



ХАБИТАТ III ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЕ ДОКЛАДЫ

2 - МИГРАЦИЯ И БЕЖЕНЦЫ НА ГОРОДСКИХ ТЕРРИТОРИЯХ

(Русский)

Нью-Йорк, 31 Май 2015





ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ДОКЛАД ПО МИГРАЦИИ И БЕЖЕНЦАМ НА ГОРОДСКИХ ТЕРРИТОРИЯХ

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Мигранты, беженцы¹, внутренне перемещённые лица (ВПЛ), диаспора, устойчивость, равенство, дискриминация, маргинализация, ксенофобия, доступ к адекватному жилью, средства к существованию, базовые услуги.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Целью настоящего доклада является усиление понимания того, как инклюзивное планирование, призванное учесть потребности быстрых темпов урбанизации, мигрантов и перемещённых лиц – за счёт защиты прав мигрантов и беженцев, обеспечения доступа к услугам, возможностям и пространству, нормативов в поддержку создания благоприятной среды – может по максимуму использовать умения, ресурсы и творческий потенциал мигрантов и беженцев, что приведет к устойчивому развитию.

Новая Повестка дня развития городов зиждется на основах, задающих правильные подходы к планированию общего вида городов, созданию нормативной базы, способствующей получению положительных итогов урбанизации, также дают возможность учесть потребности мигрантов, перемещённых лиц и беженцев в городской среде. Соответственно, в основной части данной главы обсуждаются вопросы, касающиеся создания благоприятных условий за счёт национальных правовых и стратегических документов, чтобы снять проблему несправедливости, с которой сталкиваются эти категории населения, учесть проблему миграции при планировании развития городов; внимание уделяется также проблеме сближения решений в гуманитарной области и проблематике развития.

ЦИФРЫ И КЛЮЧЕВЫЕ ФАКТЫ

Более миллиарда человек являются сегодня мигрантами, из которых почти 250 миллионов находятся за пределами своей страны. Все они снялись с насиженных мест в поисках лучшей доли, и слишком многие сделали это, спасая свои жизни из-за конфликтов, преследований или катастроф.

Примерно 37% международной миграции осуществляется между развивающимися странами, и около 40% международных мигрантов переместились в соседнюю со своей страну.

Большинство мигрантов и перемещённых лиц следуют в городскую местность.² Почти все страны сегодня являются одновременно странами происхождения, транзита и конечным пунктом маршрута, неся международные правовые обязательства по защите беженцев. Считается, что около 60% из 14,4 миллиона беженцев³ и 80%

¹ В Конвенции о статусе беженцев от 1951 года БЕЖЕНЕЦ определяется как человек, «который из-за (а) вполне оправданных опасений преследования по расовым, религиозным или национальным признакам, из-за принадлежности к определенной социальной группе или из-за политических убеждений находится вне страны своего гражданства « и не может, или, в связи с такими опасениями, не желает полагаться на защиту этой страны (Статья 1A(2)).

² Доклад МОМ о мировой миграции (2015 г., Готовится).

³ Количество беженцев, указанных в этом абзаце, не включает 5,1 млн. беженцев, зарегистрированных UNRWA (организация ООН по работе с палестинскими беженцами на Ближнем Востоке).



из 38 миллиона ВПЛ (внутренне перемещенных лиц)⁴ проживают в городах в результате конфликтов и других причин.

Смешанные миграционные потоки продолжают расти в масштабе и сложности. Убегающие от вооруженных конфликтов и преследований люди попадают в опасные ситуации, и отличить тех, кто имеет законное право на международную или иную защиту становится все труднее, потому что мотивы перемещения становятся все более разнообразными и сложными, да и сам правовой статус может меняться в ходе перемещения этих людей.

За последнее три года доля беженцев, живущих в городской местности, выросла в общем числе беженцев на 8%. Кроме того, считается, что 45% беженцев находятся в этом статусе продолжительное время.⁵ Некоторые ВПЛ живут в таком статусе 10 лет и более в 90% из 60 стран и территорий, где в 2014 году ЦМВП (Центр мониторинга внутренних перемещений) проводил наблюдения.⁶

СУТЬ ВОПРОСА

В принимающих странах нередко отсутствуют правовые и политические условия, благоприятствующие, например, свободе передвижения и осуществлению права на труд, в полном соответствии с их международными обязательствами. Многие мигранты и беженцы вынуждены, в соответствии с законами или обстоятельствами, жить в изолированных, опасных и плохо снабжаемых жилых районах. Лица без правовых документов не защищены от злоупотреблений, эксплуатации, ареста и задержания, ограничены в передвижениях и сталкиваются с серьезными трудностями, если ищут защиты у судебной системы, пытаются найти средства к существованию, нормальное жильё или получить какие-то услуги, например, медицинские или образовательные. Даже при отсутствии юридических препятствий, дефицит информации, бюрократические проволочки, языковой барьер и разные инструкции, взятые вместе, затрудняют мигрантам и беженцам доступ к правам, услугам, возможностям, и, в свою очередь, вносят свой вклад в устойчивое развитие принимающих городов.

Правовые ограничения, а также социальная, экономическая и расовая дискриминация нередко сказываются очень негативно на способности мигрантов, ВПЛ и беженцев воспользоваться экономическими возможностями. Городским администрациям следует работать с разными партнерами, чтобы дать возможность этим людям заработать на жизнь. Необходимо, чтобы эта работа была увязана с нуждами местной экономики.

Мигранты и беженцы вносят свою лепту в социальную, экономическую и культурную ткань принимающих городов, хотя часто в них видят скорее бремя, чем ценность. Как показывают исследования, миграция придаёт дополнительный импульс рынку труда, создает новый спрос на товары и услуги, подталкивает городские центры к инновациям.⁷ Мигранты и беженцы могут стать ключевыми игроками в развитии городов, их росте, устойчивости к внешним факторам и в долгосрочной перспективе, становясь мостиками между страной происхождения и принявшей страной, обладая ресурсами и умениями, становясь транснациональными торговцами, бизнес-партнёрами, филантропами и инвесторами.

В мире нарастает внимание к урбанизации и местным стратегиям обеспечения устойчивого долгосрочного развития. Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы подчеркнула срочность принятия мер для предотвращения новых рисков, сокращения ущерба от катастроф, ускорения

⁴ ЦМВП сообщает общую цифру с простой оценкой числа ВПЛ вне лагерей для ВПЛ (ВПЛ из сельской и городской местности).

⁵ Дефиниция: не менее 25 тыс. Человек были перемещены в течение 5 лет.

⁶ ЦМВП не уделял основного внимания захвату земель и рассматривал выселение лишь как на причину вторичного перемещения.

⁷ Дискуссии по вопросам миграционной политики в ОЭСР в мае 2014 г.



восстановления стран и территорий после их наступления. Государства признали, что мобильные группы населения, при хорошем управлении, вносят существенный вклад в повышение устойчивости населенных пунктов перед лицом катастроф, а их знания, умения и способности могут оказаться полезными при разработке и реализации планов по снижению катастрофических угроз.

Мигранты и беженцы, особенно попавшие в нестандартные ситуации, нередко остаются невидимыми для общества из-за их правового статуса, языковых барьеров, отчуждения (попадания в маргинальные группы) и ограниченных возможностей участвовать в жизни общества. Об их истинном количестве можно судить только по косвенным оценкам, а потому процессы формирования политики и принятия решения проходят без их участия. Учет миграционных вопросов в планировании на местном, национальном и глобальном уровне позволяет выработать перспективные решения, позволяющие работать в условиях масштабных и длительных перемещений людей, обеспечивая преимущества как для самих перемещённых лиц, так и для принимающих стран. Городская среда даёт большие возможности мигрантам и беженцам по экономической интеграции и способности полагаться на собственные ресурсы, и в потенциале даёт возможность создать альтернативу возвращения в свою страну в виде интеграции в местное сообщество.

Растёт число городов, интегрирующих миграционную политику в программы планирования и развития города. Невзирая на это, города сталкиваются с существенными препятствиями, начиная от нехватки ресурсов и возможностей, кончая способностью эффективно и успешно координировать работу с местными органами власти и другими заинтересованными сторонами, чтобы реализовать имеющийся потенциал.

Без учета проблем мигрантов и перемещённых лиц невозможно решить те проблемы, с которыми сталкиваются города ввиду отсутствия необходимых практических подходов в планах урбанизации. Во многих принимающих городах общая модель урбанизации за последние 40 лет подразумевала скорее сегрегацию, чем интеграцию. Города обязаны своим ростом миграции, а потому должны планировать своё развитие таким образом, чтобы каждому горожанину нашлось своё место, в том числе и мигранту, беженцу и ВПЛ.⁸ Планирование урбанизации содержит пространственный и нормативный аспекты, позволяя устранить правовые и практические барьеры, не позволяющие полно вовлечения мигрантов и беженцев в городскую экономику и систему.

Муниципальные власти по большей части не привлекаются к процессам формирования миграционной политики и мало контактируют с институтами, которые могли бы оказать им поддержку в виде необходимых знаний и опыта. Включение вопросов миграции и перемещённых лиц в проблематику планирования и развития поможет городам обрести возможность реагировать на физические, социальные и экономические вызовы, ставшие растущей и неотъемлемой частью развития в XXI веке.

Государства несут ответственность за защиту всех людей на своей территории и должны работать над поиском долгосрочных решений. Однако, когда речь идёт о притоках больших масс мобильного населения, государства сами нуждаются в большей помощи, чтобы выполнить это своё обязательство.

⁸ Thouez, UNITAR (2015, готовится).



Обеспокоенность гуманитарными вопросами и перспективами развития нередко решается изолированными и параллельными мерами. Имеется четкая связь между чрезвычайным положением, восстановлением и развитием, при этом миграция и перемещение имеют непосредственное отношение ко всем ним, играя ключевую роль. Международное сообщество признаёт, что помощь в чрезвычайных ситуациях должна оказываться таким образом, чтобы поддержать перспективы долгосрочного развития, обеспечивая плавный переход от помощи к восстановлению. В то же время, экономический рост и устойчивое развитие важны для профилактики и обеспечения готовности к противодействию природным катаклизмам и другим чрезвычайным ситуациям. Интеграция проблематики мигрантов и беженцев в работу по обеспечению готовности к действиям в чрезвычайных ситуациях создает незаменимую связь между гуманитарной помощью и развитием.

КЛЮЧЕВЫЕ ФАКТОРЫ ПРИНЯТИЯ МЕР

Новая Повестка дня развития городов даёт возможность учесть потребности мобильного населения в городской местности, приняв модель инклюзивной урбанизации, которая учитывает перемещения населения; она продвигает идею защиты прав всех людей, опираясь на их потенциал; она отвечает на обеспокоенность гуманитарными вопросами и проблемами развития с удвоенной энергией.

Планирование с учётом перемещений населения

Планирование и эффективное управление процессами миграции и перемещения имеет критически важное значение для продвижения плодотворного, социально инклюзивного и устойчивого развития городов:

Политика развития городов должна учитывать вопросы потенциальной миграции, перемещения и выбора поселений на основании анализа местных особенностей, с учётом риска природных катастроф и других факторов уязвимости.

Планировать с прицелом на возможное наступление таких процессов и обеспечивать свою готовность к ним имеет первостепенную важность, при этом важно оценить готовность нормативных и стратегических документов и механизмов, возможности населения, экономики и инфраструктуры, административных структур, сферы услуг, жилищных, земельных и иных ресурсов к восприятию вновь прибывшего населения.

Не менее важны усилия по наращиванию потенциала действующих на местном уровне организаций по сбору данных, отражающих всю палитру проблем по защите разных групп населения, в том числе дискриминацию, чтобы на основе этих данных строить планы по развитию города. Понимание места сосредоточения мигрантов и беженцев, их выявление, как и освещение скрытых до того проблем, требует творческих подходов, без которых нельзя отследить регистрацию, документирование и защиту, оказать помощь, предоставить услуги.

Городское планирование с учетом снижения возможного ущерба от катастроф должно готовить город к возможным негативным последствиям приезда мигрантов и ВПЛ, особенно в наиболее подверженные опасности городские районы, или в районы с наиболее острой нехваткой соответствующего жилья, водоснабжения, канализации.

Документирование и продвижение передовых методов работы является определяющим фактором инклюзивной модели урбанизации. Продвигаясь по пути прогресса нельзя упускать возможности для узнавания нового, учитывать новаторские идеи и лучшие методы работы в новой повестке дня развития городов. Например, организациям в области гуманитарной помощи и развития, университетам и другим партнерам важно продолжать исследование в области воздействия мигрантов и беженцев на местную экономику.



В случае перемещения людей важно, по возможности, искать варианты, отличные от лагерей. Необходимо оказывать поддержку национальным и местным властям по приему перемещенных лиц в городах, признавая уязвимость этой группы населения и вклад с её стороны, с учётом способности городов и районов к приёму больших групп людей.

Расширение участия и наделение правами

Новая программа работы для городов должна в любом случае охватывать стратегии, позволяющие наделить людей политическими, социальными и экономическими правами. Слишком часто при рассмотрении вопросов городского планирования интересы мигрантов, беженцев и ВПЛ не учитываются, что приводит к их дискриминации и вытеснению в ряды маргинальных элементов, хотя именно они больше всего нуждаются в защите.

Местные власти и другие игроки этого уровня должны обеспечить свободное, активное и значимое участие мигрантов, беженцев и ВПЛ в процессах принятия решений, касающихся жизни городов, городского и пространственного планирования. Например, такие группы должны включаться в национальные планы действий и стратегии по предоставлению государственного жилья, или в национальные стратегии по борьбе с расизмом и ксенофобией.

Свобода слова и собраний, право на информацию, консультацию и участие в принятии решений – это лишь некоторые права, соблюдение которых имеет судьбоносное значение для обеспечения устойчивого и инклюзивного развития городов.

Подход к урбанизации с точки зрения охраны прав человека заостряет внимание на потребностях всех мигрантов и мобильных групп населения, в том числе беженцев, жертвах торговли людьми, ВПЛ и несовершеннолетних без попечения взрослых, особенно в таких аспектах, как медицинская помощь, получение образования и жилья.

Мигрантов, беженцев и ВПЛ нельзя воспринимать лишь как получателей помощи и благотворительности, но как лиц, имеющих права, способных внести свой вклад, партнеров в развитии городов. При наделении соответствующими полномочиями мигранты и беженцы могут придать заметный толчок росту местной экономики, создавая рабочие места и стимулируя развитие. Поэтому властям и другим сторонам на местном уровне необходимо поставить на службу принимающему обществу умения, производительные силы и опыт мигрантов и ВПЛ.

Дискриминация является существенным барьером на пути реализации всего потенциала мигрантов и беженцев. В новой повестке развития городов необходимо рассмотреть нередко враждебное отношение многих местных органов и сообществ к мигрантам, городской бедноте и неформальному сектору, особенно в пору экономических сложностей. Отсутствие политики по включению этих групп в жизнь общества часто усиливается дискриминационной практикой, как на официальном уровне, так и в практике работы.

Создание более сильных партнерских отношений

Поставить потенциал мигрантов и беженцев на службу обществу, учитывать последствия перемещений населения требует более сильных партнерских отношений между сторонами, действующими на глобальном, национальном и местном уровне, между организациями, занимающимися гуманитарной помощью, и институтами развития, а также между самими мигрантами и беженцами.



Нашей основной коллективной обязанностью должно стать обеспечение более высокой эффективности за счет согласованных связей между гуманитарными операциями и планированием развития, чтобы обеспечить возможности получения средств к существованию в тех районах, что затронуты проблемой перемещения больших групп населения. Необходимо уйти от создания параллельных структур по делам мигрантов и беженцев, отталкиваясь от того, что уже есть на уровне работы с людьми. Для этого нужна эффективная координация творческих и стратегических партнерств между государственными органами, общественными организациями, частным сектором, научными кругами, организациями на местном уровне, партнерами по развитию и гуманитарной помощи.

ПЛАТФОРМЫ И ПРОЕКТЫ

Особые процедуры Совета по правам человека представляют собой независимых экспертов, уполномоченные докладывать ситуацию и давать советы по соблюдению прав человека по определенным направлениям, в том числе:

Специальный докладчик по правам человека в отношении ВПЛ

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/IDPersonsIndex.aspx>

(см. Последний доклад Генеральной Ассамблее по устойчивым решениям в отношении ВПЛ в городах, A/69/295, http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/69/295)

Специальный докладчик по правам человека в отношении мигрантов

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/SRMigrants/Pages/SRMigrantsIndex.aspx>

Группа по глобальной миграции (GMG) является межведомственной группой, объединяющей глав различных ведомств и агентств по продвижению более широкого применения соответствующих международных и региональных инструментов и норм в отношении миграции, по стимулированию принятия более согласованных, полных и непротиворечивых подходов к проблемам международной миграции. Эта Группа GMG особенно обеспокоена вопросами повышения эффективности своих членов и других заинтересованных сторон и возможностями использования потенциала международных мигрантов, решения возникающих в связи с нею проблем.

Глобальный форум по миграции и развитию (GFMD) является добровольным, неформальным, необязывающим процессом под руководством правительств, открытым для всех государств-членов и наблюдателей ООН, по улучшению понимания и сотрудничества в области усиления взаимных связей между миграцией и развитием, ради достижения практических и действенных результатов.

Специальная группа по работе с беженцами в городах (URTT): Эта группа была учреждена в 2012 году, входит в сеть УВКБ и НКО, работающих по усилению участия и сотрудничества в городах, в том числе сюда входит серия вебинаров URTT, популяризация обучения в рамках программы Обучения городских беженцев (URLP) и пропаганда передовой практики работы через ресурс www.urbangoodpractices.org, очень полезную веб-страницу с сотней примеров положительной практики работы, советами и инструментами..



Конференция по мигрантам и городам (СМС) в рамках МОМ состоится 26-27 октября в Женеве в рамках международного диалога по мигрантам (IDM) в составе МОМ, представляющим собой основную площадку ведения диалога по вопросам миграционной политики. Конференция направлена на то, чтобы предоставить мэрам и местным властям возможность высказаться по вопросам управления миграцией, дать шанс участвовать в дебатах вместе с национальными органами управления за одним столом, впервые на глобальном политическом форуме (IDM) обсуждать вопросы управления мобильностью на местном уровне, улучшения социально-экономического положения мигрантов и их участия в жизни общества.

Второй форум мэров по мобильности, миграции и развитию состоится в Кито, Эквадоре, 10-11 ноября 2015 года – это инициатива городов, собирающая мэров из разных стран мира для принятия стратегии по совместной работе, сохранения высокого уровня политического участия, получения поддержки для их политики и мероприятий в пользу экономического развития, защиты прав человека в условиях растущего разнообразия, урбанизации и мобильности людей. Форум в Кито заострит внимание на вопросах лидерства города в реализации целей развития, связанных с миграцией в рамках новых Целей устойчивого развития. Ежегодный форум мэров поддерживается UNITAR (Институтом ООН в области обучения и исследований), проектом Всемирного банка KNOMAD, Совместной инициативой по миграции и развитию, а также другими международными, региональными и местными партнерами.

Политика по защите беженцев и решениям в городских районах⁹: обнародованная в 2009 году, эта политика направлена на то, чтобы города признавались законными местами расселения беженцев, где они имеют право воспользоваться всеми положенными им правами.

Политика УВКБ по альтернативам лагерям для беженцев¹⁰: обнародованная в июле 2014 года политика усиливает принципы политики в отношении беженцев в городах, чтобы отойти от обычно принятого размещения беженцев в лагерях, к созданию возможностей для беженцев жить на законных основаниях, в мире и вполне самостоятельно внутри сообществ, чтобы самим отвечать за жизнь своих близких. Политика продвигает устойчивые рабочие подходы, основанные на использовании ресурсов и способностей беженцев, обеспечении местного и национального развития, инфраструктуры и системы услуг совместными усилиями.

Доклад о мировой миграции за 2015 год – мигранты и города: новые партнерства по управлению мобильностью изучат сложную динамику отношений мигрантов и городов, а также новых партнерств, которые возникают на местном уровне между мигрантами, местными властями, общественными организациями и частным сектором по управлению высоко мобильными и разнообразными городами. Здесь будут показаны разные местные инициативы по созданию недискриминирующих, инклюзивных условий для мигрантов, предложены практические политические варианты по созданию «структуры возможностей» для получения максимальной пользы от городской миграции.

⁹ Available from: <http://www.refworld.org/docid/4ab8e7f72.html>.

¹⁰ Available from: <http://www.refworld.org/pdfid/5423ded84.pdf>.



Инициатива Мигранты в кризисных странах (MICIC) является государственной программой по улучшению способностей государств и других заинтересованных сторон по подготовке и реагированию на потребности мигрантов, попавших в страны, находящиеся в острой фазе кризиса, либо из-за политического конфликта, либо природной катастрофы, в том числе по защите их человеческого достоинства и смягчению страданий. Применяя консультации с широким участием разных сторон, Инициатива направлена на подготовку набора добровольных рекомендаций и принципов с указанием ролей и обязанностей разных участников по отношению к мигрантам в кризисных странах и по составлению сборника наилучших подходов к работе при подготовке и реализации долгосрочных мер реагирования на такие ситуации.

Альянс решений направлен на оказание помощи мигрантам в переходе от зависимости к более самостоятельной жизни и развитию. У Альянса есть своя политика, в том числе программа развития после 2015 года и процесс «Нового курса» (New Deal), где признается, что перемещенные лица стали новым вызовом, гуманитарной проблемой и вопросом с точки зрения защиты, но что важно привлечь самых разнообразных и динамично развивающихся партнеров для того, чтобы все их отдельные усилия приносили более заметные плоды, основываясь на принципах и задачах Альянса.

«Хабитат III. Исследовательские доклады» подготовлены Рабочей группой ООН по подготовке Хабитат III, специальной группой, сформированной агентствами и программами, входящими в ООН и работающими над тематикой Новой повестки дня развития городов. Исследовательские доклады были утверждены во время специального совещания Рабочей группы ООН, состоявшегося в Нью-Йорке с 26 по 29 мая 2015 года.

Настоящий Исследовательский доклад подготовлен под руководством и при совместном участии со стороны УВКБ ООН, УВКПЧ ООН и МОМ. Свой вклад в его написание сделали также UNITAR (Институт ООН по обучению и исследованиям), ДЭСВ ООН, ФАО (продовольственная и сельскохозяйственная организация под патронатом ООН), ООН-Хабитат и ЮНФПА (Фонд ООН в области народонаселения).