

Реализация Программы действий в отношении внутренне перемещенных лиц в Украине

Шевон Симойоки

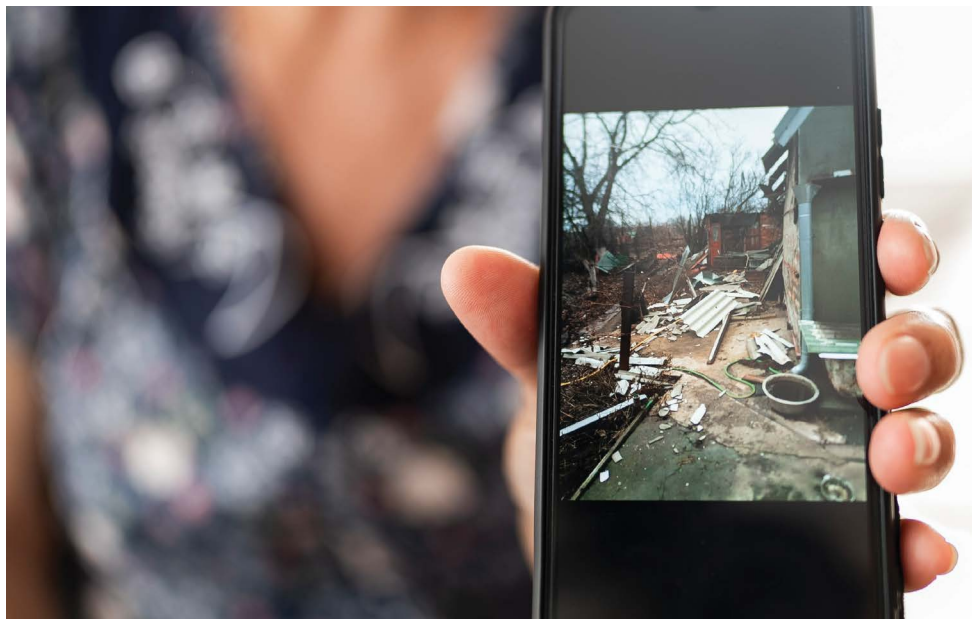
ООН и ее партнеры пытаются определить способы поддержки правительства Украины в решении проблемы внутренних перемещений в соответствии с Программой действий.

По состоянию на июнь 2023 года немногим более пяти миллионов украинцев были внутренне перемещенными лицами,¹ а более восьми миллионов нашли убежище в соседних и других странах.² В то же время 4,7 млн. человек вернулись в родные места, 20% из них — из-за рубежа.³

Наряду с высокими показателями спонтанного возвращения, небольшое, но значительное число людей стремится интегрироваться в местах вынужденного перемещения. По состоянию на июнь 2023 года 15% ВПЛ планировали интегрироваться на новом месте, причем в городских центрах и среди определенных групп населения (например, мужчин и женщин в возрасте от 18 до 34 лет) этот показатель был выше. Данные МОМ (Международной организации по миграции) также свидетельствуют о том, что лица, перемещенные в результате российской аннексии Крыма и последовавшего за ней начала конфликта на востоке Украины в 2014 году, значительно чаще стремятся найти

решение проблемы путем интеграции на новом месте.

Некоторые случаи самостоятельного возвращения и местной интеграции происходят уже сейчас, однако многим домохозяйствам требуется помощь для преодоления проблемных факторов, связанных с перемещением. Например, считается, что в число возвращающихся входят некоторые из наиболее уязвимых домохозяйств Украины, чье решение о возвращении было обусловлено, по крайней мере частично, невозможностью покрыть расходы, связанные с перемещением. Несмотря на то, что физическое возвращение произошло в среднем более 168 дней (почти шесть месяцев) назад, более 40% сообщают о сохраняющихся проблемах, осложняющих поиск долгосрочных решений, в том числе повреждение или разрушение основного места жительства, нехватку финансовых ресурсов, прекращение работы государственных систем и служб, отсутствие работы.



Женщина из числа перемещенных лиц показывает фотографию поврежденного своего дома в Бахмуте, полученных в результате ракетного обстрела. Донецк. Фото: MOM/Рабер Азиз 2023

Выполнение обязательств ООН, изложенных в Программе действий

В 2022 году Генеральный секретарь ООН назначил Специального советника по вопросам решения проблемы внутренне перемещенных лиц и поручил органам ООН разработать Программу действий по реализации рекомендаций Группы экспертов высокого уровня по проблемам внутренне перемещенных лиц. Запущенная в июне 2022 года, Программа действий предусматривает 31 обязательство ООН по более эффективному решению, урегулированию и предотвращению кризисов, связанных с внутренним перемещением населения. Некоторые из этих обязательств представляют собой передовой опыт в области оказания помощи и отражают результаты работы, которую ООН уже ведет, в то время как другие требуют новых подходов и методов.⁴

С самого начала кризиса, в соответствии с уроками, извлеченными в ходе кризиса 2014 года в Украине, и приоритетами, о которых правительство Украины заявляло

на разных уровнях, ООН и другие партнеры признавали, что центральным элементом ответных мер должны быть долгосрочные решения. В июне 2022 года ООН выступила с инициативой «Долгосрочные решения с самого начала», координация и руководство которой впоследствии были оформлены в виде Руководящего комитета по долгосрочным решениям (РКСР), а в последнее время - в виде расширенного Руководящего комитета по планированию и восстановлению сообществ. Под руководством координатора-резидента и координатора по гуманитарным вопросам (КР/КГВ) Руководящий комитет по планированию и восстановлению сообществ (и РКСР в качестве его предшественника) поддерживал основанное на фактических данных географическое таргетирование, разрабатывал и контролировал пилотные межведомственные проекты по поиску долгосрочных решений с целью определения масштабируемых моделей для поддержки различных типов решений.

Этот опыт позволил прояснить некоторые проблемы, связанные с поддержкой долгосрочных решений на практике. В данной статье рассматриваются действия по поиску долгосрочных решений в Украине в связи с двумя обязательствами, изложенными в Программе действий: Обязательство № 12 по сбору, управлению и использованию данных о внутреннем перемещении, а также Обязательство № 31 по усилению мер реагирования на более ранних этапах. В ней также рассматриваются роль и последствия активизации, более раннего и предсказуемого вовлечения участников процесса развития.

Сбор, управление и использование данных о внутреннем перемещении

В Программе действий изложены обязательства ООН по оказанию поддержки государствам в «сборе, управлении и использовании данных о внутренних перемещениях» (Обязательство №12).

Критическая важность данных, по-видимому, хорошо осознается в контексте Украины. Разработанная правительством Украины система регистрации ВПЛ, а также инструменты и материалы гуманитарных организаций и организаций, занимающихся деятельностью по восстановлению, позволяют получить значительный объем данных о численности, местонахождении, потребностях и предпочтениях ВПЛ, их намерениях по перемещению (включая сроки), а также об основных препятствиях на пути их возвращения, интеграции в местную среду и переселения. Украинское правительство исторически является лидером в поиске более эффективных, основанных на стандартных данных подходов к перемещению населения. Однако в условиях военного времени существовавшие ранее системы данных о ВПЛ подверглись серьезным испытаниям, а различия в подходах, применяемых правительством и гуманитарными организациями и организациями, занимающимися восстановлением, не были всесторонне проработаны.⁵ У агентств ООН и партнеров есть обязательства по взаимодействию с правительством Украины, направленные на согласование усилий по сбору данных, и в настоящее время

предпринимаются шаги по решению этих проблем.

30-31 марта 2022 г. в Киеве под руководством правительства Украины и КР/КТВ прошел симпозиум, организованный МОМ, на котором рассматривались проблемы, связанные с координацией и гармонизацией данных для поиска решений. Однако для того, чтобы перейти к единым методологиям и инструментам планирования, реализации и измерения прогресса в достижении решений, необходимо прежде всего обеспечить общее понимание фундаментальных концепций. Кто является ВПЛ? Как измерить прогресс в деле принятия решений (или на «пути решений» — термин, который все чаще встречается в дискуссиях о решениях, но остается недостаточно определенным)? Как определить, что решение достигнуто? Эти важные вопросы, и ответы на них непростые.

В соответствии с Рамочной программой МПК долгосрочное решение считается достигнутым, «когда ВПЛ больше не испытывают особых потребностей в помощи и защите, связанных с их перемещением, и... могут пользоваться своими правами человека без дискриминации, вызванной их перемещением». В ней предложено восемь критериев для определения того, было ли достигнуто долгосрочное решение.⁶ Однако до недавнего времени оставалось неясным, какие контрольные показатели должны использоваться для оценки прогресса в соответствии с этими критериями и для определения того, когда именно они были достигнуты в достаточной степени.

Международные рекомендации по статистике ВПЛ (IRIS) и недавнее предложение Межведомственной целевой группы по данным о долгосрочных решениях в отношении международного перемещения (DSID) предлагают проводить сравнение с перемещенными сообществами. Таким образом, когда ВПЛ достигнут паритета с перемещенными сообществами, можно считать, что решение достигнуто.⁷ Это имеет смысл во многих контекстах, но в некоторых частях Украины это вызывает вопросы. Например, там, где приток населения создал проблемы с перегрузкой служб, отвечающих за системы жизнеобеспечения, как ВПЛ, так

и принимающие сообщества часто страдают от ограниченного доступа. В таких случаях ограниченный для всех сторон доступ к услугам не является решением проблемы, и наша цель должна заключаться в расширении объема услуг для удовлетворения потребностей взрослого населения.

Очевидно, что применение существующих концепций и механизмов долгосрочных решений в условиях активного конфликта сопряжено с определенными трудностями, поэтому можно утверждать, что «промежуточные решения» являются более актуальной и подходящей целью.⁸ Для продолжения обсуждения и достижения согласия по этим вопросам, необходимым для более широкого распространения концепции «данные для решений», в рамках межведомственной целевой группы по данным было создано специальное рабочее направление.

Гуманитарное реагирование и долгосрочные решения

В Программе действий закреплены обязательства ООН «предпринять шаги по созданию основ для принятия решений на ранних этапах реагирования» путем включения «путей решения» в планы гуманитарного реагирования, приоритизации программ, способствующих принятию решений, и снижения рисков вынужденного перемещения в будущем.

В Украине План гуманитарного реагирования (ПГР) на 2022 г., принятый незадолго до начала полномасштабной войны, отражал намерение «поэтапно сократить» гуманитарную помощь на подконтрольных правительству территориях и «перейти» к долгосрочным решениям к концу 2023 г. В ПГР на 2023 год, принятом в феврале 2023 года, говорится, что вторжение России вносит «неопределенность в сроки перехода от гуманитарной помощи пострадавшему населению к долгосрочным решениям». Непредсказуемость хода войны и ее серьезные последствия делают решение проблемы перемещения населения затруднительным, а в масштабах страны — невозможным. Однако понятие «перехода» от одной формы помощи к другой несколько противоречит идее о том, что гуманитарная деятельность может

и должна осуществляться таким образом, чтобы способствовать достижению ВПИ самодостаточности и позволить им сделать первые шаги на пути к решению проблемы. Действительно, в самом ПГР определены многочисленные пути, по которым может осуществляться гуманитарная деятельность, и расставлены соответствующие приоритеты.

В ПГР признается наличие «сильной экосистемы» активных местных органов власти и организаций гражданского общества в Украине, а также то, что в большинстве регионов страны (в соответствии с обязательствами, изложенными в Программе действий) ООН может «как можно активнее работать вместе с местными системами, местными органами власти и местными представителями гражданского общества, а также через них». Например, в секторе ВСГ (водоснабжение, санитария и гигиена) доставка воды автотранспортом и снабжение бутылированной водой рассматривается как краткосрочная мера, которая должна сопровождаться стратегиями выхода, ориентированными на более устойчивые решения, такие как разработка новых источников воды или расширение существующих сетей. Фактически на аварийное водоснабжение и распределение воды приходится лишь 55% плановых бюджетных потребностей сектора, а остальные 45% направлены на восстановление, обслуживание и модернизацию инфраструктуры.

Даже после прорыва Каховской плотины 6 июня 2023 г., приведшего к масштабному наводнению, основной акцент в работе сектора сравнительно быстро сместился с оказания краткосрочной гуманитарной помощи эвакуированным и другим пострадавшим от наводнения группам населения, и теперь специалисты этого сектора оказывают поддержку в восстановлении системы водоснабжения и использовании альтернативных источников воды для обеспечения устойчивого, надежного, достаточного и безопасного доступа к воде для населения, ранее зависевшего от Каховского водохранилища.

При этом «последовательные меры» и поддержка долгосрочных решений — это разные понятия, которые часто, но не всегда, пересекаются на практике, и многие действующие лица испытывают трудности с

определением того, что представляет собой деятельность по поиску долгосрочных решений. На данный момент ответ на этот вопрос содержится в восьми критериях МПК. Например, если восстановление, обслуживание и модернизация инфраструктуры ВСУ помогают ВПЛ, стремящимся к местной интеграции, достичь «адекватного уровня жизни», это может рассматриваться как вклад в долгосрочные решения. В подавляющем большинстве случаев эти мероприятия сами по себе не приведут к достижению решений: их эффективность будет зависеть от того, как под руководством правительства ООН и ее партнеров совместно работают над удовлетворением многочисленных потребностей последовательно и в течение продолжительного времени.

Это выходит за рамки гуманитарного сектора. Поддержка со стороны партнеров по развитию уже сейчас имеет решающее значение для сохранения потенциала и функций правительства, предотвращения проблемы внутреннего перемещения и ее решения. Поскольку потребности Украины в реконструкции и восстановлении оцениваются в 411 млрд. долл. США, такая поддержка, наряду с частными инвестициями, будет оставаться критически важной в послевоенном контексте. Между гуманитарными мерами и мерами в области развития нет четко оговоренного взаимодействия, и во многих случаях координация и согласованность действий представляют собой проблему. В Украине, однако, были предприняты серьезные шаги по обеспечению согласованности между ППР-2023 и Переходной рамочной программой, а также по созданию механизмов координации на уровне регионов (а не секторов или целевых групп), обеспечивающих взаимосвязь между гуманитарной деятельностью, деятельностью в области развития и миротворческой деятельностью. Поскольку в ППР на 2024 г. предполагается включить специальный раздел или главу, посвященную взаимодействию, а Переходная рамочная программа будет расширена и пересмотрена с целью более сильного акцента на взаимодействие, представляется, что эти усилия будут продолжаться и наращиваться.

Заключение

Несмотря на нестабильную и неоднозначную обстановку, а также значительные операционные и финансовые ограничения, ООН и ее партнеры пытаются оказать поддержку правительству Украины в продвижении долгосрочных решений проблемы внутренних перемещений в соответствии с обязательствами, предусмотренными Программой действий Генерального секретаря. Несмотря на то, что продолжающийся конфликт испытывает на прочность существующие концепции долгосрочных решений — и, действительно, «промежуточные решения» могут быть более уместной и подходящей концепцией для применения в Украине в настоящее время — воля правительства к приоритетному решению проблем в сочетании с политической активностью перемещенного населения создает возможности для обеспечения более действенных, более ориентированных на конкретные решения ответных мер.

Шевон Симоюки ssimojoki@iom.int

Консультант по вопросам устойчивости и восстановления, MOM

1. IOM (2023) Conditions of Return Assessment (June 2023) («Анализ условий возвращения») (июнь 2023 г.) dtm.iom.int/ukraine
2. UNHCR (2023) Operational Data Portal: Ukrainian Refugee Situation («Ситуация с украинскими беженцами») data.unhcr.org/en/situations/ukraine/location
3. IOM (2023) Conditions of Return Assessment (June 2023) («Анализ условий возвращения») (июнь 2023 г.) dtm.iom.int/ukraine
4. UN (2022) *The United Nations Secretary-General's Action Agenda on Internal Displacement* (Программа действий Генерального секретаря ООН по проблеме внутреннего перемещения) bit.ly/action-agenda
5. IOM (2023) Ukraine 'Data for Solutions' Symposium: Background note (Украинский симпозиум «Данные для решений»: Справочная записка (не публиковалась в Интернете))
6. IASC (2010) Framework: Durable Solutions for Internally Displaced Persons («Долгосрочные решения для внутренне перемещенных лиц») bit.ly/durable-solutions-idps
7. EGRIS (2020) *International Recommendations on Internally Displaced Persons Statistics (IRIS)* («Международные рекомендации по статистике ВПЛ») (IRIS) unhcr.org/600188974.pdf
8. ICRC (2021/2022) 'Pathways to durable solutions: Bolstering interim solutions to internal displacement' («Способы достижения долгосрочных решений: совершенствование временных решений проблемы внутренних перемещений») bit.ly/icrc-durable-solutions
9. Government of Ukraine, World Bank, EU and UN (2023) *Ukraine: Rapid Damage and Needs Assessment February 2022 – February 2023* (Экспресс-оценка ущерба и потребностей, февраль 2022 - февраль 2023 гг.) bit.ly/Ukraine-damage-needs-world-bank