей слід брати до уваги, а їхню власну точку зору має бути враховано залежно від їхнього віку та ступеня зрілості.

### Рекомендована практика: дослідження довгострокових рішень, які приймають ВПО в Туреччині

Туреччина пережила значне внутрішнє переміщення в результаті конфлікту з групами повстанців у південно-східних провінціях на початку 1990-х років. Одним із чинників, який ускладнював дії у відповідь, був той факт, що переміщення відбулося в період прискореної урбанізації та високої внутрішньої міграції, що призвело до невизначеності стосовно кількості ВПО та їх відокремлення від економічних мігрантів. Для вирішення проблеми турецький уряд замовив Інституту демографічних досліджень Університету Хаджеттепе проведення оцінки майбутніх планів ВПО та їхнього поточного становища. Результати дослідження, опубліковані в грудні 2006 р., надали детальну інформацію, отриману завдяки застосуванню змішаних кількісних та якісних методів.

У 2010 р. було опубліковано результати другого дослідження потреб та очікувань ВПО на основі понад 4000 інтерв'ю в 13 провінціях, завдяки яким центральні та місцеві органи влади отримали достовірну емпіричну основу для розробки планів дій із метою надання допомоги та захисту ВПО. Див. «Опитування щодо міграції та переміщення населення» Інституту демографічних досліджень.<sup>14</sup>

*Жодний примус не може застосовуватися заради заохочення або запобігання поверненню ВПО до своїх домівок, місцевої інтеграції або поселення в іншій області країни.<sup>15</sup> Під примусом мається на увазі не тільки застосування фізичної сили, обмеження свободи пересування, домагання або залякування, але і мовчазні форми примусу, такі як неправдива або навмисно перекручена інформація, надання допомоги у випадку обрання певного рішення, встановлення довільних термінів припинення допомоги або закриття таборів ВПО, гуртожитків, транзитних сховищ та інших об'єктів до того, як буде створено мінімальні умови для повернення, місцевої інтеграції або поселення в іншій області країни.<sup>16</sup>*

ВПО також повинні мати можливість обґрунтованого вибору, який часто пов'язаний із можливостями отримання допомоги. У принципі, усі зусилля з відновлення та реконструкції мають бути спрямовані на досягнення довгострокових рішень, які відповідають побажанням ВПО. Вибіркова допомога у виборі певного типу рішення або орієнтування на певне довгострокове рішення прийнятні тільки тоді, коли для цього є поважні об'єктивні та серйозні причини. Наприклад, у разі повернення може надаватися сприяння інвестиціям, якщо повернення буде пріоритетним варіантом у разі укладення мирних домовленостей. Або ж це може бути ситуація, коли у якоїсь групи ВПО немає можливості безпечного повернення в зону, уражену повеннями, але у разі альтернативного варіанта місцевої інтеграції її наслідки перевищують здатність до поглинання, передбачену для цієї місцевості, і в такому разі влада віддасть перевагу направленню ВПО на поселення

14 Див.: [www.hips.hacettepe.edu/tr/english/tgyona\\_eng.htm](http://www.hips.hacettepe.edu/tr/english/tgyona_eng.htm).

15 Керівний принцип 28 підкреслює, що ВПО повинні мати можливість «повернутися добровільно, безпечно та гідно, до своїх домівок або місць звичайного проживання або добровільно переселитися в іншу частину країни».

16 Див. розділ вище: «Якими ключовими принципами слід керуватися під час пошуку довгострокових рішень?»

в будь-яку іншу область в країні. Деяким місцям, які підходять для довгострокового рішення, може віддаватися перевага з огляду на такі відповідні чинники:

- ❖ побажання більшості ВПО;
- ❖ пріоритети, визначені під час досягнення мирних угод з урахуванням прав, потреб та законних інтересів ВПО;<sup>17</sup>
- ❖ наявність необхідного поглинаючого потенціалу для інтеграції ВПО на території у разі їх повернення до своїх осель, місцевої інтеграції або поселення в будь-якій іншій області в країні;
- ❖ відмінності між зонами переміщення з точки зору безпеки та наявності захисних механізмів, зокрема ризиків стихійного лиха;
- ❖ відмінності між зонами у наявності природних ресурсів, стійких засобів до існування та можливостей працевлаштування, особливостей інфраструктури чи мережі комунальних послуг;
- ❖ стійкі умови довкілля, характерні для очікуваного довгострокового рішення;
- ❖ загальна вартість підтримки стосовно різних варіантів рішення, в тому числі заходи в наявності та заявлена донорська допомога.

3

### Довгострокові рішення та екологічна стабільність

Якщо велика кількість ВПО шукає довгострокове рішення в окремому регіоні, це впливає на місцеве довкілля та основу природних ресурсів. На довгострокові рішення може негативно вплинути забруднення довкілля та скорочення ресурсів, що призводить до кризи в довгостроковій перспективі або створення потенційної причини конфлікту між ВПО та громадою, що їх приймає. Планування довгострокових рішень має бути зосереджено на розумному управлінні природними ресурсами (наприклад, паливною деревиною) та стійкими засобами до існування.

Можуть мати місце виняткові ситуації, коли вибір довгострокового рішення обмежений у зв'язку з недостатньо безпечними умовами для повернення або поселення в певному місці. Свобода пересування та вибір місця проживання є одним із основних прав людини, але в суворо визначених обставинах воно може обмежуватися. Повернення ВПО до своїх домів або їх поселення в іншій області країни може бути неможливим, якщо ВПО знову можуть зіткнутися там із серйозною загрозою для свого життя або здоров'я всупереч енергійним зусиллям влади щодо їх захисту. Наприклад, стихійні лиха, що повторюються, можуть зробити місцевість непридатною для життя або досить небезпечною, навіть якби було вжито всіх необхідних та обґрунтованих заходів для зниження ризику стихійних лих. Або розмінування деяких територій настільки складне та дороге, що було б недоцільно цим займатися порівняно з іншими потребами постконфліктного періоду.

17 Див. нижче пункти про те, як ВПО може бути залучено до участі у процесах мирного врегулювання.

У ситуаціях, коли переміщення викликане серйозними порушеннями прав людини, особливо етнічними чистками, влада зобов'язана надавати ВПО захист від подальших порушень, і тоді можлива тимчасова заборона на повернення до первинних місць проживання.

Заборона або фактична відмова в реалізації свободи пересування та вибору місця проживання можуть мати місце тільки на підставі закону. Обмеження на вибір місць проживання можуть вводитися тільки як виключна міра і тільки на термін, необхідний виключно для організації захисту ВПО від серйозної загрози їхньому життю, фізичній цілісності чи здоров'ю. Ці заходи потрібно застосовувати без будь-якої дискримінації. Перш ніж вводити обмеження, зокрема випадки, коли евакуація буде надалі означати закріплення на новому місці проживання, потрібно заздалегідь повідомити про це ВПО та провести з ними відповідні консультації. В альтернативних зонах поселення ВПО має бути створено аналогічні умови для життя та отримання засобів до існування, а також мережі необхідних послуг. Рішення має бути повідомлено ВПО зрозумілою для них мовою та в доступному форматі.

## УЧАСТЬ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ У ПРОЦЕСАХ ПЛАНУВАННЯ ТА УПРАВЛІННЯ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ ДОВГОСТРОКОВИХ РІШЕНЬ

3 Підтримка довгострокових рішень передбачає проведення консультацій із ВПО та їхню всебічну участь у процесах планування та управління, що стосуються втілення цих рішень.<sup>18</sup> Усі категорії ВПО, зокрема жінок, дітей (залежно від їхнього віку та ступеня зрілості), осіб з особливими потребами/ інвалідністю та осіб, схильних до маргіналізації, потрібно залучити повною мірою. Також необхідно проводити консультації з місцевими громадами, які приймають ВПО, та іншими групами населення, яких стосується переміщення.

### Відповідні юридичні принципи: Керівні принципи внутрішнього переміщення

Згідно з Принципом 28(2)

потрібно вжити спеціальних заходів для забезпечення повної участі внутрішньо переміщених осіб у плануванні та управлінні їх повернення або переселення чи реінтеграції.

Залучення ВПО до участі в зазначених процесах потрібно проводити з урахуванням існуючих соціальних структур, організаційних форм та процесів прийняття рішень у громадах ВПО, за умови і таким чином, щоб це не виключало рівноправної участі в зазначених процесах жінок, дітей (відповідно до їхнього віку та ступеня зрілості), осіб з особливими потребами /інвалідністю та осіб, схильних до маргіналізації. Для повного включення ВПО в процеси планування та управління впровадженням довгострокових

18 Див. Керівний принцип 28 та розділ «Якими ключовими принципами слід керуватися під час пошуку довгострокових рішень?» З питань методики див., наприклад, Інструмент Верховного комісара ООН у справах біженців із колективної оцінки операційної діяльності (2006).

рішень можуть використовуватися збори громади, структури надання соціальних та інших послуг, пункти харчування, програми професійно-технічної освіти та генерування доходів та інші суспільні елементи і заходи, з якими пов'язана колективна присутність або участь ВПО. Залучення громадянського суспільства до зусиль із надання допомоги, проведення круглих столів із представниками різних зацікавлених осіб або діалоги у спрощеному форматі між державними службовцями та громадами сприяють більш широкій участі ВПО або інших відповідних груп населення, допомагають зменшити упередження стосовно ВПО та негативне ставлення, з яким вони можуть зіткнутися. Для тих ВПО, які спонтанно обрали для себе довгострокове рішення, потрібно проводити консультації з приводу надання їм допомоги на тривалій основі чи засобів задоволення їхніх потреб щодо безпеки.

Необхідно також організувати для ВПО консультації з приводу загальних законодавчих та політичних пропозицій, які стосуються їхніх прав, законних інтересів та перспектив довгострокового рішення, наприклад, із законами про примирення та правосуддя перехідного періоду або політиками зниження загрози стихійних лих.

Під час розробки стратегічних концепцій відновлення та розвитку потрібно враховувати оціночні потреби та права всіх категорій ВПО, зокрема жінок, дітей, осіб з особливими потребами/інвалідністю та осіб, схильних до маргіналізації. У деяких випадках доцільно розробити стосовно ВПО цільові стратегії відновлення або розвитку, а також відповідні законодавчі межі для їх втілення. Органи державної влади та місцевого самоврядування мають відігравати провідну роль у процесах відновлення та розвитку. Ця роль має бути пов'язана з визначенням пріоритетів під час виділення бюджетних коштів.

3

### Рекомендована практика: план муніципальних дій у Сербії

У Сербії Комісар у справах біженців заохочував муніципалітети, в яких проживає велика кількість внутрішньо переміщених осіб та біженців, виробити під час консультацій із переміщеними особами та місцевим населенням плани дій для підтримки інтеграції переміщених осіб. Кожний муніципалітет, який приймає план дій, отримує грант від Комісара у справах біженців, сума якого відповідає сумі, яку муніципалітет надає із власного бюджету для реалізації плану дій.

*Див. Представник Генерального секретаря ООН з прав людини внутрішньо переміщених осіб, Контрольний візит до Сербії та Чорногорії в 2005 р., Док. ООН A/HRC/13/21/Дод. 1, пункт 9.*

Оцінювання потреб ВПО та консультації з їхніми представниками та громадами, в яких відбувається інтеграція або реінтеграція переміщених осіб, необхідні для того, щоб конкретні потреби та права ВПО бралися до уваги і щоб витрачені зусилля сприяли психологічній адаптації переміщеного населення до місцевих умов приймаючих громад.

У деяких ситуаціях може бути доцільним розробити стратегію, яка буде застосовуватися спеціально в умовах внутрішнього переміщення. Це може бути загальнонаціональна стратегія або така, що стосується лише деяких територій, на яких відбуваються переміщення, або навіть спільна регіональна стратегія, розроблена декількома країнами. В

інших випадках доцільно було б враховувати специфічні потреби та права ВПО у межах цільових стратегій відновлення чи реконструкції, що стосуються певної території. Вибір на користь спеціальної стратегії переміщення або цільового територіального підходу як найбільш доцільного рішення вимагає, зокрема, відповіді на такі запитання:

- ❖ Яка частка ВПО серед усього населення, якого стосуються процеси переміщення?
- ❖ Чи існують істотні відмінності між становищем ВПО та місцевого населення на територіях повернення ВПО, місцевої інтеграції або поселення в будь-якій іншій області в країні?
- ❖ Чи пов'язані питання першочергового відновлення або розвитку з переміщенням осіб всередині країни?
- ❖ Якою мірою потреби ВПО відрізняються від загальних потреб усього населення?
- ❖ Як спеціальна стратегія, пов'язана з умовами переміщення, порівняно з цільовим територіальним підходом, відобразиться на процесі примирення та відносинах між ВПО та місцевим населенням?
- ❖ Чи знаходяться ВПО досі на стадії переміщення, що затягнулося, у той час як основне населення вже перейшло від етапу відновлення до етапу розвитку?

3

### Рекомендована практика: підтримка місцевої інтеграції ВПО в Туреччині

Влада південно-східної провінції Туреччини Ван запровадила план дій стосовно внутрішнього переміщення у 2006 році. План ґрунтувався на масштабних консультаціях не тільки з ВПО, але і з іншими зацікавленими особами: адміністрація району та інші місцеві органи влади, неурядові організації (НУО), представниками приватного сектору, торговими та професійними палатами, організаціями роботодавців та профспілками. План передбачає участь ВПО в його реалізації не тільки як засіб покращення реагування провінції на наслідки внутрішнього переміщення, але і як самоціль для мінімізації «культури залежності» та трансформації ВПО із пасивних отримувачів державної допомоги в активних громадян.

План провінції Ван пропонує підтримувати місцеву інтеграцію зубожілих ВПО завдяки «розширенню існуючих ініціатив»: ВПО значною мірою користувалися ініціативами Адміністрації провінції Ван, реалізованими з метою підвищення добробуту домогосподарств, зокрема продовольчим банком «Зелена мережа». Ці ініціативи забезпечили надання різних послуг соціальної допомоги, програми мікрокредитування та роботу дитячого дослідницько-реабілітаційного та навчального центру у провінції.

*Див. Проект «Брукінгс-Берн» із питань переміщення всередині країни, Захист внутрішньо переміщених осіб: Довідник для осіб, які розробляють закони та політики (2008 р.), сс. 34 та 92.<sup>19</sup>*

19 Доступний за посиланням: [www.brookings.edu/research/protecting-internally-displaced-persons-a-manual-for-law-and-policy-makers/](http://www.brookings.edu/research/protecting-internally-displaced-persons-a-manual-for-law-and-policy-makers/)



Спеціальні стратегії також мають враховувати потреби місцевого населення, яке розділяє увесь тягар наслідків переміщення. Це стосується громад і сімей, які приймають ВПО, які беруть до себе та підтримують сім'ї ВПО, а також громад, які приймають ВПО у разі їхнього повернення, місцевої інтеграції або поселення в будь-якій іншій області в країні.<sup>20</sup> Не слід робити відмінності між окремими групами ВПО (наприклад, між групами, переміщеними з внаслідок проявів конфлікту, що мали місце в різний час, або між групами, які рятувалися від стихійного лиха, і групами, переміщеними в результаті конфлікту), що можливе тільки в тому разі, коли потреби цих груп різні.<sup>21</sup> Необхідно докласти всіх можливих зусиль, щоб забезпечити підтримку реінтеграції ВПО, подібну до тієї, яка надається біженцям, що повертаються, та демобілізованим комбатантам таким чином, наскільки потреби цих груп схожі між собою.

Має бути створено координаційний механізм — в ідеалі, на базі існуючих координаційних структур, — завданням якого стане координація процесу втілення обраної стратегії та забезпечення трансформації процесу раннього відновлення в довгострокові програми відновлення, розвитку та реконструкції.

У разі стихійних лих важливо, щоб у планах подальшого відновлення та реконструкції враховувалися також специфічні потреби ВПО, які можуть відрізнятися від потреб усього охопленого лихом населення. ВПО мають брати участь у розробці таких планів відповідно до принципів, зазначених вище.

3

## **ДОСТУП ДО СУБ'ЄКТІВ, ЯКІ НАДАЮТЬ ПІДТРИМКУ ВПО В ПОШУКАХ ДОВГОСТРОКОВИХ РІШЕНЬ**

Органи державної влади мають забезпечити безпечний, безперешкодний і своєчасний доступ до всіх неурядових та міжнародних суб'єктів, які займаються питаннями гуманітарної допомоги й розвитку, що надають підтримку ВПО в пошуках довгострокових рішень, пов'язаних із поверненням, місцевою інтеграцією або поселенням у будь-якій іншій області в країні. Міжнародні та національні організації, які займаються питаннями гуманітарної допомоги та розвитку, відіграють важливу роль у підтримці довгострокових рішень. Не слід приймати довільні рішення про відмову в наданні доступу до цих організацій усім переміщеним особам, особливо якщо самі органи влади не в змозі або не бажають надавати потрібну гуманітарну допомогу та підтримувати процес інтеграції або реінтеграції ВПО.

20 Див. також розділ вище «Якими ключовими принципами слід керуватися під час пошуку довгострокових рішень?» Представник Генерального секретаря ООН з прав людини внутрішньо переміщених осіб у цьому контексті звертається до «громад, яких стосується переміщення», щоб окремо наголосити, що внутрішнє переміщення створює резонанс, який поширюється не тільки на ВПО і вимагає надання допомоги ширшому спектру бенефіціарів.

21 Процеси реєстрації ВПО для надання їм доступу до підтримки реінтеграції або спеціальних юридичних процесів (наприклад, реституція майна) мають бути інклюзивними і не можуть довільно виключати переміщене населення, яке підпадає під описове визначення, передбачене принципом 2 Керівних принципів.

## Відповідні юридичні принципи: Керівні принципи внутрішнього переміщення

Згідно з Принципом 30,

«Усі відповідні органи влади надають допомогу і сприяють міжнародним гуманітарним організаціям та іншим відповідним суб'єктам у реалізації їхніх повноважень, в отриманні негайного та безперешкодного доступу до внутрішньо переміщених осіб з метою сприяння їх поверненню або поселенню в іншій області країни та реінтеграції».

## ДОСТУП ДО ЕФЕКТИВНОГО МОНІТОРИНГУ

Органи державної влади та місцевого самоврядування, суб'єкти, які займаються питаннями гуманітарної допомоги та розвитку, мають створити ефективні механізми моніторингу для відстеження процесу підтримки довгострокових рішень та визначення того, що ще потрібно зробити для досягнення довгострокового рішення. Моніторинг дозволяє забезпечити, щоб умови на місцях відповідали цій Рамковій програмі та нормам у сфері міжнародного права прав людини, покладеним у її основу, особливо в тому, що стосується вимог захисту, безпеки та добровільності під час повернення ВПО до первинних місць проживання. Оцінки даних моніторингу мають також включати аналіз гендерної ситуації та враховувати присутність серед ВПО осіб з особливими потребами/інвалідністю або осіб, схильних до маргіналізації. Надійний механізм розгляду скарг з боку ВПО та інших відповідних груп населення, які зазнали впливу, може забезпечити негайну передачу їхніх звернень до компетентних органів влади загальнонаціонального чи місцевого рівня.

Для створення об'єктивної та прозорої методики моніторингу, критерії, зазначені в цій Рамковій програмі<sup>22</sup>, потрібно перевести в показники, ефективні в контексті місцевої ситуації. Ці показники мають бути розроблені в тісній співпраці між владою та суб'єктами, які займаються питаннями гуманітарної допомоги та розвитку, після попередніх консультацій із громадами ВПО. Хоча у посткризових ситуаціях не завжди можна отримати достовірні та дезагреговані дані, показники можуть ґрунтуватися на даних моніторингу невеликих, але репрезентативних вибірок населення або оцінках незалежних експертів, отриманих за допомогою методики якісної оцінки (опитування фокусних груп тощо). Якщо дезагреговані дані можливо отримати, то показники потрібно згенерувати так, щоб продемонструвати неоднорідність контингенту ВПО залежно від статі, віку, етнічної приналежності та інших характерних ознак.

22 Див. розділ: Якими критеріями визначається ступінь реалізації довгострокового рішення?

### Рекомендована практика: моніторинг переміщення на Філіппінах

Під час надзвичайної події внаслідок тайфуну на Філіппінах восени 2009 року уряд оголосив переселення для досягнення довгострокових рішень для сотень родин, які не мали змоги повернутися до своїх осель. Кластер з питань захисту провів оцінку забезпечення захисту, яка включала індикатори, специфічні для ситуації переміщення, взяті з Рамкової програми для досягнення довгострокових рішень, наприклад, чи враховувалися точки зору ВПО під час планування та проведення процесу переміщення, а також рівень доступу до базових послуг, а саме: надання житла, водопостачання, охорона здоров'я, засоби санітарії та каналізації, а також базова освіта.

У результаті оцінювання було встановлено ряд труднощів, зокрема дискримінація дітей із переміщених родин у школі через клеймо «сквотерів» (осіб, які самовільно захоплюють землю або майно). Кластер з питань захисту та уряд успішно використовують результати оцінювання для пошуку адекватних політичних рішень цих проблем.

Міжнародні органи моніторингу, національні правозахисні установи, неурядові організації та інші незалежні спостерігачі повинні мати вільний та безперешкодний доступ до місць повернення або поселення ВПО та до окремих представників переміщеного населення.<sup>23</sup> Дослідження, які проводять незалежні суб'єкти, доповнюють зусилля органів державної влади та місцевого самоврядування та суб'єктів, які займаються питаннями гуманітарної допомоги та розвитку, з відстеження результатів власної діяльності. Незалежні механізми мають забезпечувати прозорість результатів моніторингу шляхом публікації відповідних звітів. Сферу охоплення моніторингу має бути визначено в меморандумах про взаєморозуміння між органами державної влади та місцевого самоврядування з одного боку та органами моніторингу з іншого.

3

У разі переміщень, викликаних збройним конфліктом або проявами насилля, потрібно залучати ВПО до участі в процесах мирного врегулювання та розбудови миру, що зміцнює основу довгострокових рішень.

### МИРНІ ПРОЦЕСИ ТА РОЗБУДОВА МИРУ МАЮТЬ ЗДІЙСНЮВАТИСЯ ІЗ ЗАЛУЧЕННЯМ ВПО ТА СПРІЯТИ ЗМІЦНЕННЮ ОСНОВ ДОВГОСТРОКОВОГО РІШЕННЯ

У відповідних випадках потрібно, щоб ВПО брали участь у мирних процесах. Їхні права, потреби та законні інтереси потрібно брати до уваги під час розробки мирних домовленостей та стратегій розбудови миру в результаті цих процесів, що часто означає, чи буде (і якщо так, то яким чином) досягнуто довгострокове рішення. У той же час ці довгострокові рішення в інтересах ВПО можуть стати ключовим елементом у процесі розбудови міцного миру. Суб'єкти, які займаються питаннями гуманітарної допомоги та розвитку, мають проаналізувати зв'язки між конфліктами та переміщенням, щоб зрозуміти, як мирні процеси можуть підвищити потенціал довгострокових рішень (і навпаки).

23 Див. Керівний принцип 30.

### Рекомендована практика: довгострокові рішення як ключова мета у планах для стабілізації на сході Демократичної Республіки Конго

Уряд Демократичної Республіки Конго та ООН запровадили скоординовані плани для підтримки безпеки та стабільності в ураженій конфліктом східній частині країни. Повернення та реінтеграція ВПО та біженців є складовою частиною більш складних заходів із відновлення, і їх було визначено як один із ключових компонентів цих планів стабілізації поряд із розширенням державних повноважень, покращенням ситуації із безпекою, політичним діалогом та боротьбою проти насилля на основі гендерної нерівності. У листопаді 2009 р. було організовано великий фонд відновлення та стабілізації для фінансування проектів, спрямованих на підтримку цих компонентів.

*Див. Стратегія ООН зі стабілізації та підтримки безпеки (UNSSSS, 2008). Уряд Демократичної Республіки Конго, Програма стабілізації та реконструкції уражених війною регіонів (STAREC, 2009).*

Усі категорії ВПО, в тому числі жінок, дітей (залежно від їхнього віку та ступеня зрілості), осіб з особливими потребами/ інвалідністю та осіб, схильних до маргіналізації, має бути залучено до мирних процесів. ВПО також мають брати активну участь у розробці та реалізації стратегій розбудови миру.<sup>24</sup> Якщо безпосередня участь ВПО у мирних переговорах неможлива або небажана, потрібно забезпечити їхню опосередковану участь. Суб'єктам, які займаються питаннями гуманітарної допомоги та розвитку, належить істотна роль у захисті права ВПО на участь у мирних процесах та наданні їм допомоги з метою підвищення ефективності цієї участі, в тому числі шляхом навчання, підтримки розвитку громад та іншими належними засобами.

3

### Забезпечення участі жінок у консультаціях із громадами ВПО

Ідентифікація (на ранньому етапі досягнення миру) стратегічних відправних моментів для участі жінок може суттєво розширити їхній доступ до столу переговорів та їхній вплив на укладання будь-якої угоди. Рекомендовані дії включають:

- створити довідник жіночих організацій громадянського суспільства за допомогою консультацій на місцях із групами жінок та лідерами, зокрема внутрішньо переміщеним населенням;
- домовитися зі сторонами переговорів та представниками ВПО про не менш ніж 30 відсотків представниць-жінок у їхніх делегаціях;
- співпрацювати для забезпечення зборів груп жінок, особливо жінок з-поміж переміщеного населення (як частини більш широких груп громадянського суспільства) та сторін переговорів на різних етапах мирного процесу;
- підтримувати заснування жіночого консультативного комітету для процесу переговорів з метою включення жінок-представниць переміщеного населення до моніторингу і консультацій у межах офіційного мирного процесу;
- забезпечити проведення консультативних процесів із жінками-представницями переміщеного населення безпосередньо в переговорах.

*Див.: Фонд ООН для розвитку в інтересах жінок (ЮНІФЕМ), Забезпечення миру: Спрямування міжнародної спільноти до ефективної участі жінок у мирних процесах (Нью-Йорк: ЮНІФЕМ, жовтень 2005 р.).*

<sup>24</sup> Див. Інтеграція внутрішніх переміщень у мирні процеси та угоди (Брукінгс-Бернський проект з питань внутрішнього переміщення / Інститут миру США, 2010 р.); див. також Резолюцію Ради Безпеки 1325 (2000) щодо жінок, миру та безпеки.

Довгострокові рішення слід розглядати як одну з конкретних цілей мирних домовленостей. Якщо існує тісний зв'язок між конфліктом і переміщенням, то мирні домовленості мають достатньою мірою охоплювати питання, які стосуються задоволення специфічних потреб ВПО, що включають таке:

- ❖ захист та безпека;
- ❖ житло, земля та майно;
- ❖ примирення та розбудова миру;
- ❖ постконфліктне відновлення;
- ❖ засоби правового захисту для постраждалих від насильства.

Мирні домовленості мають:

- ❖ містити зрозумілі та чіткі визначення, що стосуються переміщення осіб всередині країни;
- ❖ передбачати пов'язані з переміщенням специфічні права та засоби захисту, що відповідають потребам та законним інтересам ВПО;
- ❖ детально визначати ролі та відповідальність відповідних суб'єктів щодо ВПО;
- ❖ передбачати процедури здійснення домовленостей, зокрема можливості залучення ВПО.

3

### Рекомендована практика: залучення переміщеного населення до мирних процесів у Гватемалі

У мирних процесах Гватемали так звані «Постійні комісії» (comisiones permanentes), що складаються з представників спільнот біженців, брали участь у прямих переговорах між біженцями та урядом Гватемали. Це забезпечило укладання мирних угод у Гватемалі, які поклали край 36-річному збройному конфлікту, врахували побоювання осіб, які повернулися, та певною мірою ВПО, які знаходилися в пошуку довгострокового рішення.

*Див. Acuerdo Suscrito entre los Representantes de los Refugiados Guatemaltecos en Mexico y el Gobierno de Guatemala (8 de Octubre de 1992) та Договір про переселення груп населення, викоренених у результаті військового конфлікту (6 червня 1994 р.).<sup>25</sup>*

25 Див. на сайті (відповідно): [www.acnur.org/biblioteca/pdf/2417.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2417.pdf) and [http://www.brookings.edu/~media/Files/Projects/IDP/Laws%20and%20Policies/Guatemala/Guatemala\\_ResettlementAgreement.pdf](http://www.brookings.edu/~media/Files/Projects/IDP/Laws%20and%20Policies/Guatemala/Guatemala_ResettlementAgreement.pdf).

Поза межами офіційного мирного процесу або за його відсутності часто виникає потреба примирення між громадами та вжиття заходів зі зміцнення довіри, особливо в тих випадках, коли ВПО та місцеве населення або різні групи ВПО раніше могли, як вважається, підтримувати зв'язки з різними сторонами конфлікту, а тепер проживають поруч один з одним. Окрім того, може виникнути потреба звернутися до механізмів урегулювання конфлікту для вирішення суперечок та розбіжностей, які виникають у процесі інтеграції або реінтеграції ВПО в ті місцеві громади, в яких відчувається конкуренція на ґрунті нестачі ресурсів, наприклад, земель або можливостей знайти засоби до існування.<sup>26</sup>

26 Конкуренція за ресурси також є типовою для ситуацій після стихійного лиха, а також часто існує потреба у механізмах вирішення конфлікту в таких ситуаціях.

## ЯКИМИ КРИТЕРІЯМИ ВИЗНАЧАЄТЬСЯ СТУПІНЬ РЕАЛІЗАЦІЇ ДОВГОСТРОКОВОГО РІШЕННЯ?

Зазначені далі вісім критеріїв можуть використовуватися для визначення того, якою мірою було досягнуто довгострокове рішення:

- ❖ захист та безпека;
- ❖ адекватні умови життя;
- ❖ доступ до засобів існування;
- ❖ вирішення питань, пов'язаних із житлом, землею та майном;
- ❖ доступ до документації;
- ❖ возз'єднання сім'ї;
- ❖ участь у суспільному житті;
- ❖ доступ до ефективних засобів правового захисту та правосуддя.

4

Потрібно застосовувати зазначені критерії, зважаючи на специфічний характер ситуації та загальний контекст на місцях. Окрім того, ці критерії пов'язані між собою та накладаються одне на одного (наприклад, відновлення земельних ділянок позитивно позначається на можливостях отримати засоби до існування та належні життєві умови). Як було зазначено вище, в основі цих восьми критеріїв лежить принцип свободи від дискримінації: ВПО не повинні наражатися на дискримінацію ані внаслідок свого переміщення, ані з будь-яких інших причин.<sup>27</sup>

Враховуючи складний характер та проблематику багатьох ситуацій, пов'язаних із переміщенням, наявність цих критеріїв часто виглядає як ідеал, якого важко досягти протягом середньострокового періоду. Тому їх слід розглядати як етапи на шляху до досягнення довгострокових рішень.

### **ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАХИСТУ ТА БЕЗПЕКИ НА ДОВГОСТРОКОВУ ПЕРСПЕКТИВУ**

У разі досягнення довгострокового рішення ВПО є захищеними від фізичного насилля та знаходяться в безпеці завдяки ефективним заходам захисту, прийнятими органами

27 Див. розділ «Якими ключовими принципами слід керуватися під час пошуку довгострокових рішень?»





державної влади та місцевого самоврядування. Сюди відноситься захист від тих загроз, які стали причиною первинного переміщення або могли б викликати нове переміщення. Захист ВПО у межах досягнутого довгострокового рішення має бути не менш ефективним, ніж захист, наданий групам населення або територіям країни, яких не стосується переміщення.

Хоча абсолютної захищеності та безпеки часто неможливо досягнути, ВПО не повинні ставати об'єктом нападів, домагань, залякувань, переслідувань чи інших проявів ворожого ставлення до себе внаслідок повернення до своїх осель або поселення в будь-якій іншій області країни. Крім того, вони мають бути захищені від небезпеки, пов'язаної з мінами та боеприпасами, що не вибухнули, від загрози застосування стрілецької зброї або інших проявів насилля. Переміщення та його соціальні наслідки підвищують вразливість жінок та дітей обох статей внаслідок експлуатації, сімейне та сексуальне насилля — усі ці проблеми потребують уваги.

### Рекомендована практика: забезпечення раннього повернення в Кот-д'Івуар

У певних ситуаціях може бути вжито заходів для безпечного повернення переміщених осіб навіть за відсутності комплексного мирного договору. У березні 2005 року мешканці Гуере села Фенголо в Кот-д'Івуар постраждали від міжобщинних зіткнень та знайшли притулок у найближчому місті Дуюе. Згідно із Загальним планом гуманітарних заходів, гуманітарні організації національної команди Міжвідомчого постійного комітету під управлінням Координатора з гуманітарних питань стимулювали розгортання нейтральних сил у селі для стабілізації ситуації. Потім вони перейшли до відновлення будинків та впровадили термінову сільськогосподарську програму та програму соціальної єдності, а також надали продукти харчування й медичну допомогу населенню, що дозволило близько 975 особам повернутися навіть до укладання мирної угоди в березні 2007 року.

*Див.: Представник Генерального секретаря ООН з прав людини внутрішньо переміщених осіб, Місія в Кот-д'Івуар, ООН. Док. A/HRC/4/38/Дод. 2, пункт 54.<sup>28</sup>*

ВПО, які досягли довгострокового рішення, користуються також свободою пересування. Вони можуть вільно залишати місця поселення та повертатися назад. Хоча деякі обмеження пересування можуть застосовуватися як тимчасовий захід із захисту основних інтересів та свобод інших осіб (наприклад, запровадження комендантської години з міркувань безпеки), вони не повинні носити дискримінаційного або довільного характеру. Наприклад, обмеження на виїзд, що застосовуються лише до ВПО або певних зон їхнього проживання, але не стосуються місцевого населення, загалом є серйозною перешкодою для досягнення довгострокових рішень, що відповідають інтересам ВПО.

У разі повернення або розселення в зонах, уражених стихійними лихами, вживаються заходи зі зниження пов'язаних із ними ризиків (раннє сповіщення, підготовленість, пом'якшення наслідків та адаптація), які мають на меті звести до мінімуму, наскільки це можливо та доцільно, наслідки природних або антропогенних лих. Оскільки попередні

4

заходи захисту, вжиті до переміщення, могли виявитися неефективними, то в багатьох випадках недостатньо просто відновити «статус-кво», що існував до стихійного лиха. Натомість органи державної влади та місцевого самоврядування разом із донорами мають бути готові до необхідності істотних інвестицій для відновлення, щоб «зробити краще, ніж було». Органи державної влади та місцевого самоврядування мають вжити заходів для зниження вразливості ВПО та місцевого населення від загроз стихійного лиха, що повторюються, або пов'язаних із ними вторинних загроз.

### Рекомендована практика: пом'якшення ризиків стихійного лиха та заходи своєчасного попередження в Алжирі та Бангладеші

Освоєння регіонів, вразливих до повені, може бути реалізовано згідно з регламентом зонування, розробленим для мінімізації житлової забудови та стимулювання інших заходів, наприклад, розвитку сільського господарства, що з меншою вірогідністю наражатиме на ризик людські життя та будинки. Наприклад, Закон Алжиру «Про управління наслідками стихійного лиха» передбачає створення карт загрози повені та окреслення зон, у яких будівництво взагалі заборонено, та інших зон із меншим ризиком, у яких будівництво може бути дозволено за умови дотримання спеціальних застережень для уникнення наслідків повені.

4 У Бангладеш запроваджено систему попередження про наближення циклону, яка забезпечує надання урядом ранніх попереджень на основі метеорологічних прогнозів за 24 години до наближення циклону, оголошення «ступеня небезпеки» за 18 годин та оголошення «ступеня великої небезпеки» за 10 годин. Уряд також уклав партнерство з бангладеським Товариством Червоного Півмісяця та Міжнародною федерацією Червоного Хреста та Червоного Півмісяця для управління орієнтованою на людей програмою готовності до циклону, яка використовує радіотрансляції. Крім того, 33 000 сільських волонтерів за допомогою мегафонів та ручних сирен попереджують громади про бурю, що наближається.

*Див. Проект «Брукінгс-Берн» із питань переміщення всередині країни, Захист внутрішньо переміщених осіб: Довідник для осіб, які розробляють закони та політики (2008 р.), сс. 54-55.<sup>29</sup>*

Зусилля із забезпечення стійких засобів до існування та захисту довкілля (наприклад, програми лісовідновлення) можуть попередити перетворення природних ризиків на антропогенні лиха, викликані діяльністю людини.

Переселення ВПО на постійній основі в інші місця зі схожими життєвими умовами може вимагатися як крайній захід, коли неможливо забезпечити мінімальні умови безпеки, навіть якщо вжито всіх необхідних та доцільних заходів зі зниження ризику стихійних лих.<sup>30</sup>

29 Див.: [www.brookings.edu/research/protecting-internally-displaced-persons-a-manual-for-law-and-policy-makers/](http://www.brookings.edu/research/protecting-internally-displaced-persons-a-manual-for-law-and-policy-makers/)

30 Див. також підпункт: «Добровільний та поінформований вибір місця для реалізації довгострокового рішення».

У межах досягнутого довгострокового рішення ВПО отримують повний та вільний від дискримінації доступ до загальнодержавних та місцевих механізмів захисту, зокрема поліції, суду, національних правозахисних організацій та державних служб з управління надзвичайними ситуаціями. Головна відповідальність за те, щоб ВПО не зіткнулися із загрозою для своєї фізичної безпеки та захисту, лягає на органи державної влади та місцевого самоврядування. Вони мають надавати захист ВПО, особливо в тому, що стосується їхніх специфічних потреб у цьому захисті. Хоча органи правопорядку та судова система в сільській місцевості, на територіях із перехідним постконфліктним статусом або серйозно вражених стихійними лихами можуть бути ще недостатньо представлені або відновлені, однак важливо, щоб ВПО мали такий самий доступ до загальнодержавних та місцевих механізмів захисту, як і місцеве населення. Пріоритетне значення має створення або відновлення ефективної системи судів та органів поліції в місцях повернення ВПО, в інших областях переміщення, включно із тими, де відбувається місцева інтеграція.

Країни, які зіткнулися з конфліктом або великомасштабним стихійним лихом, можуть тимчасово потребувати допомоги міжнародної спільноти для забезпечення захисту та безпеки ВПО. Довгостроковим інтересам ВПО в цьому аспекті буде сприяти процес поступової передачі відповідальності за надання засобів захисту органам державної влади та місцевого самоврядування для того, щоб після завершення цього процесу вони несли повну відповідальність за надання ВПО необхідного захисту. Без стратегії передачі відповідальності державі захист, що залежить від постійної присутності міжнародних суб'єктів, зокрема сил із підтримання миру, як правило, не носить довгострокового характеру.

4

#### **Рекомендована практика: пом'якшення ризиків стихійного лиха та заходи своєчасного попередження в Алжирі та Бангладеші<sup>31</sup>**

- Можливі чинники як показники прогресу в питаннях досягнення довгострокового рішення в інтересах ВПО: захист та безпека
- Ефективність заходів зі знешкодження мін та боєприпасів, що не розірвалися, на основних дорогах, у зонах проживання та на землях, що обробляються, у місцях повернення ВПО або їх поселення в будь-якій іншій області країни.
- Ступінь зменшення кількості контрольно-пропускних пунктів та інших спеціальних заходів безпеки.
- Відсутність дискримінаційних або довільних обмежень свободи пересування ВПО.
- Продовження процесу роззброєння, демобілізації та реінтеграції колишніх комбатантів.

31 Ці показники подано як зразок. Залежно від реальної ситуації, деякі з них можуть використовуватися, інші — ні. Користувачі цієї Рамкової програми також мають вирішити, якою мірою може бути отримано достатні кількісні дані для формування деяких із цих показників. У цьому контексті див. також підрозділ «Доступ до ефективного моніторингу».

- Кількість поліцейських дільниць і судів, а також кількість підготовлених службовців поліції та судового персоналу в місцях повернення або поселення ВПО порівняно із середніми показниками по країні або в тих самих місцях до їхнього переміщення. Ступінь доступу ВПО до органів поліції або судочинства порівняно з місцевим населенням. Частота поліцейського патрулювання в місцях розміщення ВПО.
- Кількість повідомлень про акти насилля або залякування по відношенню до ВПО, пов'язаних із фактом переміщення або приналежності до певної меншини.
- Більша кількість насильницьких злочинів по відношенню до ВПО, ніж стосовно місцевого населення, порівняно з періодом до переміщення або середніми показниками по країні (у разі доцільності).
- Ступінь продовження спонтанних та добровільних повернень у конкретні місця.
- Скорочення кількості осіб, які наражаються на ризик, пов'язаний зі стихійними лихами.
- Заходи, спрямовані на зниження майбутніх ризиків.
- Відчуття захищеності і безпеки у ВПЛ, які домагаються довгострокового рішення.<sup>32</sup>

4

## ДОСТАТНІЙ РІВЕНЬ ЖИТТЯ БЕЗ БУДЬ-ЯКОЇ ДИСКРИМІНАЦІЇ

У разі досягнення довгострокового рішення для ВПО в умовах, вільних від будь-яких проявів дискримінації, вони матимуть достатній рівень життя, в тому числі мінімально необхідний доступ до належного харчування, житла, послуг охорони здоров'я та інших видів життєзабезпечення. У разі достатнього рівня життя ВПО повинні мати стійкий та достатній доступ до базового мінімуму таких товарів та послуг:

- ❖ основні продукти харчування та питна вода;
- ❖ базовий притулок і житло;
- ❖ базові медичні послуги, зокрема допомога жертвам сексуального насильства та інші послуги охорони репродуктивного здоров'я;
- ❖ засоби санітарії та каналізація;
- ❖ щонайменше початкова шкільна освіта.

32 Те, як самі громади ВПО сприймають захищеність та безпеку, може допомогти визначити, чи є захист ефективним, тим не менш, слід враховувати, що довготривала загроза насильства та незахищеності могла змінити уявлення ВПО про допустимий ступінь ризику.

## Мінімальні ключові вимоги згідно з економічними та соціальними правами

Коли йдеться про економічні та соціальні права, держави зобов'язані забезпечити дотримання мінімальних стандартів життя та мають визначити відповідну пріоритетність витрат на джерела їх підтримки. У контексті Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права, комітет, який відповідає за його імплементацію, займає таку позицію, що «мінімальне ключове зобов'язання із забезпечення задоволення на найменшому мінімальному суттєвому рівні кожного права покладається на кожну державу-учасницю. Таким чином, наприклад, держава-учасниця, в якій будь-яка значна кількість фізичних осіб позбавлена основних продуктів харчування, основної первинної медичної допомоги, основного притулку та оселі або найголовніших форм освіти, передусім не виконує своїх зобов'язань за пактом».

*Див. Комітет з економічних, соціальних та культурних прав, Загальний коментар № 3: Характер зобов'язань держав-учасниць (1990 р.), пункт 10.<sup>33</sup>*

У цьому контексті достатність означає, що цей мінімальний набір інструментів та послуг має відповідати таким умовам:

- ❖ **фактична наявність** товарів, предметів та послуг у тій кількості та тій якості, які відповідають потребам певного населення з урахуванням місцевих умов. Наприклад, у межах довгострокового рішення у разі повернення, місцевої інтеграції або поселення в будь-якій іншій області країни для ВПО має бути відновлено або побудовано заново житлові будинки, особливо в тих місцях, де у них не було житла до переміщення;
- ❖ **доступність** — товари та послуги мають: (а) надаватися без жодної дискримінації всім, хто цього потребує; (б) знаходитися в безпечному та зручному доступі, і при цьому фізичні та фінансові можливості їх придбати мають бути у кожного, зокрема у вразливих та маргіналізованих груп населення; і (в) про їх наявність має бути відомо бенефіціарам. Наприклад, якщо основні продукти й питну воду не можливо надати в результаті забруднення довкілля або зараження ґрунту після стихійного лиха, то достатній рівень життя не може бути забезпечено;
- ❖ **прийнятність** — товари та послуги мають надаватися з урахуванням культурних особливостей, статі та віку. Корінні або кочові народи, наприклад, часто мають особливі культурні традиції в тому, що стосується харчування чи житла;
- ❖ **адаптованість** — предмети та послуги має бути надано на гнучкій основі відповідно до потреб ВПО, що змінюються.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Див.: [www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/94bdbaf59b43a424c12563ed0052b664?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/94bdbaf59b43a424c12563ed0052b664?Opendocument).

<sup>34</sup> Див. Комітет з економічних, соціальних та культурних прав, Загальний коментар № 4 (1991): право на достатнє житло (ст. 11 (1) Пакту), пункт 8; Загальний коментар № 12 (1999): право на достатнє харчування (ст. 11), пункти 8–13; Загальний коментар № 15 (2002): право на доступ до води (ст. 11 і 12 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права), пункт 12.



На органи державної влади та місцевого самоврядування покладено головну відповідальність за задоволення цих ключових потреб, і вони мають передбачати виділення необхідних бюджетних коштів на такі цілі. Також потрібно залучати до вирішення цих завдань суб'єктів, які займаються питаннями гуманітарної допомоги та розвитку, якщо держава не має ресурсів достатньої кількості.

У разі досягнення довгострокового рішення ВПО отримують доступ до мережі державних послуг, у тому числі до освіти, охорони здоров'я, соціального житла та інших засобів соціального забезпечення на тих же підставах, що і представники місцевого населення, які мають аналогічні потреби.

### **Рекомендована практика: забезпечення освіти для дітей, які повернулися на місця постійного проживання, у Боснії та Герцеговині**

У Боснії та Герцеговині з метою заохочення повернення переміщених меншин органи влади підтвердили необхідність відкриття шкіл в регіоні, куди представники цих меншин повертаються на місця постійного проживання, незважаючи на відсутність мінімальної кількості учнів, передбаченої законодавством. Міністерство освіти також погодилося поступово приймати на роботу вчителів з-поміж меншин для викладання всіх дисциплін для заохочення добровільно прийнятих довгострокових рішень, включно з поверненням меншин. Крім того, угоди передбачають взаємне визнання шкільних атестатів та дипломів.

*Див. Проект «Брукінгс-Берн» із питань переміщення всередині країни, Захист внутрішньо переміщених осіб: Довідник для осіб, які розробляють закони та політики (2008 р.), сс. 232, 237 та 239.<sup>35</sup>*

У разі наявності істотних відмінностей між зонами, яких стосується переміщення, та іншими районами країни (що може стати причиною нової напруги й нових переміщень), органи влади та їхні партнери мають певною мірою взяти на себе відповідальність за поступову реалізацію економічних, соціальних та культурних прав ВПО та інших постраждалих груп населення. У багатьох випадках потрібно «зробити краще, ніж було» і боротися з первісними причинами переміщення для забезпечення довгострокових рішень.

35 Див.: [www.brookings.edu/research/protecting-internally-displaced-persons-a-manual-for-law-and-policy-makers/](http://www.brookings.edu/research/protecting-internally-displaced-persons-a-manual-for-law-and-policy-makers/)



### Можливі чинники як показники прогресу в питаннях досягнення довгострокового рішення в інтересах ВПО: належний рівень життя

- Реалізація програм надання допомоги ВПО із доступом до основних продуктів харчування, питної води, елементарного притулку та житла й базових послуг з охорони здоров'я.
- Оцінювання кількості ВПО, позбавлених житла й достатнього рівня харчування.
- Частка ВПО, які не мають доступу до основних продуктів харчування, питної води, елементарного притулку та житла й базових послуг з охорони здоров'я порівняно з кількістю місцевого населення, ситуацією до переміщення або середніми показниками по країні (за доцільності).
- Частка дітей з числа ВПО, які мають доступ як мінімум до початкової освіти достатньої якості та в адекватних умовах порівняно з місцевим населенням, ситуацією до переміщення або середніми показниками по країні (за доцільності).
- Відсутність юридичних або адміністративних перешкод для відвідування школи дітьми ВПО.
- Частка дітей з числа ВПО, освіти яких було перервано внаслідок переміщення, і які потім відновили навчання.
- Частка ВПО, які проживають у перенаселених будинках/колективних центрах порівняно з місцевим населенням, ситуацією до переміщення або середніми показниками по країні (за доцільності).
- Відсутність конкретних перешкод, які заважають доступу ВПО до мережі державних послуг, до допомоги або фінансової підтримки з-за кордону порівняно з місцевим населенням з аналогічними потребами.

4

## ДОСТУПНІСТЬ ЗАСОБІВ ДО ІСНУВАННЯ ТА МОЖЛИВОСТІ ПРАЦЕВЛАШТУВАННЯ

У разі досягнення довгострокового рішення ВПО також повинні мати можливості працевлаштування та отримання засобів до існування. Це має сприяти щонайменше у задоволенні ними своїх основних соціально-економічних потреб<sup>36</sup>, зокрема, якщо це не гарантується державними програмами соціального забезпечення.

У той же час наявність доступу до засобів існування є відносним заходом. Часто реінтеграція проходить у нестабільних економічних умовах та за умови високого рівня безробіття, що зачіпає все населення, в тому числі ВПО. Не завжди всім ВПО вдається знайти роботу й повернути собі попередні засоби існування. Однак ВПО не мають стикатися із перешкодами, які заважають їм отримати роботу або засоби існування на тих самих

36 Див. підрозділ: «Достатній рівень життя без будь-якої дискримінації».

умовах, що існують для місцевих мешканців (наприклад, якщо ВПО розселено у віддаленій місцевості, не пов'язаній транспортною мережею з місцевими ринками праці).

Може виникнути потреба вжити позитивних преференційних заходів для того, щоб допомогти ВПО отримати нові професійні знання, адаптуватися до нових засобів існування або отримати нові навички (наприклад, у разі місцевої інтеграції в містах осіб, переміщених із сільських регіонів, або тривалої відсутності у ВПО доступу до ринку праці). Потрібно надати доступ до альтернативних засобів існування ВПО, яких за рішенням влади було примусово переміщено із зон високого ризику.<sup>37</sup>

### Рекомендована практика: програма сільських будинків у Сербії

У Сербії гуманітарна організація «Дівач» (Divac) співпрацює з органами влади та Верховним комісаром ООН у справах біженців над проектом, що заохочує внутрішньо переміщені сім'ї знайти будинок у селі, який продається, знаходиться в гарному стані та коштує не більше певної встановленої суми. Проект дозволяє фінансувати та організувати придбання будинку, обраного сім'єю. Окрім того, сім'я-бенефіціар отримує обладнання, матеріальну допомогу для початку та навчання для заснування невеликого підприємства. Бенефіціари можуть обирати з багатьох варіантів забезпечення проживання, наприклад, теплицю в садибі для вирощування врожаю, який можна продавати на місцевому ринку.

4 Див. Представник Генерального секретаря ООН з прав людини внутрішньо переміщених осіб, Контрольний візит до Сербії та Чорногорії, Місія 2005 р., Док. ООН А/НRC/13/21/Дод. 1, пункт 10.<sup>38</sup>

Слід максимально підтримувати ті можливості, які з'являються у ВПО у зв'язку з їх переміщенням. Якщо переміщення розтягнуте в часі або пов'язане з переселенням із села до міста, то часто воно змінює соціальну динаміку в громадах ВПО. Жінки та молодь можуть отримати доступ до освіти чи працевлаштування, якого в них не було в місцях попереднього проживання.

### Рекомендована практика: доступ до сучасних технологій для ВПО у Грузії

За підтримки приватного сектора, Міністерство освіти, Верховний комісар ООН у справах біженців та компанія «Ворлд Віжн Джорджія» (World Vision Georgia) запустили проект з метою заснування центрів суспільного доступу до технологій (СТА) у дев'яти поселеннях ВПО у Грузії. Центри СТА дозволяють ВПО та приймаючим громадам використовувати комп'ютерні технології, зокрема доступ до мережі Інтернет, для освіти, ведення бізнесу та забезпечення життя з метою розширення їхніх можливостей. Послуги, що надаються, включатимуть курси комп'ютерної грамотності, роботу центрів підготовки підприємців та бізнес-центрів, послуги працевлаштування та консультації з питань кар'єрного розвитку.

37 Див. підрозділ: «Добровільний та поінформований вибір місця для реалізації довгострокового рішення».

38 Див.: [www.brookings.edu/research/protecting-internally-displaced-persons-a-manual-for-law-and-policy-makers/](http://www.brookings.edu/research/protecting-internally-displaced-persons-a-manual-for-law-and-policy-makers/)

### Можливі чинники як показники прогресу в питаннях досягнення довгострокового рішення в інтересах ВПО: працевлаштування та засоби до існування

- Відсутність юридичних або адміністративних перешкод для отримання роботи або економічної активності ВПО, не передбачених для місцевого населення.
- Рівень безробіття серед ВПО порівняно з місцевим населенням, ситуацією до переміщення або середніми показниками по країні (у разі доцільності).
- Види та умови зайнятості ВПО порівняно з непереміщеним населенням, у тому числі рівень їхнього неофіційного працевлаштування, а також дотримання стосовно них норм трудового законодавства, таких як мінімальна заробітна плата (у разі доцільності).
- Рівень бідності серед ВПО порівняно з місцевим населенням, ситуацією до переміщення або середніми показниками по країні (у разі доцільності).

## ЕФЕКТИВНІ ТА ДОСТУПНІ МЕХАНІЗМИ РЕСТИТУЦІЇ ЖИТЛА, ЗЕМЛІ ТА МАЙНА

У разі досягнення довгострокового рішення ВПО отримують доступ до ефективних механізмів вчасної реституції свого житла, землі та майна незалежно від того, чи повернулися вони на первинне місце проживання або віддали перевагу інтеграції в передбачених для них місцях або оселилися в будь-якій іншій області країни.<sup>39</sup> Ці норми застосовуються не тільки до всіх видів житлової, сільськогосподарської та комерційної власності, але і до угод про оренду та найм. Право на реституцію або компенсацію поширюється на всіх переміщених осіб — чоловіків, жінок та дітей — які були позбавлені можливості володіння, оренди або інших прав доступу до будинків, землі та майна (офіційних чи неофіційних прав власності, прав на основі простого неоспорюваного використання або володіння, наприклад, якщо осіб довільно переміщено з несанкціонованих поселень). Це також стосується осіб, що претендують на успадкування майна померлих членів родини (наприклад, права успадкування для дітей-сиріт). До осіб, які мають особливу прив'язаність до своєї землі, наприклад, представників корінних народів, слід ставитися з підвищеною увагою.

4

39 Більш детальні вказівки див. у Міжвідомчому довіднику з реституції житла та власності біженців та переміщених осіб. Реалізацію «Принципів Пінейру», березень 2007 р., є також доступним на веб-сайті: [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro\\_principles.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro_principles.pdf)

## Рекомендована практика: спеціальні процедури реституції майна в Боснії та Герцеговині

Процес реституції майна в Боснії та Герцеговині ґрунтувався на прийнятті законів, що встановлюють спеціальні процедури, які має бути застосовано місцевими комісіями з питань майна в кожному муніципалітеті. Наприклад, до війни 1992–1995 років багато власників приватного майна не зверталися для реєстрації своїх прав в кадастрових реєстрах для уникнення податкових платежів. Під час розробки післявоєнних законів Боснії про реституцію було враховано цю поширену практику і забезпечено, що права на приватне майно можуть заявляти не тільки зареєстровані власники, але й особи, які розпоряджаються ним на законних підставах: «Власник нерухомості, яку оголошено покинутою, має право подати вимогу про повернення нерухомості в будь-який момент. У виняткових випадках вимоги про повернення нерухомого майна також можуть подавати особи, які на безумовних підставах розпоряджалися нерухомістю на момент її оголошення покинутою».

*Див. Закон «Про припинення дії Закону «Про тимчасово покинуте нерухоме майно», офіційна газета Федерації Боснія і Герцеговина, № 11/98, стаття 4.*

4 Процес реституції житла, землі та майна, а також надання відповідної компенсації може бути складним та тривалим. Цей процес необов'язково має бути остаточно завершеним для того, щоб можна було говорити про досягнення довгострокового рішення. Визначальним фактором є те, чи можуть ВПО скористатися ефективним та доступним механізмом реституції власності та надання компенсації (особливо, якщо необхідно, правовою допомогою) та в очікуванні завершення процесу жити в умовах безпеки. У деяких випадках доцільно створити спеціальні механізми реституції та компенсації (наприклад, комісію з розгляду заявок про повернення землі), а в інших — ефективно та неупереджено розглянути цю справу могли б існуючі установи, зокрема з традиційними механізмами врегулювання спорів про право власності.

Питання, пов'язані з правами власності на житло, землю та майно, потребують всебічного розгляду з огляду на перспективу. У принципі, переважним рішенням є реституція. Але в деяких випадках, враховуючи можливі інтереси сторін, більш справедливим рішенням може бути видати власнику з-поміж переміщених осіб компенсацію замість того, щоб повернути йому/їй майно. Прийнятні рішення має бути знайдено стосовно осіб, чії права оренди було порушено внаслідок переміщення. Так само можна знайти альтернативні рішення стосовно тимчасових утримувачів майна ВПО, які підлягають виселенню з огляду на реституцію власності, особливо якщо вони самі є переміщеними особами та користуються цією власністю з порядних міркувань (наприклад, можливе укладання договору оренди між утримувачами та власниками, які є ВПО).

## Відповідні юридичні принципи: Керівні принципи внутрішнього переміщення

Згідно з Принципом 29(2),

«Відповідні органи влади мають зобов'язання та несуть відповідальність за надання допомоги внутрішньо переміщеним особам, які повернулися і/чи переселилися у поверненні їхнього майна та власності, яку вони залишили або які у них були вилучені після переміщення. Якщо відновлення такого майна неможливе, компетентні органи влади мають забезпечити або полегшити цим особам отримання належної компенсації або справедливого відшкодування в іншій формі.

Проблеми, з якими можуть стикатися жінки та діти, які намагаються здобути визнання своїх прав власності або доступу до майна, потребують окремої уваги, особливо, коли є юридичні перешкоди для успадкування майна жінками чи дітьми. Скарги, що надходять від представників найбільш вразливих груп ВПО (наприклад, багатодітні сім'ї або ВПО, розміщені у старих гуртожитках), слід розглядати в першочергово.

Слід розглянути та, за потреби, переглянути національне законодавство, щоб виключити позбавлення ВПО своїх прав на майно через некоректне застосування положень закону про покинуте майно або набувальну давність. Нарешті, потрібно докласти зусиль для того, щоб рішення про реституцію на користь ВПО виконувалися на систематичній основі за дотримання гарантій безпеки, захисту та реінтеграції ВПО після того, як вони знову вступають у володіння своїм житлом, землею або майном. Слід також забезпечити, щоб ВПО, які повернулися і які не мають прав власності, а також ВПО у разі їх місцевої інтеграції або поселення там, де у них немає майна, мали доступ до елементарного притулку та житла.<sup>40</sup>

4

## Рекомендована практика: приватизація місць компактного проживання у Грузії

У 2009 р. Уряд Грузії запровадив виправлений План дій для впровадження Національної стратегії щодо внутрішньо переміщених осіб. Зважаючи на те, що багато ВПО не можуть повернутися на попереднє місце проживання в найближчому майбутньому, план передбачає надання ВПО довгострокового житла. З урахуванням ВПО, розміщених у місцях компактного проживання, які надають мінімальні стандарти проживання та належать державі, останнім пропонується самостійно приватизувати своє житло за символічну ціну в розмірі 1 грузинський ларі. Для ВПО, які мешкають у місцях компактного проживання, що не відповідають мінімальним стандартам проживання, або проживають у приватних будинках, План дій передбачає альтернативні довгострокові варіанти забезпечення житлом.

*Див. Державний план дій для впровадження національної стратегії щодо внутрішньо переміщених осіб (Постанова уряду Грузії № 403), затвердженої 28 травня 2009 р.*

40 Див. також підпункт вище: «Достатній рівень життя без будь-якої дискримінації».

ВПО, які бажають повернутися до своїх осель, які було зруйновано, мають можливість відбудувати їх заново, або, якщо це неможливо, отримати альтернативне житло. У деяких випадках законодавство зобов'язує владу відбудувати будинок, оскільки вона несе відповідальність за його руйнування (наприклад, якщо будинки було зруйновано внаслідок воєнної операції, яка проводилася з порушенням норм міжнародного гуманітарного права, або в результаті стихійного лиха, коли влада не вжила необхідних та виправданих заходів для зменшення пов'язаного з ним ризику). В інших випадках юридичних зобов'язань, передбачених законодавством, у влади може не бути, але при цьому для досягнення довгострокового рішення необхідно заново відбудувати будинки ВПО для забезпечення достатнього рівня життя.<sup>41</sup>

#### Можливі показники прогресу в питаннях досягнення довгострокового рішення в інтересах ВПО: захист майнових прав на житло, землю та майно

- Наявність ефективних та доступних механізмів врегулювання спорів з приводу житла, землі та майна, пов'язаних із переміщенням, і засобів вирішення проблем, що виникають найчастіше та стосуються реалізації прав власності на житло, землю та майно.
- Частка розглянутих звернень ВПО з приводу житла та майна та виконаних рішень за цими зверненнями; кількість звернень, що залишилися, та можливі терміни їх розгляду.
- Частка ВПО, які ще не мають адекватного житла, її зменшення з часом та порівняння з відповідною часткою місцевого населення або з середнім рівнем по країні (згідно з обставинами).<sup>42</sup>
- Частка зруйнованих або пошкоджених будинків ВПО, які було відновлено або відремонтовано належним чином, кількість інших будинків, які підлягають відновленню, та необхідні для цього терміни.<sup>43</sup>
- Доступ ВПО до програм допомоги (зокрема доступ до кредитів), призначених для відновлення або покращення якості житла, землі чи майна на тих самих підставах, як і для місцевого населення.

У певних контекстах для визначення, наскільки досягнуто довгострокове рішення для ВПО, потрібно також взяти до уваги чотири критерії, наведені далі.

41 Там само.

42 Цей показник також є корисним для оцінки прогресу в забезпеченні адекватного рівня життя (див. підрозділ «Достатній рівень життя без будь-якої дискримінації»).

43 Цей показник також належить до попереднього підрозділу («Достатній рівень життя»).

## ВІЛЬНИЙ ВІД ДИСКРИМІНАЦІЇ ДОСТУП ДО ОСОБИСТОЇ ТА ІНШОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ

У разі досягнення довгострокового рішення ВПО мають доступ до особистої та іншої документації, потрібної для доступу до державних послуг, подання клопотань про повернення власності та майна, участі у виборах або інших цілей, пов'язаних із довгостроковим рішенням.<sup>44</sup> Під час переміщення люди часто втрачають документи, необхідні для реалізації їхніх законних прав, такі як паспорт, ідентифікаційні документи, свідоцтво про народження, свідоцтво про шлюб, картка виборця, свідоцтво про право власності, шкільний атестат та свідоцтво про професійну освіту або диплом про вищу освіту, картка соціального страхування. З іншого боку, ВПО могли й не мати цих документів раніше, або ж їхні документи не було визнано; тоді це стає серйозною проблемою в процесі пошуків довгострокового рішення (наприклад, коли ВПО у межах місцевої інтеграції у місті не можуть влаштуватися на роботу без свідоцтва про народження або ідентифікаційного документу).

### Рекомендована практика: використання заяв свідків для встановлення особи ВПО в Кот-д'Івуар

У Кот-д'Івуарі уряд провів комплекс заходів із державної реєстрації протягом 2007–2008 рр., спрямований на надання кожній особі свідоцтва про народження та ідентифікаційного документу. Для реєстрації в місцевому магістраті у присутності традиційних уповноважених осіб було достатньо надати усну заяву двох свідків.

*Див. Проєкт «Брукінгс-Берн» із питань переміщення всередині країни, Захист внутрішньо переміщених осіб: Довідник для осіб, які розробляють закони та політики (2008 р.) стор. 165.<sup>45</sup>*

Компетентні органи державної влади та місцевого самоврядування мають сприяти полегшенню процесу видачі нових документів або заміни документів, втрачених під час переміщення, не висуваючи при цьому необґрунтованих вимог, таких як, наприклад, вимога повернутися на первинне місце проживання тільки для того, щоб отримати документи. Чоловіки та жінки мають однакове право на отримання документів, а жінки — право на документи, оформлені на своє ім'я. Діти, які розлучені з батьками або без супроводу, мають отримати власні документи.

44 Право на доступ до документації є аксіоматичним у світі інших прав людини, таких як право на визнання своєї правосуб'єктності (ст. 6, Загальна декларація прав людини), право на реєстрацію одразу після народження (ст. 7, Конвенція про права дитини), право на володіння майном та право на житло (статті 17 і 25, Загальна декларація прав людини), право на освіту (ст. 26, Загальна декларація прав людини) тощо. Також див. Керівний принцип 20(2).

45 Див.: [www.brookings.edu/research/protecting-internally-displaced-persons-a-manual-for-law-and-policy-makers/](http://www.brookings.edu/research/protecting-internally-displaced-persons-a-manual-for-law-and-policy-makers/)



## Відповідні юридичні принципи: Керівні принципи внутрішнього переміщення

Згідно з Принципом 20,

- Кожна людина, де б вона не перебувала, має право на визнання її правосуб'єктності;
- Для реалізації цього права ВПО відповідні органи влади надають їм усі документи, необхідні для реалізації їхніх законних прав: паспорти, ідентифікаційні документи, свідоцтва про народження та свідоцтва про шлюб. Зокрема, органи влади забезпечують видачу нових документів або дублікатів документів, втрачених під час переміщення, без застосування необґрунтованих умов, наприклад, повернення до місця первинного проживання для отримання цих або інших необхідних документів.
- Жінки та чоловіки мають рівні права для отримання необхідних документів та мають право отримати такі документи на власне ім'я.

Якщо уряд втратив контроль над певною територією, потрібно знайти практичне рішення проблеми з документацією. Наприклад, органи державної влади можуть визнавати документи, видані структурами, які здійснюють контроль над такою територією, зокрема прийнятний доказ *prima facie* статусу особи, причому для цього не потрібне юридичне визнання установ, які видали документи.

4

## Можливі показники прогресу в питаннях досягнення довгострокового рішення в інтересах ВПО: забезпечення доступу до документації

- Внутрішньо переміщені жінки та чоловіки не стикаються з юридичними або адміністративними перешкодами для отримання (заміни) свідоцтв про народження, посвідчень особи, карток виборців або інших відповідних персональних документів.
- Механізми заміни документів є доступними (за місцем розташування, фізично, та фінансово), зважаючи на місцеві умови.
- Кількість ВПО, які не мають свідоцтва про народження, посвідчення особи державного зразка або інших персональних документів, що відповідають місцевому контексту, порівняно з місцевим населенням, ситуацією перед переміщенням або середніми показниками по країні, згідно з обставинами.
- Взаємне прийняття урядами та де-факто органами влади документів у регіонах, де контроль над територією розділений.

## ВОЗЗ'ЄДНАННЯ СІМ'Ї

ВПО, які бажають возз'єднатися з членами своєї сім'ї, можуть зробити це і потім займатися пошуками довгострокового рішення разом із ними. Розлучені в результаті переміщення сім'ї мають бути возз'єднані якомога швидше, особливо за наявності дітей, літніх осіб або інших вразливих членів родини. У разі роздільного контролю над територією органи державної влади та де-факто влада мають співпрацювати задля вжиття практичних заходів (наприклад, через суб'єктів, які займаються гуманітарною діяльністю, або через інших нейтральних посередників), спрямованих на возз'єднання сімей всупереч існуючим перешкодам, таким як закрита демаркаційна лінія.

Возз'єднання сім'ї, як правило, відповідає інтересам дітей, які опинилися без супроводу дорослих або розлучені зі своїми батьками. Однак, перш ніж сприяти возз'єднанню сім'ї, потрібно переконатися, чи не призведе це або чи не може призвести надалі до експлуатації дитини, насилля або бездоглядності. Це оцінювання ситуації має бути засновано, зокрема, на інформації, підтвердженій компетентними органами державної влади та місцевого самоврядування. У разі наявності об'єктованих підстав вважати, що возз'єднання сім'ї пов'язане або може бути пов'язане з ризиком для дитини, потрібно вирішити, чи дійсно возз'єднання відповідає інтересам останньої. Органи влади несуть відповідальність за захист дитини доти, поки не знайдеться її сім'я.

### Рекомендована практика: уникнення розділення сім'ї в Анголі

4

Стандартні операційні процедури, прийняті в Анголі, для реалізації норм поселення переміщеного населення вимагають від юридичної особи, відповідальної за впровадження повернення та переселення, «забезпечити, щоб внутрішньо переміщене населення, яке не в змозі переміщуватися через стан здоров'я, залишалося на місцях у супроводі членів їхньої сім'ї».

Такі процедури також передбачають ідентифікацію місцевою юридичною особою, відповідальною за надання соціальної допомоги та реінтеграцію, дітей, розлучених із сім'ями. Юридична особа має створити базу даних із фотографіями дітей, розлучених із сім'ями, та обмінюватися інформацією з іншими провінціями для забезпечення возз'єднання сімей.

*Див. Стандартні операційні процедури для реалізації норм переселення переміщеного населення, прийняті постановою Ради міністрів 79/02.*

Потрібно якнайшвидше визначити долю та місцезнаходження членів сімей, зниклих безвісти, та повідомити найближчих родичів про хід пошуків та отримані результати. Іноді родичів, які зникли, не вдається відшукати, незважаючи на найретельніші зусилля влади та суб'єктів, які займаються гуманітарною діяльністю. У цій ситуації може бути доцільним створити спеціальну юридичну процедуру прискореного отримання пенсії та майна та оформити або узаконити опіку над дітьми без супроводу або розлученими з батьками, що дозволить, наскільки це можливо, уникнути їх направлення до відповідних дитячих установ.

### Можливі показники прогресу в питаннях досягнення довгострокового рішення в інтересах ВПО: возз'єднання сім'ї

- Було розроблено та реалізовано механізми для возз'єднання розлучених членів сім'ї. Жодні обмеження, пов'язані із переміщенням, не перешкоджають возз'єднанню сім'ї.
- Кількість внутрішньо переміщених дітей або інших утриманців, які не возз'єдналися зі своїми сім'ями.
- Кількість осіб, які не мають доступу до майна/пенсій у зв'язку із зникненням безвісти члена сім'ї або іншого годувальника.
- Кількість внутрішньо переміщених дітей, які залишилися без супроводу або розлучені з сім'єю, потребують прийняття рішення, яке відповідає їхнім інтересам, однак яке не було прийнято.

### УЧАСТЬ У СУСПІЛЬНОМУ ЖИТТІ БЕЗ ДИСКРИМІНАЦІЇ

У разі досягнення довгострокового рішення ВПО користуються правом участі у суспільному житті на всіх рівнях та на тих самих підставах, як і місцеве населення, без будь-якої дискримінації, пов'язаної з їх переміщенням. Сюди входить право на вільне об'єднання та рівноправну участь у справах громади, право обирати й бути обраними, а також право займати посади в будь-яких сферах державної служби.

4

### Відповідні юридичні принципи: Керівні принципи внутрішнього переміщення

Згідно з Принципом 29(1),

«Переміщені всередині країни особи, які повернулися до своїх осель, місць постійного проживання або переселились у будь-яку іншу частину країни, не підлягають дискримінації внаслідок їх переміщення».

Згідно з Принципом 22(d),

ВПО, які продовжують мати довідки переміщених осіб, мають «право голосувати та брати участь у державних та суспільних справах, зокрема мати доступ до засобів, необхідних для реалізації такого права...»

У багатьох випадках це потребує застосування спеціальних заходів ще до повернення ВПО, їх місцевої інтеграції або поселення в будь-якій іншій області країни. Якщо значна кількість ВПО не повернулася на попереднє місце проживання, може виникнути необхідність у програмах реєстрації та інформування виборців у місцях поселення ВПО, спеціальних положеннях, що стосуються відсутніх виборців, або створення спеціальних виборчих дільниць.

### Рекомендована практика: реєстрація виборця у Сьєрра-Леоне

Вибори у Сьєрра-Леоне у 2002 р. передбачали реалізацію програми «переміщення голосу», за якою переміщені виборці, які повернулися до місць попереднього проживання між датою реєстрації в іншому місці та датою голосування, могли подати заявку на участь у голосуванні в місці, куди вони повернулися. Враховуючи, що система реєстрації виборців не була комп'ютеризованою, виборці, які повернулися, повинні були заповнити форму, що складалася з двох частин, одну з яких місцева виборча комісія залишала в себе для реєстрації переміщення, а особа, яка повернулася до місця попереднього проживання, зберігала іншу половину як підтвердження реєстрації.

*Див. Акт законів про вибори (2002 р.), стаття 5(1).<sup>46</sup>*

### Можливі показники прогресу в питаннях досягнення довгострокового рішення в інтересах ВПО: участь у суспільному житті

- ВПО не мають стикатися з юридичними або адміністративними перешкодами, з якими не стикається місцеве населення та які перешкоджають їм голосувати, бути обраними або працювати на державній службі.
- Частка дорослих ВПО, які відповідають критеріям та зареєструвалися для голосування, порівняно з часткою місцевого населення або середнього показника, згідно з обставинами.
- Частка дорослих ВПО, які беруть участь у виборах, що проводяться, порівняно з часткою місцевого населення або середнім показником по країні.
- Частка ВПО серед державних службовців та обраних посадових осіб порівняно з часткою ВПО в загальній кількості населення.

4

### ДОСТУП ДО ЕФЕКТИВНИХ ЗАСОБІВ ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ТА ПРАВОСУДДЯ<sup>47</sup>

ВПО, які стали жертвою порушень норм у сфері міжнародного права прав людини або норм міжнародного гуманітарного права, зокрема права на довільне переміщення<sup>48</sup>, має бути надано повний та вільний від дискримінації доступ до ефективних засобів правового захисту та до правосуддя, в тому числі, за необхідності, доступ до наявних механізмів правосуддя перехідного періоду, компенсації та інформації про причини порушень.

Усі жертви порушень норм у сфері міжнародного права прав людини та серйозних порушень норм міжнародного гуманітарного права мають право на надання їм ефек-

<sup>46</sup> Див.: [www.sierra-leone.org/Laws/2002-2.pdf](http://www.sierra-leone.org/Laws/2002-2.pdf).

<sup>47</sup> Див. також пункти 76–82 про реституцію житла, землі та майна.

<sup>48</sup> У Керівному принципі 6 передбачено право на захист від довільного переміщення та наведено неповний перелік можливих випадків довільного переміщення.

тивних засобів правового захисту<sup>49</sup>, і, звичайно, ВПО в цьому аспекті не є винятком. Ефективні засоби правового захисту включають рівний та ефективний доступ до правосуддя; адекватне, ефективне та швидке відшкодування завданої шкоди; та доступ до відповідної інформації щодо порушень та механізмів відшкодування.<sup>50</sup>

### Відповідні юридичні принципи: Керівні принципи внутрішнього переміщення

Згідно з Принципом 6(2),

«Заборона свавільного переміщення поширюється на переміщення:

1. спричинені політикою апартеїду, «етнічними чистками» або аналогічними заходами, метою або результатом яких є зміна етнічного, релігійного чи расового складу постраждалого населення;
2. під час збройних конфліктів, крім випадків, коли переселення спричинене необхідністю захисту цивільного населення або нагальними причинами військового характеру;
3. у випадках здійснення широкомасштабних проектів в області розвитку, не виправданих з точки зору незаперечних і пріоритетних інтересів населення;
4. під час лих, крім випадків, коли переселення спричинене необхідністю евакуації постраждалих з міркувань їхньої безпеки та здоров'я; та
5. яке використовується в якості колективного покарання».

4

Доступ до ефективних засобів правового захисту від тих порушень норм у сфері міжнародного права прав людини та міжнародного гуманітарного права, які стали причиною переміщення або мали місце під час переміщення, може стати серйозним чинником, який впливає на перспективи досягнення довгострокового рішення в інтересах ВПО. Відсутність доступу до засобів правового захисту від таких порушень пов'язана з ризиком нових переміщень, може заважати процесам примирення, викликати у ВПО стійке відчуття несправедливості або упередженості стосовно них, і таким чином скомпрометувати досягнення довгострокового рішення. Тому забезпечення справедливості стосовно ВПО є важливим складовим елементом довготривалого миру та стабільності.

У деяких ситуаціях для досягнення довгострокового рішення потрібно офіційно поставити питання про минулі порушення, притягнути до відповідальності винних, офіційно відшкодувати, завдану шкоду жертвам (надати компенсацію) та/або надати інформацію про причини переміщення. Це особливо важливо в тих випадках, коли ВПО стають

49 Див. ст. 2, пункт 3, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, та Загальна декларація прав людини, ст. 8. Хоча в договірних нормах міжнародного гуманітарного права зазначене право не згадується, але воно визнається в «Основних принципах та керівних положеннях, що стосуються права на правовий захист та відшкодування збитків для жертв грубих порушень міжнародних норм у сфері прав людини та серйозних порушень міжнародного гуманітарного права», затверджених та рекомендованих державам-членам ООН Генеральною Асамблеєю ООН у резолюції 60/147.

50 Основні принципи та керівні положення, що стосуються права на правовий захист та відшкодування збитків, пункт 12.

жертвами воєнних злочинів або злочинів проти людяності, коли вони все ще можуть стати жертвами порушень або зловживання, або коли вони самі відчувають, що офіційне правосуддя має звершитися для того, щоб вони могли впоратися з фізичними, соціальними та моральними наслідками свого переміщення.

#### Рекомендована практика: довільне переміщення як злочин згідно з Кримінально-процесуальним кодексом Колумбії

Акти свавільного переміщення, які стають злочинами проти людяності або воєнними злочинами, слід визначити в національному законодавстві як злочини, та які також повинні підлягати кримінальному переслідуванню. Національне законодавство може виходити за межі мінімального стандарту, як це доведено на прикладі Колумбії:

«Особу, яка довільно, жорстокими методами або примусом, спрямованим на певне населення, здійснює дії, в результаті яких частина населення змінює місце проживання, буде засуджено до [тюремного] ув'язнення на термін від 15 до 30 років; крім того, вона буде змушена виплатити штраф у розмірі від 500 до 2000 мінімальних заробітних плат, як передбачено законодавством, і їй буде заборонено обіймати державні посади від 5 до 10 років.

Це визначення [примусового переміщення] не застосовується до переміщення населення, спричиненого державними збройними силами, коли воно здійснюється для захисту населення або для реалізації обов'язкових до виконання військових зобов'язань згідно з міжнародним гуманітарним правом».

*Див.: Кримінально-процесуальний кодекс Колумбії (в редакції від 06 липня 2000 р.), стаття 284А.*

4

Відшкодування може включати реституцію, що має на меті відновлення положення, що мало місце до свавільного переміщення, компенсацію економічно оціненої шкоди; реабілітацію (зокрема медичне та психологічне лікування); та сатисфакцію за нанесену шкоду, якщо порушення не може бути належно відшкодовано через реституцію або компенсацію<sup>51</sup> та може мати форму публічного визнання факту порушення, офіційних вибачень або судового переслідування конкретної особи, винної в порушенні<sup>52</sup>. Відшкодування має бути пропорційним відносно конкретних порушень прав ВПО та враховувати характер, ступінь тяжкості, масштаби та обставини порушення. У деяких випадках адміністративна та бюрократично спрощена процедура (наприклад, стандартна компенсація за втрату різних видів цінних паперів) може бути більш доцільною, ніж складні системи компенсації.

Гуманітарна допомога та допомога для розвитку, отримана під час або після переміщення, не вважається компенсацією, хоча її справедливий та рівноправний розподіл може сприяти примиренню між громадами та попередженню конфлікту. Є цілий ряд способів

51 Проект статей про відповідальність держав за міжнародно-протиправні дії (див. Резолюція ГА ООН 53/86), ст. 37.

52 Див. Основні принципи та керівні положення, що стосуються права на правовий захист та відшкодування збитків (Резолюція ГА ООН 60/147), пункти 19–22. Див. також Проект статей про відповідальність держав за міжнародно-протиправні дії (Резолюція ГА ООН 53/86), ст. 34–37.

встановити причину переміщення, в тому числі звернення до комісій зі встановлення правди. Завжди потрібно враховувати передбачені національним правом або нормами міжнародного права обмеження щодо амністії, коли йдеться про скоєння міжнародних злочинів.

### Відповідні правові принципи: Відповідальність держави у разі стихійного лиха

Статтю 12(2) Конвенції Африканського союзу про надання захисту та допомоги внутрішньо переміщеним особам в Африці передбачено таке:

держава-учасниця несе відповідальність за виплату репарацій ВПО у зв'язку зі шкодою, понесеною внаслідок утримання такою державою-учасницею від захисту та сприяння ВПО у разі стихійного лиха.

У справі Онерілдзіз проти Туреччини, судові рішення від 30 листопада 2004 р., та Будаєва та інші проти Росії, судові рішення від 20 березня 2008 р., Європейський суд з прав людини виніс рішення про сплату Державою компенсації за незастосування заходів для захисту населення від стихійних лих або антропогенних лих.

4 У разі стихійних лих або грубих порушень, здійснених недержавними суб'єктами, влада може, як і раніше, нести відповідальність за те, що не вжила належних заходів захисту. В інших випадках недержавні суб'єкти можуть здійснювати порушення стосовно ВПО, незважаючи на всі зусилля влади із захисту ВПО. Але і в таких випадках влада зобов'язана вжити всіх необхідних заходів з урахуванням належних процесуальних гарантій та інших зобов'язань із дотримання прав людини, щоб добитися притягнення до відповідальності осіб, винних у порушеннях, і надати компенсацію їхнім жертвам. Для цього можуть бути необхідні інноваційні заходи, наприклад, вилучення та перерозподіл майна осіб, винних у вчиненні порушень та винних, які отримали суттєву особисту вигоду від свавільного переміщення інших осіб, або ж вимога надання з їхнього боку допомоги ВПО у відновленні зруйнованих будинків та відповідної інфраструктури.

Усі ВПО, зокрема жінки, діти (відповідно до їхнього віку та рівня зрілості) та особи з особливими потребами/інвалідністю і особи, схильні до маргіналізації, мають бути повністю поінформованими про наявні засоби правового захисту та бути залученими до їх розробки, застосування та оцінювання їхньої ефективності.

Інформація про існуючі засоби правового захисту має розповсюджуватися на зрозумілій для ВПО мові та в доступному для них форматі. Необхідні установи мають бути доступні в географічному, культурному та економічному аспектах. Механізми надання засобів правової допомоги мають бути достатньо простими та забезпечувати доступ до них усіх постраждалих внаслідок порушень, незалежно від їхнього рівня освіти, соціального статусу, статі, віку тощо, а також враховувати наявність специфічних перешкод, із якими стикаються ВПО, наприклад, втрата документів, психологічна травма та побоювання знову стати жертвою злочину. Ці механізми мають чуттєво реагувати на обставини конфлікту та слугувати для попередження внутрішнього розколу серед постраждалого населення або подальшого росту існуючої соціальної та економічної нерівності.



## Рекомендована практика: спрощені процедури отримання компенсації в Туреччині

Законодавство Туреччини з питань компенсації втрат внаслідок терористичних дій та щодо заходів, вжитих для боротьби з тероризмом, передбачає виплату компенсацій у зв'язку з втратою нерухомого та рухомого майна, тварин, дерев та сільськогосподарської продукції, а також фізичними травмами, інвалідністю та смертю. Оцінювання було спрощено шляхом прийняття «матриці», яка дозволяє обчислювати стандартний розмір компенсації за різні типи майна (наприклад, фруктове дерево).

Уряд також забезпечує виплату компенсації ВПО у зв'язку з втратами внаслідок відмови в доступі до майна в разі переміщення. Комісії, які впроваджують закон, уповноважені вимагати та приймати будь-яку інформацію або документи, пов'язані з вимогами, які можуть служити як відповідне підтвердження.

*Див. Закон № 5233 (2004 р.) про виплату компенсації у зв'язку з втратами внаслідок терористичних актів та щодо заходів, вжитих для протидії тероризму.*

Залучення ВПО до розробки засобів правового захисту також сприяє розвитку відчуття справедливості та гідності та допомагає відновленню довіри між жертвами порушень та державою.

Хоча органи державної влади та місцевого самоврядування несуть головне зобов'язання та відповідальність за надання ВПО ефективних засобів правового захисту у зв'язку із вчиненими стосовно них порушеннями, можуть потребувати підтримки суб'єктів міжнародного права. Міжнародні суб'єкти, які займаються питаннями гуманітарної допомоги та розвитку, можуть відігравати важливу роль у захисті права ВПО на доступ до правосуддя та ефективних засобів правового захисту, надаючи допомогу державам у виконанні їх зобов'язань, організовуючи правозахисну освіту ВПО та допомагаючи їм належним чином брати участь у розробці та реалізації потрібних заходів. Важливо, щоб ці суб'єкти ретельно проаналізували типи, характер та обставини порушень, які мали місце, місцевий політичний та соціальний контекст та конкретні очікування ВПО та інших жертв.

4

## Можливі показники прогресу в питаннях досягнення довгострокового рішення в інтересах ВПО: відшкодування збитків

- Наявність доступних правових механізмів, які практично забезпечують ВПО ефективні засоби правового захисту внаслідок здійснених стосовно ВПО порушень, у тому числі порушень, здійснених недержавними групами.
- Відсоток ВПО, які вважають, що їм було надано ефективні засоби правового захисту у випадках здійснених по відношенню до них порушень, і що справедливість було відновлено.
- Кількість або відсоток установлених випадків, коли мали місце пов'язані з переміщенням серйозні порушення прав людини або грубі порушення норм міжнародного гуманітарного права, після чого було здійснено ефективне та належне відшкодування збитків.







БРУКІНГСЬКИЙ ІНСТИТУТ - БЕРНСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ПРОЄКТ ЩОДО ВНУТРІШНЬОГО ПЕРЕМІЩЕННЯ  
1775 Массачусетс Авеню, NW  
Вашингтон, округ Колумбія 20036, США  
Тел.: +1 (202) 797-2477 Факс: +1 (202) 797-2970 Ел.  
ПОШТА: BROOKINGS-BERN@BROOKINGS.EDU WEB: : +1  
(202 WWW.BROOKINGS.EDU/IDP) 797-2