

К ПРОБЛЕМЕ ПЕРЕМЕЩЕНИЯ ВНУТРИ СТРАНЫ: ПАРАМЕТРЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ВЛАСТЕЙ



АПРЕЛЬ 2005



ПРОЕКТ ИНСТИТУТА БРУКИНГСА ПО ПРОБЛЕМАМ ЛИЦ,
ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ВНУТРИ СТРАНЫ

**Впервые опубликовано на английском языке.
Англоязычная версия является оригиналом и используется
для цитирования и ссылок.**

Фотография на обложке: Т. Макеева / УВКБ ООН

К ПРОБЛЕМЕ ПЕРЕМЕЩЕНИЯ ВНУТРИ СТРАНЫ: ПАРАМЕТРЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ВЛАСТЕЙ

ПРЕДИСЛОВИЕ

**Представителя Генерального Секретаря ООН по вопросам
человеческих прав лиц, перемещенных внутри страны,
Вальтера Кёлина**

Поскольку лица, перемещенные внутри страны (ВПЛ), не пересекают ее границ и продолжают оставаться под юрисдикцией своего государства, ответственность за предоставление им защиты и помощи возлагается в первую очередь на национальные власти. *Руководящие принципы по вопросу о перемещении внутри страны*, документ, в котором сформулированы права ВПЛ и обязательства национальных властей по отношению к этой категории населения, особо подчеркивают это обстоятельство.

Принципы призваны служить руководством при планировании и разработке эффективных ответных мер, необходимых для того, чтобы справиться с проблемой перемещения. Стремясь помочь национальным властям в решении этой задачи, Эрин Муни, сотрудник Проекта по вопросам перемещения внутри страны, осуществляемого Институтом Брукингса и Университетом Берна, свела в единый документ стандарты ответственности, на которые могли бы ориентироваться национальные власти при выборе мер, направленных на выполнение принятых ими на себя обязательств по отношению к перемещенным жителям своей страны.

Хотя национальным властям придется приспособливать свои действия к местным условиям, некоторые инициативы имеют общее значение для всех стран, вынужденных решать проблему перемещения населения. В частности, в любой стране национальным властям придется рассматривать вопросы, связанные с принятием мер, направленных на предупреждение или смягчение последствий переселения; на мобилизацию общественного внимания к проблеме переселения; на сбор данных о численности и положении ВПЛ; на проведение обучения по вопросам, касающимся перемещения внутри страны и применения Руководящих Принципов; на создание внутреннего правового регулирования, предусматривающего защиту прав ВПЛ; на разработку государственной политики по вопросам

перемещения внутри страны; на определение единого государственного органа, ведающего делами ВПЛ; на вовлечение национальных институтов по правам человека в деятельность, связанную с проблемой внутреннего перемещения; на изыскание адекватных финансовых ресурсов; на обеспечение участия ВПЛ в процессе выработки решений; на окончательное урегулирование положения перемещенных лиц. К этому следует добавить, что в тех случаях, когда для удовлетворения потребностей перемещенных лиц недостаточно внутренних возможностей страны, важнейшим элементом государственной политики может стать сотрудничество с международным сообществом.

Настоящая публикация, *Параметры ответственности национальных властей*, призвана помочь государствам, столкнувшимся с проблемой внутреннего перемещения населения на своей территории, справиться со всеми аспектами этой проблемы. Помимо этого, она даст возможность международным организациям, региональным сообществам, национальным институтам по правам человека, гражданскому обществу и самим перемещенным лицам оценить, насколько эффективно осуществляется ответственность национальных властей, и послужит основой для деятельности, направленной на защиту прав перемещенных лиц.

Представитель выражает надежду на то, что национальные власти тщательно изучат те меры, которые составляют содержание настоящей публикации, и воспримут их как руководство при выборе наиболее эффективных способов решения проблемы перемещения внутри страны. Было бы также желательно, чтобы государства-доноры учитывали стандарты ответственности национальных властей в качестве важного условия при принятии решений о выделении средств на оказание помощи государствам, столкнувшимся с проблемой перемещения.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ

РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ПО ВОПРОСУ ПЕРЕМЕЩЕНИЯ
ВНУТРИ СТРАНЫ

ОТВЕТНЫЕ МЕРЫ НАЦИОНАЛЬНЫХ ВЛАСТЕЙ: ОСНОВНЫЕ
ХАРАКТЕРИСТИКИ

СТАНДАРТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
НАЦИОНАЛЬНЫХ ВЛАСТЕЙ

- 1) *Предупреждение*
- 2) *Привлечение общенационального внимания к проблеме*
- 3) *Сбор персональных данных*
- 4) *Обучение по вопросам прав ВПЛ*
- 5) *Национальное законодательство о защите прав ВПЛ*
- 6) *Государственная политика (план действий) в отношении
перемещения внутри страны*
- 7) *Единый национальный центр, ведающий делами ВПЛ*
- 8) *Роль национальных институтов по правам человека*
- 9) *Участие ВПЛ в процессе выработки решений*
- 10) *Долгосрочные решения*
- 11) *Адекватные ресурсы*
- 12) *Сотрудничество с международными и региональными
организациями*

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ

Поскольку лица, перемещенные внутри страны (ВПЛ), остаются в пределах ее территории, они в соответствии с общепризнанными принципами международного права пользуются защитой и помощью со стороны собственного государства. Это положение не подвергается сомнению и зачастую подчеркивается. Сами государства периодически напоминают о том, что обеспечение безопасности и благополучия ВПЛ – это прежде всего область их ответственности. Идея о том, что именно национальные власти в первую очередь и главным образом отвечают за предоставление защиты и помощи населению, перемещенному внутри страны, положена в основу *Руководящих принципов по вопросу о перемещении внутри страны*, документа, в котором сформулированы права ВПЛ и обязательства национальных властей по отношению к ним, и является главным принципом, определяющим подход к перемещению внутри страны как на международном, так и на региональном уровнях.

Но что конкретно подразумевается под ответственностью национальных властей по отношению к ВПЛ? Как эту ответственность можно измерить? Содействовать ей? Поддержать? Чем подкрепить?

Все эти вопросы оказываются в центре внимания при возникновении ситуации, предполагающей реализацию ответственности национальных властей по отношению к ВПЛ. Для того, чтобы правительство выбрало правильное направление деятельности и могло оценить, насколько эффективно реализуется его ответственность, оно нуждается в объективных показателях, или стандартах, которыми оно может руководствоваться. С этой целью и представляется вниманию читателя настоящая публикация, в которой изложены стандарты, определяющие подход к перемещению внутри страны. В частности, указаны 12 главных шагов, продвигающих национальные власти на пути к реализации их ответственности в отношении перемещения внутри страны:

- 1) Предупреждение перемещения и сведение к минимуму его негативных последствий**
- 2) Привлечение общенационального внимания к проблеме**
- 3) Сбор данных о численности и условиях существования ВПЛ**
- 4) Организация обучения по вопросам прав ВПЛ**
- 5) Создание национального законодательства, направленного на защиту прав ВПЛ**

- 6) Разработка государственной политики в отношении перемещения внутри страны
- 7) Концентрация вопросов, относящихся к перемещению внутри страны, в ведении единого центрального органа
- 8) Создание возможностей для интегрирования проблемы перемещения внутри страны в сферу деятельности национальных институтов по правам человека
- 9) Обеспечение участия ВПЛ в выработке решений
- 10) Принятие долгосрочных решений
- 11) Ассигнование адекватных средств на решение проблемы
- 12) Сотрудничество с международным сообществом в случаях, когда внутренние возможности оказываются недостаточными

В совокупности эти меры составляют программу действий по реализации ответственности национальных властей.

Настоящая публикация предназначена для того, чтобы стать подспорьем для национальных властей в их усилиях разрешить проблему внутреннего перемещения и выполнить обязательства по отношению к своему перемещенному населению. Соответственно, она сосредоточена в первую очередь на определении некоторых первостепенных шагов, которые смогли бы предпринять власти в ситуации перемещения внутри страны. В то же время в ней признается важная роль других субъектов, включая национальные институты по правам человека, региональные сообщества, международные организации, доноров и гражданское общество, а иногда и прямая их обязанность содействовать национальным властям в выполнении их обязательств по защите и оказанию помощи перемещенным лицам. Поэтому *Параметры ответственности* могут быть использованы как инструмент, с помощью которого международные организации и агентства, доноры, региональные сообщества, национальные институты по правам человека, гражданское общество и, разумеется, сами ВПЛ могли бы контролировать и оценивать, насколько эффективно реализуется ответственность национальных властей, и в этом смысле могут послужить основанием, на которое опирается их работа по защите прав перемещенных лиц.

РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ПО ВОПРОСУ О ПЕРЕМЕЩЕНИИ ВНУТРИ СТРАНЫ

Идея о том, что ответственность за предоставление помощи и защиты ВПЛ лежит прежде всего на национальных властях, определяет все содержание *Руководящих принципов по вопросу о перемещении внутри страны*, в которых сформулированы права ВПЛ и обязательства государства по отношению к ним. Разработанные по просьбе государств, которая нашла отражение в резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН и Комиссии по правам человека, 30 принципов составляют нормативную основу для понимания того, в чем состоит эта ответственность. *Принципы* получили признание со стороны государств во всем мире как важный инструмент и стандарт, которым следует руководствоваться при подходе к решению проблемы перемещения внутри страны и который государствам следует широко распространять и использовать.¹

Пропаганда и распространение *Руководящих принципов* – это важный шаг на пути к признанию прав и особых потребностей ВПЛ и к последовательному выполнению государством обязательств по отношению к этой категории населения.

Прежде всего, *Принципы* следует переводить на местные языки и распространять среди чиновников всех уровней, негосударственных субъектов и неправительственных организаций. Это относится также к *Комментарию* Вальтера Кёлина, в котором подробно разъясняются международно-правовые стандарты, положенные в основу *Принципов*, и к *Пособию по применению Руководящих принципов*, в котором содержится описание практических мер по применению *Принципов*.²

Другой успешный способ усилить внимание к *Руководящим принципам* – это проведение семинаров по вопросам перемещения внутри

¹ United Nations General Assembly, Resolution 58/177 of 2004/para.7; and United Nations Commission on Human Rights, Resolution 2004/55 of 2004, para.6.

² Walter Kalin, *Guiding Principles on Internal Displacement. Annotations*, Studies in Transitional Legal Policy, No.32 (American Society of International Law and the Brookings Institution Project on Internal Displacement, 2000). На русском языке: Вальтер Кёлин. *Руководящие принципы по вопросу о перемещении внутри страны. Комментарий*, Правозащитный Центр «Мемориал», 2004; *Пособие по применению Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны* (на русском языке). Институт Брукинга, 1999.

страны. Такие семинары призваны собрать вместе государственных чиновников всех уровней, местные НПО и другие группы гражданского общества, международные организации и, конечно, представителей общин ВПЛ для обсуждения различных аспектов перемещения внутри страны в свете *Принципов* и выработки общей стратегии для решения проблемы.

Кроме того, *Принципы* служат важной основой для мониторинга и сравнения условий в разных странах. Они также представляют собой руководство для разработки национальных законодательных актов и политических мер, касающихся перемещения внутри страны. Рекомендации государствам принимать во внимание положения *Руководящих Принципов* при разработке своих национальных законов и политических программ по защите и оказанию помощи ВПЛ содержатся в резолюциях ООН.³ Таким образом, *Руководящие Принципы* устанавливают нормативные рамки, которые могли бы послужить основой как для внутригосударственного, так и международного реагирования на перемещение внутри страны.

³ United Nations. Economic and Social Council (ECOSOC), Resolution 2004/5 of 23 July 2004, para.39; and ECOSOC, Resolution 2003/5 of July 2003, para.9.

ОТВЕТНЫЕ МЕРЫ НАЦИОНАЛЬНЫХ ВЛАСТЕЙ: ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ

Необходимо, чтобы меры, принимаемые национальными властями в ответ на перемещение внутри страны, распространялись на все ситуации перемещения без исключения и на все группы перемещенных лиц без дискриминации. Если говорить более конкретно, ответственность национальных властей должна быть всесторонней, охватывая:

Все случаи. Ответственность национальных властей распространяется как на тех лиц, перемещение которых вызвано ситуациями конфликта, общественных беспорядков и серьезных нарушений прав человека, так и на тех, чье перемещение является следствием стихийных бедствий и техногенных катастроф либо связано с реализацией проектов развития или с другими причинами. Иными словами, действия национальных властей, предпринятые в ответ на перемещение внутри страны, должны осуществляться в интересах всех лиц, подпадающих под определение, содержащееся в Руководящих Принципах, а именно:

«лиц, которые были принуждены или вынуждены спасаться бегством или покинуть свои дома или места обычного проживания, в частности в результате или во избежание последствий вооруженного конфликта, массового насилия, нарушений прав человека или стихийных либо вызванных человеческой деятельностью бедствий, и которые не пересекали признанные международным сообществом границы государства».

Хотя потребности таких лиц могут различаться в зависимости от причины перемещения, важно подчеркнуть, что все ВПЛ имеют право на получение защиты и поддержки от своего государства. Поэтому ответственность национальных властей подразумевает предоставление достаточной помощи и равное отношение ко всем ВПЛ без дискриминации и независимо от причины их перемещения.

Все группы. Подавляющее большинство перемещенного населения составляют женщины и дети. Они нуждаются в специальной защите, помощи и реинтеграции. Зачастую это обстоятельство упускается из виду или не рассматривается как приоритетное. Более того, женщины и дети, в особенности девочки, часто сталкиваются с дискриминацией в получении

помощи, оформлении личных документов, доступе к образованию и в том, чтобы их выслушали. На государственных органах лежит обязанность обеспечивать адресную поддержку и защиту отдельным группам внутри перемещенных лиц, включая матерей-одиночек, несовершеннолетних без сопровождения взрослых, инвалидов и престарелых.

Следует иметь в виду, что перемещение внутри страны оказывает особо болезненное воздействие на национальные меньшинства, коренное население и сельскую бедноту. В результате перемещения эти группы, и без того маргинальные, часто сталкиваются с дискриминацией в предоставлении защиты и помощи из-за этнических, расовых или идеологических предубеждений, что делает их еще более уязвимыми. Из-за языковых барьеров у них могут возникнуть сложности при контактах с государственными органами и при попытке выяснить, на что именно они имеют право. Если говорить о представителях коренного населения, то следует учитывать их особую связь с землей, из-за которой перемещение дается им особенно трудно. Национальные власти в своих ответных действиях на внутреннее перемещение обязаны руководствоваться принципом недопущения дискриминации. Эти действия должны быть направлены к преодолению социального, экономического и политического размежевания, из которого проистекает изоляция некоторых групп от политической и экономической жизни страны и которое является причиной несправедливостей и социальных разногласий, раскалывающих общество и подпитывающих вынужденное перемещение.

Все потребности. Ответственность национальных властей по отношению к перемещению внутри страны предполагает необходимость решения этой проблемы во всех ее аспектах. Разумеется, удовлетворение потребностей ВПЛ в пище, чистой воде, жилище, медицинском обслуживании и оказание другой необходимой гуманитарной помощи должны быть в центре внимания. Однако от государственной политики также требуется – и от этого зависит ее эффективность – интегрированный подход, который предполагает не только помощь, но и защиту. Предметом защиты является широкий спектр политических, гражданских, а равно социальных, экономических и культурных прав. Даже в ситуациях природных катастроф, когда оказание материальной помощи представляется наиболее очевидной потребностью, вопросы защиты могут приобрести серьезное значение.

Все стадии. Ответственность национальных властей распространяется на все стадии перемещения. Она включает предупреждение произвольного перемещения, обеспечение безопасности и благополучия людей во время их перемещения и создание условий для окончательного решения их проблем через добровольное возвращение к

месту прежнего проживания или через переселение и реинтеграцию. Решения о том, что будет, «когда перемещение завершается», должны приниматься на основе объективных критериев, обеспечивающих соблюдение человеческих прав ВПЛ.⁴

Все уровни и все ветви государственной власти. Ответная реакция на перемещение внутри страны должна стать делом национальных властей всех уровней: только в этом случае она действительно является общенациональной. Естественно, что должностные лица в центре играют главную роль в распределении функций государственных органов, вовлеченных в решение проблемы перемещения. Однако властям на региональном и местном уровнях, осуществляющим непосредственный контакт с перемещенным населением, также принадлежит чрезвычайно важная роль в обеспечении того, чтобы принятые на себя государством обязательства реально выполнялись на местах. Сверх того, требуются коллективные усилия всех отраслей государственного управления, функции которых могут иметь отношение к проблеме перемещения, включая здравоохранение, образование, жилищно-коммунальное хозяйство, социальную защиту, защиту прав человека, а также сектора регионального развития и политики. Особо следует упомянуть армию и полицию, которые выполняют специальные обязанности по обеспечению личной безопасности ВПЛ.

Все районы, затронутые перемещением. Иногда, особенно в ситуациях внутренних вооруженных конфликтов, национальные власти не в состоянии осуществлять эффективный контроль в отношении отдельных частей страны. В мире миллионы ВПЛ находятся в районах, которые контролируются не подчиняющимися государству субъектами и недоступны для оказания помощи и защиты со стороны официальных властей. В таких случаях государство обязано приложить максимальные усилия к тому, чтобы добиться доступа к этим ВПЛ и предоставить им помощь и защиту. Открытое гуманитарное пространство в таких районах дает возможность напомнить контролирующим их субъектам о том, что на них тоже лежит обязанность по предоставлению защиты и помощи перемещенным лицам, вытекающая из международного гуманитарного права и *Руководящих принципов*. В этой связи привлечение национальными властями неправительственных организаций, религиозных групп или ООН для содействия созданию открытого гуманитарного пространства в неконтролируемых районах могло бы оказаться

⁴ Вопрос о том, с какого момента лицо, перемещенное внутри страны, уже не рассматривается в качестве такового, и какими критериями следует руководствоваться при решении этого вопроса, рассмотрен в: Erin Mooney, "Bringing the End into Sight for Internally Displaced Persons" *Forced Migration Review*, Issue 17 (May 2003), pp.4-6.

плодотворным; оно содействовало бы обеспечению защиты и помощи ВПЛ в этих районах и в конечном счете урегулированию конфликта, жертвами которого оказались эти лица.

СТАНДАРТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ОТВЕТСТВЕННОСТИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ВЛАСТЕЙ

Помимо нормативных рамок, установленных *Руководящими Принципами*, и общей характеристики ответных мер на национальном уровне, необходимо составить четкое представление о том, в каких конкретных действиях должна быть реализована ответственность национальных властей за решение проблемы перемещения внутри страны. Можно указать на определенные показатели или стандарты ответственности, к числу которых относятся, в частности, 12 первоочередных («ключевых») мер, при использовании которых национальные власти могут эффективно выполнить принятые на себя обязательства и обеспечить защиту прав лиц, перемещенных внутри страны. Хотя эти стандарты не составляют исчерпывающего перечня, они включают те главные шаги на пути к реализации ответственности национальных властей, которые в случае осуществления могли бы привести к высокой результативности в деле защиты ВПЛ и оказания им помощи.

1. ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ

Предупреждение – главная и первоочередная мера. Национальные власти обязаны предупреждать возникновение условий, которые могут привести к перемещению населения на территории, подпадающей под их юрисдикцию, и устранять их, а если избежать перемещения невозможно, то свести его к минимуму, смягчить неблагоприятные последствия и обеспечить, чтобы перемещение продолжалось не дольше, чем этого требуют обстоятельства. Эта обязанность детально описана в *Руководящих Принципах* (Принципы 5-9).

Прежде всего, индивиды должны быть защищены от произвольного перемещения. Для этого крайне важно, чтобы национальные власти в обязательном порядке разработали стратегию предупреждения, в том числе содействовали созданию общей атмосферы уважения прав человека и соблюдения гуманитарного права, а также выработали механизмы раннего предупреждения и быстрого реагирования на случай защиты населения от угрозы.

Любое решение, требующее перемещения людей, будет законным только в том случае, если оно отвечает условиям и содержит гарантии, указанные в Принципе 7, включая предварительное изучение всех возможных альтернатив перемещению. Власти должны также принять меры для того, чтобы перемещаемым лицам было обеспечено пристанище, где они могли бы существовать в условиях личной безопасности и гигиены, получать питание и медицинскую помощь, а члены одной семьи – не подвергаться разъединению и проживать вместе. За исключением ситуаций, когда перемещение происходит в чрезвычайных условиях вооруженных конфликтов или бедствий, государственные власти должны принять нижеследующие меры:

- обеспечить, чтобы каждое решение, которым санкционировано перемещение, принималось государственным органом, уполномоченным законом на принятие таких мер;
- информировать перемещаемых лиц о причинах и порядке их перемещения, а также об условиях выплаты компенсации и переселения, если таковые предусмотрены;
- получить свободное и осознанное согласие на перемещение от тех лиц, которых оно затрагивает;
- привлечь тех, кого затрагивает перемещение, в том числе женщин, к участию в планировании и организации перемещения;
- обеспечить тем, кто затронут перемещением, эффективную правовую защиту.

Наивысший принцип: перемещение не должно происходить таким образом, чтобы оно нарушало права на жизнь, достоинство, свободу и безопасность тех, кого оно затрагивает. Кроме того, на властях лежит особое обязательство защищать от перемещения коренное население, национальные меньшинства, крестьянское и скотоводческое население и другие группы, находящиеся в особой зависимости от своих земель.

2. ПРИВЛЕЧЕНИЕ ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНОГО ВНИМАНИЯ К ПРОБЛЕМЕ

Первый и важнейший шаг в ответ на вызов, перед которым оказываются национальные власти в случае перемещения – признание того, что эта проблема существует на территории страны и что они несут ответственность за ее разрешение. Такое признание выражается в разных формах: через публичные выступления, с помощью средств массовой информации, путем разработки стратегических мер, призванных облегчить то затруднительное положение, в котором оказалось перемещенное население. Приверженность *Руководящим принципам* и использование этого документа на практике могли бы стать важным

показателем признания властями особых нужд ВПЛ и своих обязательств по оказанию им помощи и защите их прав.

Признание внутреннего перемещения требует также, чтобы власти привлекли к этой проблеме самое широкое общественное внимание, выстроили вокруг нее общенациональный консенсус и приложили усилия к тому, чтобы она воспринималась обществом как приоритетная. Все это должно привести к усилению общенациональной солидарности с перемещенными лицами, что имеет решающее значение для их защиты и для преодоления этнических, расовых и идеологических предубеждений, от которых во многих случаях страдают ВПЛ. Эти предубеждения создают для ВПЛ дополнительные риски, препятствуют им заявлять о своих нуждах, заставляют уходить в тень и затрудняют их реинтеграцию.

Усилия по активизации общественного внимания к внутреннему перемещению должны включать проведение кампаний, направленных на то, чтобы пробудить сочувствие к перемещенным лицам и у официальных органов, включая армию и полицию, и у общественности, так чтобы ответственность национальных властей стала концепцией, признанной и принятой к руководству всеми слоями общества. Такие кампании будут наиболее эффективными, если они разрабатываются при участии гражданского общества и общин перемещенных лиц. Было бы желательно, чтобы информационные кампании, касающиеся перемещения, включали выражение сочувствия со стороны государственных органов и общественности к гуманитарному характеру работы местных НПО и других групп гражданского общества, помогающих ВПЛ и выступающих в их защиту, зачастую в условиях, сопряженных с серьезным риском для их личной безопасности.

3. СБОР ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ

Достоверная информация о численности, местонахождении и условиях существования перемещенных лиц имеет первостепенное значение для выбора эффективной линии поведения и осуществления программ, имеющих целью удовлетворение потребностей ВПЛ и защиту их прав.

Персональные данные следует классифицировать по возрасту, полу и другим определяющим критериям, с тем получить адекватное представление о потребностях отдельных групп ВПЛ, таких как матери-одиночки, несовершеннолетние без сопровождения взрослых, пожилые, инвалиды, этнические меньшинства и лица, принадлежащие к коренному населению. Сбор персональных данных должен охватывать всех ВПЛ,

независимо от того, находятся ли они в лагерях, поселились в частном секторе или разместились иным образом. Учету подлежат различные категории ВПЛ – и те, кто был вынужден покинуть родные места из-за вооруженного конфликта, всеобщего насилия и нарушений прав человека, и те, чье перемещение вызвано стихийными бедствиями, проектами развития или другими причинами. Необходимо иметь информацию не только о тех ВПЛ, которые в текущий момент переживают чрезвычайную ситуацию, но и о тех, для кого переселение затянулось, с учетом новой информации о том, как изменились их потребности за прошедшее время. Следует также приложить усилия к тому, чтобы собрать информацию о перемещенном населении, живущем в районах, контролируемых повстанческими группами.

Важно подчеркнуть, что работа по сбору персональных данных ВПЛ никоим образом не должна неблагоприятно отражаться на их безопасности, защите и свободе передвижения. В частности, необходимо с пониманием относиться к тем перемещенным лицам, которые могут бояться идентификации и потому неохотно идут на контакт, или к тем, у кого отсутствуют необходимые документы. Собранная информация должна использоваться в целях защиты и оказания помощи перемещенным лицам и содействовать им в поисках выхода из того бедственного положения, в котором они оказались. Несомненную пользу принесло бы привлечение к работе по сбору необходимой информации, проводимой официальными органами, местных НПО и специалистов-исследователей, а также международных организаций и НПО, имеющих опыт и экспертные знания в области сбора данных о перемещенном населении.

Работа по сбору персональных данных имеет целью составить более полное и четкое представление о численности ВПЛ, их нуждах и условиях существования, с тем чтобы добиться лучших результатов в оказании им помощи и защиты. Иначе говоря, сбор данных предназначен по преимуществу для определения программы действий. Законное право перемещенного лица на получение защиты и помощи от своего государства никоим образом не зависит от того, участвовал ли он в мероприятиях по сбору персональных данных или в других административных мероприятиях (включая процедуру регистрации).

4. ОБУЧЕНИЕ ПО ВОПРОСАМ ПРАВ ВПЛ

Обучение государственных чиновников по вопросам прав ВПЛ может оказаться крайне важным в плане осознания ими своих обязанностей по защите и оказанию помощи перемещенным лицам.

Такое обучение должно охватывать, в частности:

- руководящих должностных лиц, определяющих политику на общегосударственном уровне;
- государственных чиновников регионального и местного уровней, которые поддерживают более тесный контакт с перемещенными лицами и несут ответственность за осуществление государственной политики и выполнение программ в своей области;
- вооруженные силы и полицию, которым отводится главная роль в обеспечении защиты ВПЛ;
- администрацию лагерей для ВПЛ и должностных лиц, отвечающих за гуманитарную помощь и защиту прав человека;
- руководителей национальных институтов по правам человека и их сотрудников;
- парламентариев, поскольку они выполняют ведущую роль в разработке и принятии законодательства;
- национальным властям следует также поощрять обучение по вопросам прав ВПЛ гражданского общества и, что наиболее важно, самих ВПЛ, которые, разумеется, имеют полное право знать, в чем состоят их права.

Обучение предполагает детальное и углубленное изучение *Руководящих принципов* в части прав ВПЛ и обязательств государства по отношению к ним и должно охватывать все стадии перемещения – от предупреждения чрезвычайных событий до принятия долгосрочных решений. Существует ряд методических разработок по этим вопросам; национальные власти могут использовать их для создания собственных обучающих материалов. Можно указать на пособия, созданные в ответ на запросы со стороны государств Норвежским Советом по делам беженцев и Управлением Верховного Комиссара по правам человека ООН в 1999 г.⁵

Может оказаться ценным изучение тех мероприятий и вариантов политических программ, которые уже были применены и доказали свою эффективность с точки зрения реализации ответственности национальных властей по отношению к ВПЛ. В связи с этим заслуживает внимания пособие *Главное об управлении миграцией для политиков и практиков*,

⁵ Они доступны на www.idppproject.org

разработанное Международной Организацией Миграции (МОМ), в котором есть специальный раздел о перемещении внутри страны. В этом разделе названы и разъяснены те главные шаги, которые национальные власти могут предпринять для выполнения своих обязанностей по отношению к перемещенным лицам.⁶ Другой полезный документ был опубликован Британским Содружеством и представляет собой доклад, в котором представлены примеры наиболее удачного опыта, связанного с внутренним перемещением, в государствах-членах Британского Содружества.⁷

5. НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ЗАЩИТЕ ПРАВ ВПЛ

Поскольку “защита” в основе своей является понятием правовым, разработка и принятие законодательства, направленного на защиту прав ВПЛ, является не только важнейшим выражением ответственности национальных властей по отношению к перемещенным лицам, но и инструментом ее реализации.

Позитивное значение национального законодательства, определяющего понятие ВПЛ, регламентирующего их права и устанавливающего обязательства национальных властей по отношению к ним, доказано опытом стран на всех континентах. В некоторых случаях государства приняли новые законы, регулирующие отдельные стадии перемещения, такие как возвращение и переселение, и устанавливающие минимальные стандарты, которым они должны соответствовать. Законы, принятые в других странах, охватывают все стадии перемещения. Некоторые страны пошли по пути пересмотра и анализа действующего законодательства с точки зрения его совместимости с *Руководящими принципами по вопросу о перемещении внутри страны* и внесли соответствующие изменения в уже действующие законодательные и подзаконные акты. Правоведы и НПО этих стран провели соответствующие исследования, используя в качестве руководства *Комментарий к Руководящим принципам*,⁸ и затем работали вместе с

⁶ *Essentials of Migration Management for Policy Makers and Practitioners: Course Manual* (International Organization for Migration, 2004). Соответствующий раздел, подготовленный Э.Муни, был доработан и лег в основу настоящей публикации.

⁷ Commonwealth Secretariat, Human Rights Unit, *Report of the Expert Group Meeting on Internal Displacement in the Commonwealth. Common Themes and Best Practice Guidelines, 19-21 May 2003* (June 2004).

⁸ См. Roberta Cohen, Walter Kalin and Erin Mooney (eds.) *The Guiding Principles on Internal Displacement and the Laws of the South Caucasus*, Studies in Transitional Legal Policy, No.34 (American Society of International Law and the Brooking Institution Project on Internal Displacement, 2003).

официальными органами над приведением своих законов в соответствие с *Принципами*.

Какой бы подход ни был выбран, национальное законодательство по вопросам перемещения внутри страны следует привести в соответствие с международными стандартами, закрепленными в *Руководящих принципах*. Резолюции ООН призывают государства, в которых имеется перемещенное население, создать действенную систему правовых норм, регулирующих перемещение внутри страны, с учетом *Руководящих принципов*.⁹ Этот призыв был поддержан на региональном уровне, также со ссылкой на *Руководящие принципы* как на полезный инструмент для разработки национальных законов и программ по вопросам перемещения внутри страны.¹⁰

6. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА (ПРОГРАММА ДЕЙСТВИЙ) В ОТНОШЕНИИ ПЕРЕМЕЩЕНИЯ ВНУТРИ СТРАНЫ

Установление государственной политики (программы действий) в отношении перемещения внутри страны – мера, дополняющая принятие внутреннего законодательства по этому вопросу, но имеющая самостоятельное значение. Например, государственная политика по вопросам перемещения предусматривает распределение компетенции между властными органами в центре и на местах, определяет, в чем состоят роль и обязанности разных отраслей государственного управления и каков должен быть механизм координации между ними.

Используя в качестве основы *Руководящие принципы*, государственная политика (программа действий) должна охватывать все стадии перемещения, от превентивных действий до оказания помощи и защиты тех, кто затронут перемещением, и затем до их возвращения либо переселения и реинтеграции. Особое внимание следовало бы уделить предупреждению произвольного перемещения, включая конкретные мероприятия по устранению условий, явившихся причиной перемещения, и смягчению его неблагоприятных последствий. Программа действий должна выстраиваться с учетом разных причин перемещения, не ограничиваясь ситуациями конфликтов и нарушений прав человека, но охватывая также перемещение, вызванное стихийными бедствиями и техногенными катастрофами или реализацией проектов развития. Кроме

⁹ ECOSOC Resolution 2004/5 of 23 July 2004, para.39 (Экономический и социальный совет ООН, Резолюция 2004/5 от 23 июля 2004 г., п.39).

¹⁰ См. : Доклад Представителя Генерального Секретаря ООН по делам лиц, перемещенных внутри страны (United Nations, *Report of the Representative of the Secretary-General on Internally Displaced Persons*, UN doc.E/CN.4/2003/86, para.32).

того, она должна включать дополнительные меры, направленные на удовлетворение специфических потребностей таких групп ВПЛ, как матери-одиночки, дети и лица пожилого возраста, а также коренное население и этнические меньшинства.

Государственная политика по вопросам перемещения внутри страны будет наиболее эффективной, когда она разрабатывается при консультациях с общинами ВПЛ. Окончательно принятая программа действий должна быть доведена до сведения широких кругов общественности и в особенности до сведения ВПЛ, на их собственном языке и в доступной им форме. Важно также, чтобы в процессе разработки и проведения мероприятий и программ, касающихся ВПЛ, государственные органы тесно сотрудничали с группами внутри гражданского общества и местными НПО, работающими с перемещенным населением и выступающими от их имени. Такие группы, благодаря тесному контакту с перемещенными лицами, хорошо осведомлены о настроениях ВПЛ и в состоянии выразить их точку зрения, а также предложить стратегические меры, направленные на удовлетворение их потребностей и защиту их прав.

Готовность к разработке и утверждению государственной политики в отношении перемещения внутри страны – важный показатель признания национальными властями проблемы перемещения и связанных с ней обязанностей и свидетельство того, что они считают эту проблему национальным приоритетом. Резолюции ООН побуждают правительства стран, столкнувшихся с перемещением внутри страны, принимать государственные программы, направленные на защиту и предоставление помощи ВПЛ.

7. ЕДИНЬЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР, ВЕДАЮЩИЙ ДЕЛАМИ ВПЛ

Создание национального центра по вопросам вынужденного перемещения может оказаться крайне важным для обеспечения постоянного внимания к проблеме и облегчения координации как внутри правительства, так и его координации с местными и международными партнерами.

Существует несколько институциональных моделей. В некоторых странах ответственность в отношении внутреннего перемещения возлагается на уже существующий орган – такой, как ведомство по делам беженцев или по социальному обеспечению. В других странах

учреждается орган, ведающий исключительно делами ВПЛ. Есть также случаи, когда создается правительственный комитет или рабочая группа, которые регулярно собирают представителей заинтересованных министерств и департаментов для совместного обсуждения потребностей ВПЛ, поддержания координации, в том числе с международным сообществом, и выработки стратегических мер, направленных на эффективное решение проблемы.

Независимо от выбора институциональной модели, самое важное условие, относящееся к центральному органу, ведающему делами ВПЛ, состоит в том, чтобы на него была возложена и защита ВПЛ, и оказание им помощи. Его штат должен быть подготовлен к работе по всему кругу вопросов, связанных с перемещением внутри страны, в частности ознакомлен с *Руководящими принципами*; ему отводится главная роль в обеспечении контроля за соблюдением прав ВПЛ и удовлетворением их потребностей, в том числе за тем, чтобы при принятии долгосрочных решений ВПЛ был обеспечен выбор между возвращением на прежнее место жительства и переселением и чтобы они не принуждались к возвращению или переселению в районы, где условия жизни небезопасны или нестабильны. Разумеется, такой орган должен обладать властными полномочиями и иметь соответствующие материальные ресурсы для осуществления своего мандата: в противном случае он не сможет действовать эффективно.

Сотрудничество с НПО и другими группами гражданского общества, выступающими от лица ВПЛ, может принести только пользу для работы институционального механизма, на который возложена ответственность за координацию всех усилий по решению проблемы перемещения. Партнерские отношения с группами гражданского общества, работающими с перемещенными лицами, дают возможность национальным властям и международному сообществу в своих ответных действиях опираться на дополнительную информацию и помощь с их стороны. Такое партнерство эффективно и с точки зрения экономии средств, учитывая, что привлечение «экспертов» из-за рубежа может быть сопряжено с большими расходами; к тому же их пребывание зачастую рассчитано на кратковременный срок и в силу этого не может принести ощутимой пользы. Поэтому было бы целесообразно предусматривать в национальных программах помощи ВПЛ меры, направленные на усиление местных НПО и других групп гражданского общества¹¹.

¹¹ ECOSOC, Resolution 2004/5, para.39. См. также ECOSOC, Resolution 2003/5 of 15 July 2003, para.9.

8. РОЛЬ НАЦИОНАЛЬНЫХ ИНСТИТУТОВ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Хорошо известно, что национальные институты по правам человека вносят важный вклад в предпринимаемые государством усилия по разрешению проблемы перемещения, поддерживая и защищая права человека. Они пользуются официальным признанием у государственных органов; общество также по большей части относится к ним с глубоким уважением, поскольку их возглавляют влиятельные и заслуженные люди – судьи, вышедшие в отставку, или известные правозащитники. В странах с перемещенным населением национальные институты по правам человека призваны играть важную роль в деле утверждения и защиты человеческих прав ВПЛ, что признают и подчеркивают государства в резолюциях ООН.¹²

Хотя многие национальные институты по правам человека, особенно в развивающихся странах, не обладают достаточными возможностями, их внимание к вопросам, связанным с перемещением внутри страны, неуклонно возрастает.¹³

Наилучшим подходом к проблеме внутреннего перемещения со стороны национальных властей было бы признание ее проблемой прав человека, подпадающей под мандат национальных институтов по правам человека, и наделение этих институтов достаточными ресурсами для того, чтобы они могли вплотную заняться этим предметом. Среди тех мер, которые могли бы предпринять национальные институты по правам человека для утверждения и защиты прав ВПЛ, назовем следующие:

*Осуществлять надзор за положением ВПЛ, обеспечивая, чтобы они пользовались теми же правами, что и другие граждане страны, не сталкивались с дискриминацией в доступе к своим правам и получали помощь и защиту, которая им требуется;

*Проводить расследования и фиксировать случаи серьезных нарушений человеческих прав ВПЛ и вести работу с властями по обеспечению действенных ответных мер с их стороны;

¹² Комиссия ООН по правам человека, Резолюция 2004/55 (20 апреля 2004 г.), п.п.18 и 21; Резолюция 2003/51 (23 апреля 2003 г.), п.п.18 и 21.

¹³ См., например, Mario Gomez. *National Human Rights Institutions and Internally Displaced Persons: Illustrated by the Sri Lanka Experience* (Brookings Institution-SAIS Project on Internal Displacement, July 2002).

*Отслеживать ранние признаки перемещения и обеспечивать, чтобы власти принимали действенные меры для защиты населения от произвольного перемещения, а решения о перемещении населения осуществлялись ими при соблюдении гарантий, установленных *Руководящими принципами*;

*Консультировать национальные власти по вопросам прав ВПЛ, в том числе при совместной с законодательными органами работе над созданием национальных законов о перемещении внутри страны, в основу которых положены *Руководящие принципы*, и при разработке в сотрудничестве с представителями правительства государственной политики (программы действий), направленной на эффективное разрешение проблемы вынужденного перемещения;

*Осуществлять контроль и представлять доклады о том, как государственные органы выполняют требования национального законодательства, обязательства, вытекающие из международных договоров, и национальные программы, принятые по вопросам перемещения внутри страны;

*Принять на себя осуществление просветительской деятельности и программ обучения по вопросам прав ВПЛ, в особенности в государственных учреждениях, военных подразделениях и правоприменительных органах, уделяя особое внимание тому, чтобы они осознали необходимость специальной защиты и помощи женщинам, детям и другим особо уязвимым группам ВПЛ;

*Обеспечивать, чтобы ВПЛ информировались о предпринятых по отношению к ним инициативах и привлекались к участию в принятии решений;

*Поддерживать тесную связь с объединениями ВПЛ, местными НПО и представителями гражданского общества, выступающими в защиту прав ВПЛ;

*Создать систему мониторинга в районах, где личная безопасность ВПЛ подвергается высокому риску;

*Осуществлять надзор за возвращением или переселением ВПЛ, направленный на обеспечение того, чтобы оно происходило добровольно и в условиях безопасности;

*Поддерживать связь с национальными институтами по правам человека в других странах и региональными международными органами в целях обмена информацией и опытом по вопросам перемещения внутри страны.

9. УЧАСТИЕ ВПЛ В ПРОЦЕССЕ ВЫРАБОТКИ РЕШЕНИЙ

Лица, перемещенные внутри страны, имеют право требовать и получать защиту и гуманитарную помощь от своего государства. Необходимо создать атмосферу, которая давала бы ВПЛ возможность высказывать свою точку зрения, не подвергаясь риску наказания или наступления других неблагоприятных последствий.

К сожалению, слишком часто ВПЛ воспринимаются только как объект предоставления помощи. За ними не признается право оказывать влияние на формирование политики и программ, и они в малой степени имеют возможность выразить свое мнение. Между тем консультация с перемещенными крайне важна с точки зрения результативности усилий по оказанию им защиты и помощи. В конце концов, ВПЛ лучше всех знают, в чем они нуждаются и каким образом им можно помочь.

Благодаря консультации с ВПЛ ответная реакция национальных властей и международного сообщества на вынужденное переселение может стать намного более осознанной и действенной. На национальных властях лежит обязанность поощрять и облегчать участие ВПЛ в планировании и осуществлении программ, направленных на удовлетворение их потребностей и защиту их прав, в том числе обеспечивать, чтобы ВПЛ играли важную роль в управлении лагерями.

Особое внимание должно быть уделено привлечению женщин-переселенок к консультациям и участию в официальных структурах, вырабатывающих решения. Поскольку на женщин-переселенок ложится главная забота о семье, они лучше остальных понимают, что необходимо сделать для того, чтобы им и их семьям были обеспечены благополучие и безопасность. Консультация с женщинами и девушками также даст им возможность поставить вопрос об их особой защите, о проявлениях сексуального насилия или сексуальной эксплуатации, с которыми они могут столкнуться, и об охране их репродуктивного здоровья, на что трудно рассчитывать, если от имени группы будут выступать только мужчины. В частности, следует выяснить мнение женщин по вопросам, касающимся раздачи продуктов, содержимого продуктовых пакетов, размещения подсобных служб, снабжения водой и топливом, словом, по

всем вопросам, которые могут иметь значение для личной безопасности перемещенных женщин и детей.

Консультации с перемещенными лицами должны иметь место на любой стадии перемещения. В частности, любые решения о начале перемещения следует принимать после консультации с теми, кого оно касается, и с привлечением перемещаемых, в том числе женщин, к планированию и организации перемещения. При раздаче гуманитарной помощи должны быть приняты специальные меры, обеспечивающие, чтобы все женщины участвовали в распределении продовольствия. Очень важно исключить риск сексуального насилия и сексуальной эксплуатации, с которым могут столкнуться женщины, добывающиеся продовольственных рационов для себя и своих семей. Когда приходит время принимать долгосрочное решение, консультация с перемещенными является главным фактором, обеспечивающим соблюдение права перемещенных на добровольное возвращение. Кроме того, следует прилагать особые усилия к тому, чтобы обеспечить наиболее полное участие ВПЛ в планировании и организации их возвращения или переселения и ре-интеграции (Принципы 7(3)(d), 18(d) и 28).

Помимо этого, мнение ВПЛ следует систематически запрашивать и принимать во внимание в процессе примирения и при других попытках урегулирования ситуаций, повлекших перемещение. Следует помнить и о том, что ответственность национальных властей подразумевает обеспечение перемещенным лицам права участвовать в политической жизни, как это предусмотрено Принципом 22(d) *Руководящих Принципов*. Нередко ВПЛ сталкиваются с препятствиями при осуществлении своего права на участие в выборах, а следовательно, выразить свое отношение к политическим и экономическим решениям, влияющим на их жизнь¹⁴.

10. ДОЛГОСРОЧНЫЕ РЕШЕНИЯ

Ответственность национальных властей по отношению к перемещению внутри страны распространяется и на обеспечение для ВПЛ выхода из того трудного положения, в котором они оказались. Необходимо приложить все возможные усилия к тому, чтобы облегчить им возвращение либо переселение при полном соблюдении их прав.

Национальные власти должны создать условия и предусмотреть средства, позволяющие перемещенным лицам добровольно, без риска для их безопасности и достоинства вернуться в места прежнего проживания

¹⁴ Erin Mooney and Balkees Jarrah, *The Voting Rights of Internally Displaced Persons: The OSCE Region* (Brookings Institution-SAIS Project on Internal Displacement, November 2004).

либо, если они предпочтут, переселиться в другую часть страны. Безопасность является важнейшим элементом долгосрочного решения и защиты прав перемещенных. В случаях, когда перемещение вызвано конфликтом, возвращение допустимо при условии, что конфликт окончен или, во всяком случае, в корне изменились обстоятельства, которые первоначально явились причиной перемещения. Минные поля должны быть расчищены. Какова бы ни была причина перемещения, в районах возвращения или переселения должны существовать и действовать механизмы защиты, в первую очередь восстановлено верховенство права и обеспечено соблюдение прав человека.

Ни при каких обстоятельствах ВПЛ не должны поощряться или принуждаться к возвращению или переселению в районы, где может возникнуть угроза их жизни, безопасности, свободе или здоровью (Принцип 15 (d)). Насколько это возможно, возвращение следует проводить при участии наблюдателей, чтобы убедиться в том, что процесс проходит добровольно и в условиях безопасности.

Далее, на властях лежит обязанность содействовать ВПЛ в возвращении недвижимого и движимого имущества, которое они утратили в результате перемещения, а если это невозможно, то в получении компенсации или справедливого возмещения в иной форме. В большинстве случаев лишь немногие перемещенные лица могут представить формальный правовой титул или иные доказательства, подтверждающие право собственности на землю и недвижимость. Архивы документов, как личные, так и государственные, могут быть уничтожены в ходе конфликта или в результате стихийного бедствия, явившегося причиной перемещения. Кроме того, национальное законодательство и обычаи, которые применяются к праву собственности на имущество и к наследованию, нередко дискриминируют женщин, вследствие чего они, и в особенности те, у кого мужа погибли, сталкиваются с дополнительными трудностями, когда пытаются вернуть свои дома и земли и тем самым восстановить источник средств существования для себя и своих семей. Государственные органы должны предвидеть эти проблемы и решать их в соответствии с международными стандартами прав человека на началах равенства и недопущения дискриминации.

Независимо от того, выбрали ВПЛ возвращение или переселение, на национальных властях лежит обязанность облегчить им реинтеграцию и создать условия, позволяющие начать жизнь заново. И потому стратегические программы, содействующие тому, чтобы перемещенное лицо восстановило нормальные условия существования и уверенность в своих силах, следует вводить в действие как можно скорее после

перемещения, с тем чтобы не затягивать его зависимое положение на длительный срок, а напротив, облегчить ему реинтеграцию, когда возвращение или переселение станет возможным.

До тех пор, пока сохраняются особые потребности и нужды ВПЛ, возникшие в результате перемещения, им по-прежнему требуется специальное внимание и поддержка. Решение о том, что «перемещение пришло к концу», не должно приниматься произвольно, без учета конкретной ситуации, потребностей и прав перемещенных лиц. Вместе с тем характер помощи, предоставляемой ВПЛ, может постепенно меняться, переходя от чрезвычайной гуманитарной помощи в узком смысле слова к стратегическим мерам, в большей степени ориентированным на поддержку самостоятельности перемещенных лиц и на их экономическую и социальную реинтеграцию. Разумеется, такие меры должны проводиться не в ущерб инициативам, направленным на оказание помощи другому нуждающемуся населению, и сопровождаться усилением государственного участия в обновлении инфраструктуры (школ, медицинских учреждений, дорог и т.п.) в районах возвращения и переселения.

Должны быть приняты меры, обеспечивающие, чтобы ВПЛ не подвергались дискриминации в связи с их возвращением или переселением, чтобы они имели равный доступ к здравоохранению и образованию и чтобы в полном объеме и на началах равенства могли реализовать свое право на участие в государственных и общественных делах, включая избирательные права.

Короче говоря, принятие долгосрочных решений призвано обеспечить для ВПЛ возможность выбора между добровольным и безопасным возвращением и переселением, а также возможность восстановить свое положение, вновь зарабатывать на жизнь собственным трудом и реинтегрироваться в общество. В этой связи отсылаем читателя к публикациям, в которых изложен наиболее удачный практический опыт возвращения и переселения.¹⁵

Наконец, обязанность национальных властей по принятию долгосрочных решений требует, чтобы они приложили усилия для эффективного разрешения конфликтов или устранения других обстоятельств, ставших причиной перемещения. В подобных ситуациях решения станут по-настоящему эффективными и окончательными только

¹⁵ См., например, *Manual on Field Practice in Internal Displacement: Examples from UN Agencies and Partner Organizations of Field-based Initiatives Supporting Internally Displaced Persons*, OCHA Inter-Agency Standing Committee Group Policy Paper Series No. 1 (United Nations Office for Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), 1999).

в том случае, когда они направлены к устранению фундаментальных социальных, экономических и политических несправедливостей, в которых по общему правилу коренятся причины конфликтов и перемещения. В ситуациях этнического конфликта или общего насилия особенно важна роль инициатив, направленных на поддержку примирения, например, с помощью таких механизмов, как согласительные комиссии.

11. АДЕКВАТНЫЕ РЕСУРСЫ

Осуществление программ, предназначенных для ВПЛ и предусматривающих предоставление им необходимой помощи (в том числе продовольственной помощи, пристанища, медицинского обслуживания, образования, помощи в реинтеграции и т.п.), так же как обеспечение их личной безопасности, неизбежно требуют затраты человеческих и материальных ресурсов. Поэтому ответственность национальных властей обязывает их ассигновать максимально возможные средства на удовлетворение потребностей и защиту прав перемещенного населения. Некоторые страны попытались решить эту задачу, предусматривая в государственном бюджете специальные ассигнования на программы для ВПЛ. Национальные власти могут также учредить специальный «фонд ВПЛ», создаваемый за счет целевых средств, отчисляемых от доходов, получаемых от операций с нефтью и другими природными ресурсами.

Сказанное не означает, что государству во всех случаях приходится в одиночку нести бремя расходов, связанных с перемещением внутри страны. Если государство не в состоянии направить достаточные средства на удовлетворение потребностей перемещенного населения, оно может, и более того, обязано обратиться к международному сообществу за помощью. Но для того, чтобы добиться международной финансовой поддержки их собственных усилий, национальным властям важно показать, что они приняли меры – такие как посильные бюджетные ассигнования, а также политические инициативы и программы – свидетельствующие о том, что вопрос внутреннего перемещения рассматривается ими как приоритетный.

12. СОТРУДНИЧЕСТВО С МЕЖДУНАРОДНЫМИ И РЕГИОНАЛЬНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

Когда национальные власти не в состоянии обеспечить безопасность и благополучие своего перемещенного населения, они могут, в порядке осуществления ответственного суверенитета, запросить или принять международную помощь и вести работу по защите и оказанию помощи

ВПЛ вместе с международными и региональными организациями. Другим проявлением ответственного отношения национальных властей к перемещению внутри страны является сотрудничество и обеспечение безопасного и беспрепятственного доступа к ВПЛ тем международным и региональным организациям, которые готовы оказывать им помощь.

Руководящие Принципы подчеркивают важность обеспечения национальными властями «незамедлительного и беспрепятственного доступа» для международных гуманитарных организаций, так чтобы они могли добраться до перемещенного населения и предоставить ему необходимую помощь. Поскольку эти организации в соответствии с международным правом имеют право предлагать свои услуги, такие предложения не должны рассматриваться как недружественные акты или вмешательство во внутренние дела государства. Международные гуманитарные организации должны получать доступ к ВПЛ и для оказания им помощи при возвращении или переселении и ре-интеграции (Принципы 25 и 29(2)).

Принятие национальными властями международной помощи подразумевает также обеспечение безопасности и защиту гуманитарного персонала, доставляющего помощь. Лицам, занимающимся оказанием гуманитарной помощи, их транспорту и грузам должны оказываться уважение и защита. В целях предотвращения нападений и оказания помощи персоналу, попавшему в опасное положение, национальные власти обязаны принимать меры для усиленной его охраны, а тех, кто совершает акты насилия в отношении такого персонала, привлекать к уголовной ответственности. Если они не в состоянии взять на себя эту обязанность, то вместе с международным сообществом они должны найти альтернативные решения, обеспечивающие безопасность гуманитарного персонала.

Другой важный шаг, с помощью которого национальные власти могут продемонстрировать готовность к сотрудничеству с международным сообществом, – это направление Представителю Генерального Секретаря ООН по вопросам человеческих прав ВПЛ приглашения посетить страну. Такие посещения дают Представителю возможность провести диалог с властями и получить непосредственный доступ к ВПЛ, ознакомиться с их положением и выслушать их мнение. Такие посещения содействуют также усилению общенационального внимания к проблеме перемещения внутри страны, стимулируют политические меры и программы, направленные на улучшение положения ВПЛ, и укрепляют сотрудничество национальных властей с международным сообществом.

Региональные и международные организации, выступающие в качестве партнеров, могут стимулировать выполнение национальными властями своей ответственности по отношению к перемещению внутри страны и внести ценный вклад в их усилия по разрешению проблемы разными способами, и в том числе:

* Осуществлять техническое сотрудничество по таким вопросам, как сбор персональных данных, регистрация, разработка национального законодательства и политики в отношении внутреннего перемещения, а также по вопросам восстановления прав собственности и выплаты компенсации;

- Предлагать помощь в обучении по вопросам, относящимся к перемещению внутри страны, прежде всего по вопросам применения *Руководящих Принципов*;

- Выезжать на места для оценки условий, в которых происходит перемещение, и выступать с рекомендациями, направленными на повышение результативности действий, предпринятых национальными властями, а также региональными и международными организациями в ответ на перемещение; представлять отчеты о выполнении рекомендаций, внесенных международными и региональными институтами по правам человека;

- Обращать внимание национальных властей на ранние признаки произвольного перемещения и настаивать на принятии действенных мер по устранению этой угрозы, предлагая любую возможную помощь усилиям национальных властей, направленным на защиту от такого перемещения;

- Установить присутствие наблюдателей в тех районах, включая лагеря для ВПЛ, где существуют серьезные проблемы с их защитой, ставящие под угрозу личную безопасность ВПЛ, и разрабатывать стратегические меры для защиты ВПЛ от этой угрозы; при этом особое внимание следует обращать на риск сексуального насилия и сексуальной эксплуатации и на риск вербовки несовершеннолетних в вооруженные группы;

- Проводить наблюдение за возвращением и переселением ВПЛ, по возможности сопровождая их, с тем чтобы удостовериться в том, что оно является добровольным и проходит в условиях безопасности, а также проводить наблюдение за безопасностью ВПЛ после их возвращения или переселения;

- Поддерживать создание объединений ВПЛ, включая объединения женщин-переселенок, как механизма, с помощью которого ВПЛ могут заявлять о своих интересах и защищать свои права;
- Способствовать диалогу между государственной властью, с одной стороны, и ВПЛ и НПО – с другой;
- Оказывать помощь ВПЛ, находящимся в районах, неподконтрольных официальным властям, и настаивать на выполнении негосударственными субъектами их обязанностей по защите и оказанию помощи перемещенным, вытекающих из международного гуманитарного права и *Руководящих принципов*; по мере возможности способствовать переговорному процессу между государственными властями и негосударственными субъектами о создании гуманитарного пространства и об урегулировании конфликта;
- Поддерживать национальные власти, которые продемонстрировали усилия, направленные на реализацию своей ответственности, посредством технического сотрудничества и предоставления необходимой помощи в мобилизации ресурсов и управлении фондами.

В любом случае, и особенно когда внутренние возможности оказываются недостаточными, сотрудничество с международными и региональными организациями по проблеме перемещения внутри страны является формой ответственности национальных властей.

Разумеется, помощь на международном и региональном уровне, направленная на усиление внутренних возможностей справиться с ситуацией массового перемещения, оказывается особенно эффективной в тех случаях, когда государство хотело бы, но не в состоянии выполнять свои обязательства по обеспечению защиты и благополучия населения, перемещенного внутри страны. Однако в ситуациях, когда на государственном уровне отсутствует адекватная политическая воля, участие международного сообщества не менее, если не более важно для реализации ответственности национальных властей. Но и в таких случаях цель его – не замена, а подкрепление национальных усилий по защите и предоставлению помощи лицам, перемещенным внутри страны.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Глобальный кризис, сложившийся вокруг внутреннего перемещения, заставляет задуматься о том, возможно ли, в силу масштабов и сложности проблемы, добиться его преодоления. Все же ясно, из чего нам следует исходить: защита и оказание помощи лицам, перемещенным внутри страны, – это в первую очередь и главным образом обязанность их государств. Права ВПЛ, так же как обязательства государственных и иных властных органов по отношению к ним, теперь также хорошо известны, поскольку закреплены в *Руководящих принципах по вопросу о перемещении внутри страны*, ставших международно признанным стандартом поведения властей в ситуациях внутреннего перемещения. Однако не столь очевидно, каковы должны быть те конкретные меры, которые национальные власти могут принять для того, чтобы обеспечить эффективную реализацию этих прав и обязанностей.

Стремясь восполнить этот пробел, *Параметры ответственности национальных властей* определяют 12 главных мер, которые государства могли бы принять для того, чтобы эффективно выполнить обязательства, которые налагает на них внутреннее перемещение. В совокупности эти меры представляют собой главное содержание ответной реакции национальных властей на проблему вынужденного перемещения и, более конкретно, на бедственное положение миллионов перемещенных лиц во всем мире, которые надеются на защиту и помощь со стороны своих государств.



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1998/53/Add.2
11 February 1998

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Пятьдесят четвертая сессия

Пункт 9 d) предварительной повестки дня

ДАЛЬНЕЙШЕЕ СОДЕЙСТВИЕ РАЗВИТИЮ И ПООЩРЕНИЮ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА
И ОСНОВНЫХ СВОБОД, ВКЛЮЧАЯ ВОПРОС О ПРОГРАММЕ И МЕТОДАХ
РАБОТЫ КОМИССИИ

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА, МАССОВЫЙ ИСХОД И ПЕРЕМЕЩЕННЫЕ ЛИЦА

Доклад представителя Генерального секретаря г-на Франсиса М. Денга,
представленный во исполнение резолюции 1997/39 Комиссии

Добавление

Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны

Пояснительные замечания к Руководящим принципам

1. Перемещения внутри страны, которые затрагивают приблизительно 25 млн. человек во всем мире, все шире признаются как одно из наиболее трагических явлений современности. Такие перемещения, являющиеся зачастую следствием тяжелых переживаний, связанных с конфликтами, сопровождающимися актами насилия, грубыми нарушениями прав человека и связанными с ними причинами, среди которых важное значение имеет дискриминация, практически всегда обрекают затрагиваемые группы населения на серьезные лишения и страдания. Они разрушают семьи, разрывают социальные и культурные связи, прерывают стабильные трудовые отношения, закрывают доступ к образованию и таким жизненно необходимым средствам, как продовольствие, жилище и медикаменты, а также подвергают ни в чем не повинных людей таким насильственным актам, как нападение на их лагеря, похищения и изнасилования. Независимо от того, проживают ли они в переполненных лагерях, скрываются в сельской местности от возможных преследований и насилия или вливаются в столь же бедные обездоленные общины, перемещенные внутри страны лица относятся к наиболее уязвимым категориям населения, которым крайне необходима защита и помощь.
2. В последние годы международное сообщество стало полнее сознавать бедственное положение перемещенных внутри страны лиц и принимает меры для удовлетворения их потребностей. В 1992 году по просьбе Комиссии по правам человека Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций назначил Представителя по вопросу о перемещенных внутри страны лицах для изучения причин и последствий перемещений лиц внутри страны, статуса перемещенных внутри страны лиц с точки зрения международного права, степени охвата этих лиц положениями действующих международных институциональных соглашений и путей предоставления им более эффективной защиты и помощи, в том числе посредством диалога с правительствами и другими соответствующими сторонами.
3. Поэтому в рамках деятельности, предусмотренной его мандатом, Представитель Генерального секретаря уделил основное внимание разработке надлежащих нормативных и институциональных основ для предоставления защиты и помощи перемещенным внутри страны лицам, посещению различных стран в рамках продолжающегося диалога с правительствами и другими заинтересованными сторонами и содействию принятию международным сообществом скоординированных мер по улучшению положения перемещенных внутри страны лиц.
4. С того момента, как Организация Объединенных Наций впервые обратила внимание международного сообщества на проблему перемещения лиц внутри страны, многие межправительственные и неправительственные организации расширили свои мандаты и сферы деятельности, чтобы более эффективно удовлетворять потребности перемещенных внутри страны лиц. Правительства стали уделять этому вопросу больше внимания, признавая свою основную ответственность за предоставление защиты и помощи находящемуся под их

контролем пострадавшему населению, и в тех случаях, когда они не в состоянии выполнять связанные с этой ответственностью обязанности, они все чаще обращаются к международному сообществу с просьбой об оказании помощи. В то же время было бы справедливо отметить, что как с нормативной, так и с институциональной точек зрения международное сообщество проявляет не столько готовность к принятию эффективных мер для решения проблемы перемещенных внутри страны лиц, сколько понимание необходимости таких действий.

5. Одним из вопросов, по которым в рамках мандата Представителя Генерального секретаря был достигнут значительный прогресс, стала разработка нормативных рамок, охватывающих все аспекты перемещения лиц внутри страны. Работая в тесном сотрудничестве с группой экспертов в области международного права, Представитель подготовил документ, озаглавленный "Подборка и анализ правовых норм", которые касаются потребностей и прав перемещенных внутри страны лиц, а также соответствующих обязанностей и обязательств государств и международного сообщества по предоставлению им защиты и помощи. Этот документ был представлен Комиссии по правам человека Представителем Генерального секретаря в 1996 году (E/CN.4/1996/52/Add.2).

6. Важно отметить, что Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) подготовило на основе указанного документа учебное пособие для использования в качестве практического руководства своим персоналом, особенно при проведении операций на местах. Имеются также основания полагать, что другие организации и учреждения последуют примеру УВКБ в использовании указанного документа.

7. В документе "Подборка и анализ правовых норм" рассматриваются международные нормы в области прав человека, положения гуманитарного права и аналогичные правовые нормы о беженцах и делается вывод о том, что, хотя действующие правовые нормы охватывают многие вопросы, касающиеся перемещенных внутри страны лиц, сохраняются важные области, в которых они не обеспечивают адекватной основы для предоставления этим лицам защиты и помощи. Кроме того, существующие правовые нормы содержатся в целом ряде международных договоров, в результате чего они являются слишком разрозненными и несфокусированными для эффективного обеспечения адекватной защиты и помощи перемещенным внутри страны лицам.

8. С учетом вышеназванного документа и в целях восполнения пробелов в существующих правовых нормах Комиссия по правам человека и Генеральная Ассамблея просили Представителя Генерального секретаря определить надлежащие рамки для защиты и помощи перемещенным внутри страны лицам (см. соответственно резолюцию 50/195 от 22 декабря 1995 года и резолюцию 1996/52 от 19 апреля 1996 года). Поэтому в постоянном сотрудничестве с группой экспертов, которая подготовила документ "Подборка и анализ правовых норм", была начата разработка руководящих принципов. На своей пятьдесят третьей сессии в апреле 1997 года Комиссия по правам человека приняла резолюцию 1997/39, в которой она приняла к сведению ход подготовки руководящих принципов и

просила Представителя представить доклад по этому вопросу Комиссии на ее пятьдесят четвертой сессии. Текст Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны, завершенных в 1998 году, прилагается к настоящему документу.

9. Цель Руководящих принципов заключается в удовлетворении конкретных потребностей перемещенных внутри страны лиц во всем мире путем определения прав и гарантий, связанных с их защитой. Эти принципы отражают международные нормы в области прав человека и положения международного гуманитарного права и согласуются с ними. В них вновь излагаются те соответствующие принципы, применимые к перемещенным внутри страны лицам, которые в настоящее время содержатся в разрозненном виде в существующих договорах, разъясняются любые возможные неопределенности и восполняются пробелы, отмеченные в документе "Подборка и анализ правовых норм". Они применимы к различным стадиям перемещений, обеспечивая защиту от произвольных перемещений, доступ к защите и помощи в период перемещений, а также гарантии во время возвращения или альтернативного расселения и реинтеграции.

10. Цель этих Принципов заключается в том, чтобы служить руководством для Представителя при выполнении им своего мандата; государств, столкнувшихся с явлением перемещений; любых других органов власти, групп лиц и отдельных лиц в их отношениях с перемещенными внутри страны лицами; а также для межправительственных и неправительственных организаций при принятии мер в связи с перемещениями лиц внутри страны.

11. Руководящие принципы позволят Представителю более эффективно следить за случаями перемещений и вести диалог с правительствами и всеми заинтересованными сторонами в интересах перемещенных внутри страны лиц; призывать государства применять эти Принципы при обеспечении указанным лицам защиты, помощи, реинтеграции и поддержки в целях развития; а также мобилизовать на основе Принципов усилия международных учреждений, региональных межправительственных и неправительственных организаций. Поэтому Руководящие принципы должны стать действенным документом, который будет не только практическим руководством, но и инструментом повышения политической образованности и информированности населения. Кроме того, они могут выполнять превентивную функцию с учетом необходимости принятия безотлагательных мер для решения глобальной кризисной ситуации, связанной с перемещениями лиц внутри страны.

12. Важное значение для подготовки Руководящих принципов имели деятельность, опыт и поддержка многих учреждений и отдельных лиц. Ценный вклад в эту работу внесли, помимо упомянутой выше группы экспертов по международному праву, многочисленные специалисты из международных организаций, занимающихся гуманитарными вопросами и вопросами развития, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, региональные органы, учебные заведения, неправительственные

организации и юристы в целом. Особой благодарности заслуживает Центр по правам человека и гуманитарному праву Вашингтонского юридического колледжа при Американском университете, а также Американское общество международного права, юридический факультет Бернского университета, Институт прав человека им. Людвига Больцмана Венского университета и Международная юридическая группа по правам человека.

13. Помощь в разработке Принципов была с благодарностью принята от Фонда Форда, Института по содействию развитию прав человека им. Якоба Блауштайна, Европейского фонда по правам человека, Фонда Хаузера и Фонда Джона Д. и Кэтрин Т. Мак-Артура.

14. Разработке Принципов содействовал также Проект по вопросу о перемещении лиц внутри страны, который был осуществлен группой по политике, касающейся беженцев, Института Брукинса и который получил существенную поддержку из многих источников, включая правительства Нидерландов, Норвегии и Швеции, а также Фонд Мак-Найта.

15. Правительство Австрии организовало консультативную встречу экспертов в Вене в январе 1998 года для окончательной доработки Руководящих принципов, за что ему выражается искренняя благодарность.

Приложение

РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ПО ВОПРОСУ О ПЕРЕМЕЩЕНИИ
ЛИЦ ВНУТРИ СТРАНЫ

ВВЕДЕНИЕ: СФЕРА ОХВАТА И ЦЕЛЬ

1. Настоящие Руководящие принципы затрагивают особые потребности перемещенных внутри страны лиц во всем мире. В них определяются права и гарантии, которые касаются защиты лиц от насильственных перемещений и предоставления им защиты и помощи во время перемещений, а также во время возвращения или переселения и реинтеграции.
2. Для целей настоящих Принципов перемещенными внутри страны лицами считаются лица или группы лиц, которых заставили или вынудили бросить или покинуть свои дома или места обычного проживания, в частности в результате или во избежание последствий вооруженного конфликта, повсеместных проявлений насилия, нарушений прав человека, стихийных или вызванных деятельностью человека бедствий, и которые не пересекали международно признанных государственных границ.
3. Настоящие Принципы отражают международные нормы в области прав человека и положения международного гуманитарного права и соответствуют им. Они служат руководством для:
 - a) Представителя Генерального секретаря по вопросу о перемещенных внутри страны лицах при выполнении его мандата;
 - b) государств, столкнувшихся с явлением перемещений лиц внутри страны;
 - c) других органов власти, групп лиц и отдельных лиц в их отношениях с перемещенными внутри страны лицами; и
 - d) межправительственных и неправительственных организаций при принятии мер в связи с перемещениями лиц внутри страны.
4. Настоящие Руководящие принципы подлежат как можно более широкому распространению и применению.

РАЗДЕЛ I - ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ

Принцип 1

1. Перемещенные внутри страны лица пользуются, на основе полного равенства, теми же предусмотренными международным правом и национальным законодательством правами и свободами, которыми пользуются остальные лица в их стране. Они не должны подвергаться дискриминации при осуществлении любых прав и свобод на том основании, что они являются перемещенными внутри страны лицами.

2. Настоящие Принципы не затрагивают аспектов индивидуальной уголовной ответственности по международному праву, в частности за совершение геноцида, преступлений против человечности и военных преступлений.

Принцип 2

1. Настоящие Принципы соблюдаются всеми органами власти, группами и отдельными лицами, независимо от их правового статуса, и применяются без какого бы то ни было неблагоприятного различия. Соблюдение настоящих Принципов не влияет на правовой статус любых затрагиваемых органов власти, групп или отдельных лиц.

2. Настоящие Принципы не должны истолковываться как ограничивающие, изменяющие или отменяющие положения какого-либо международного договора о правах человека или международного договора о гуманитарном праве, либо права, предоставляемые лицам в соответствии с национальным законодательством. Настоящие Принципы не затрагивают, в частности, право искать убежище в других странах и пользоваться этим убежищем.

Принцип 3

1. На национальные власти возлагается основная обязанность и ответственность за предоставление защиты и гуманитарной помощи перемещенным внутри страны лицам, находящимся под их юрисдикцией.

2. Перемещенные внутри страны лица имеют право просить и получать у этих властей защиту и гуманитарную помощь. За обращения с такой просьбой они не подлежат преследованиям или наказаниям.

Принцип 4

1. Настоящие Принципы применяются без дискриминации по какому бы то ни было признаку, как то: по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии или вероисповедания, политических или иных убеждений, национального, этнического или социального происхождения, правового или социального статуса, возраста, инвалидности, имущественного положения, рождения или по каким-либо другим подобным критериям.

2. Некоторые перемещенные внутри страны лица, такие, как дети, особенно несопровождаемые несовершеннолетние, беременные женщины, матери с малолетними детьми, женщины, возглавляющие домашние хозяйства, инвалиды и престарелые лица, имеют право на требуемые их положением защиту и помощь, а также на обращение, которое учитывает их особые потребности.

РАЗДЕЛ II - ПРИНЦИПЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ЗАЩИТЫ ОТ ПЕРЕМЕЩЕНИЙ

Принцип 5

Все органы власти и международные организации обязаны при любых обстоятельствах выполнять и обеспечивать выполнение своих обязательств по международному праву, включая правозащитное право и гуманитарное право, с тем чтобы предотвращать и избегать возникновения ситуаций, которые могут привести к перемещениям лиц.

Принцип 6

1. Каждый человек имеет право на защиту от произвольного перемещения из его дома или места постоянного проживания.

2. Запрещение произвольных перемещений распространяется на перемещения:

a) основанные на политике апартеида, "этнической чистке" или аналогичной практике, целью или результатом которой является изменение этнического, религиозного или расового состава соответствующего населения;

b) во время вооруженных конфликтов, если необходимость в этом не вызывается требованиями обеспечения безопасности затрагиваемых гражданских лиц или настоятельными причинами военного характера;

c) в случаях осуществления широкомасштабных проектов в области развития, которые не оправданы с точки зрения важнейших и приоритетных интересов населения;

d) во время стихийных бедствий, если не возникает необходимость в эвакуации затрагиваемых лиц по соображениям их безопасности и здоровья; и

e) используемые в качестве коллективного наказания.

3. Перемещения не должны длиться дольше того времени, которое требуется обстоятельствами.

Принцип 7

1. Перед тем, как принять какое-либо решение о перемещении лиц, соответствующие органы власти обеспечивают рассмотрение всех возможных альтернативных решений, чтобы вообще избежать перемещений. Если никаких альтернативных решений не существует, то принимаются все меры для сведения к минимуму перемещений и их неблагоприятных последствий.

2. Органы власти, осуществляющие такие перемещения, обеспечивают в максимально возможной степени надлежащее размещение перемещенных лиц, проведение таких перемещений в удовлетворительных условиях с точки зрения безопасности, питания, здоровья и гигиены, а также неразъединение членов одной семьи.

3. Если перемещения происходят не во время чрезвычайных ситуаций, обусловленных вооруженными конфликтами и стихийными бедствиями, то соблюдаются следующие гарантии:

а) издается специальное постановление государственным органом власти, который уполномочен законом выносить решение об осуществлении таких мер;

б) принимаются адекватные меры для предоставления перемещаемым лицам исчерпывающей информации о причинах и порядке их перемещения, а также, в надлежащих случаях, о компенсации и переселении;

с) принимаются меры для получения свободного и осознанного согласия перемещаемых лиц;

д) соответствующие органы власти прилагают усилия для привлечения затрагиваемых лиц, особенно женщин, к планированию и осуществлению их переселения;

е) правоприменительные меры, если они необходимы, принимаются компетентными органами правопорядка; и

ф) уважается право на эффективные средства правовой защиты, включая пересмотр таких решений соответствующими судебными органами.

Принцип 8

Перемещения не осуществляются таким образом, который нарушает права перемещаемых лиц на жизнь, уважение человеческого достоинства, свободу и безопасность.

Принцип 9

На государства возлагается конкретное обязательство защищать от перемещений коренных жителей, меньшинства, крестьян, занимающихся скотоводством лиц и другие группы, которые находятся в особой зависимости от своих земель и привязаны к ним.

РАЗДЕЛ III - ПРИНЦИПЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ЗАЩИТЫ ВО ВРЕМЯ ПЕРЕМЕЩЕНИЙ

Принцип 10

1. Каждый человек имеет неотъемлемое право на жизнь, которое защищается законом. Никто не может быть произвольно лишен жизни. Перемещаемым внутри страны лицам обеспечивается, в частности, защита от:

- a) геноцида;
- b) убийства;
- c) казней без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казней; и

d) насильственных исчезновений, включая похищение или тайное содержание под стражей, представляющих опасность для жизни или приводящих к смерти.

Запрещаются угрозы совершения любых из перечисленных выше действий и подстрекательство к ним.

2. Запрещаются при любых обстоятельствах нападения или иные акты насилия в отношении перемещенных внутри страны лиц, которые не участвуют или прекратили участие в военных действиях. Перемещенным внутри страны лицам обеспечивается, в частности, защита от:

- a) прямых или неизбирательных нападений или других актов насилия, включая создание зон, в которых разрешаются нападения на гражданских лиц;
- b) голода как метода ведения военных действий;
- c) их использования в качестве заслона при защите военных целей от нападения или для прикрытия, содействия или создания препятствий военным операциям;
- d) нападений на их лагеря или поселения; и
- e) применения противопехотных наземных мин.

Принцип 11

1. Каждый человек имеет право на уважение его человеческого достоинства, а также на физическую, психическую и моральную неприкосновенность.

2. Перемещенным внутри страны лицам, независимо от того, ограничена или нет их свобода, обеспечивается, в частности, защита от:

а) изнасилований, нанесения увечий, пыток, жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания, а также других посягательств на личное достоинство, таких, как акты насилия по признаку пола, принудительная проституция и любые формы непристойных посягательств;

б) рабства и любых его современных форм, таких, как продажа в замужество, сексуальная эксплуатация или принудительный труд детей; и

с) актов насилия, направленных на распространение террора среди перемещенных внутри страны лиц.

Запрещаются угрозы совершения любых из перечисленных выше действий и подстрекательство к ним.

Принцип 12

1. Каждый человек имеет право на личную свободу и безопасность. Никто не может подвергаться произвольному аресту или задержанию.

2. Для целей обеспечения этого права перемещенным внутри страны лицам они не должны удерживаться или принудительно содержаться в лагере. Если при исключительных обстоятельствах возникает крайняя необходимость в таком удержании или принудительном содержании, то они прекращаются сразу же после того, как этого более не требуют обстоятельства.

3. Перемещенным внутри страны лицам обеспечивается защита от дискриминационного ареста и содержания под стражей вследствие их перемещения.

4. Ни при каких обстоятельствах перемещенные внутри страны лица не могут быть взяты в заложники.

Принцип 13

1. Ни при каких обстоятельствах не следует призывать перемещенных детей в армию, а также принуждать их или разрешать им участвовать в военных действиях.

2. Перемещенным внутри страны лицам обеспечивается защита от дискриминационной практики призыва в любые вооруженные силы или группировки вследствие их перемещения. При любых обстоятельствах запрещается, в частности, любая жестокая, бесчеловечная или унижающая достоинство практика принудительного призыва или наказания за уклонение от призыва.

Принцип 14

1. Каждое перемещенное внутри страны лицо имеет право на свободное передвижение и свободу выбора места жительства.
2. В частности, перемещенные внутри страны лица имеют право свободно покидать лагеря и другие поселения и возвращаться в них.

Принцип 15

Перемещенные внутри страны лица имеют:

- a) право искать безопасные условия жизни в другой части страны;
- b) право покидать свою страну;
- c) право искать убежище в другой стране; и
- d) право на защиту от принудительного возвращения или расселения в любом месте, где может возникнуть угроза их жизни, безопасности, свободе и/или здоровью.

Принцип 16

1. Все перемещенные внутри страны лица имеют право знать о судьбе и местонахождении пропавших родственников.
2. Соответствующие органы власти должны прилагать усилия для выяснения судьбы и местонахождения считающихся пропавшими без вести перемещенных внутри страны лиц и сотрудничать с компетентными международными организациями, участвующими в решении этой задачи. Они должны информировать близких родственников о ходе поисков и сообщать им о любых достигнутых результатах.
3. Соответствующие органы власти должны прилагать усилия для сбора и идентификации останков погибших лиц, не допускать их расхищения и надругательства над ними, а также содействовать возвращению этих останков ближайшим родственникам или обеспечить их надлежащее захоронение.

4. При любых обстоятельствах обеспечивается защита и уважение мест захоронения перемещенных внутри страны лиц. Перемещенные внутри страны лица должны иметь право доступа к местам захоронения их умерших родственников.

Принцип 17

1. Каждый человек имеет право на защиту от вмешательства в его семейную жизнь.
2. Для целей обеспечения этого права перемещенным внутри страны лицам, членам семьи, которые желают остаться вместе, разрешается сделать это.
3. Семьи, которые были разъединены в результате перемещений, должны быть воссоединены по возможности в кратчайшие сроки. Принимаются все надлежащие меры для ускорения воссоединения таких семей, особенно, если речь идет о детях. Компетентные органы способствуют поискам, проводимым членами семьи, поощряют деятельность гуманитарных организаций, участвующих в решении задачи по воссоединению семей, и сотрудничают с ними.
4. Члены перемещенных внутри страны семей, личная свобода которых была ограничена в результате удержания или принудительного содержания в лагерях, имеют право оставаться вместе.

Принцип 18

1. Все перемещенные внутри страны лица имеют право на адекватный жизненный уровень.
2. Независимо от обстоятельств и без какой бы то ни было дискриминации компетентные органы власти предоставляют и обеспечивают перемещенным внутри страны лицам как минимум безопасный доступ к:
 - a) основным продуктам питания и питьевой воде;
 - b) элементарному крову и жилью;
 - c) надлежащей одежде; и
 - d) основным медицинским услугам и первой помощи.
3. Особые усилия прилагаются для обеспечения всестороннего участия женщин в планировании и распределении этих важнейших ресурсов.

Принцип 19

1. Все раненые и больные перемещенные внутри страны лица, а также перемещенные внутри страны инвалиды получают в максимально возможной мере и в кратчайшие сроки необходимые им медицинскую помощь и уход, без различия по каким бы то ни было соображениям, кроме медицинских. В случае необходимости, перемещенные внутри страны лица имеют доступ к службам психологической и социальной помощи.
2. Особое внимание уделяется медицинским потребностям женщин, включая доступ к таким учреждениям и службам системы охраны здоровья женщин, как центры охраны репродуктивного здоровья, а также оказанию надлежащих консультативных услуг жертвам сексуальных и других злоупотреблений.
3. Особое внимание уделяется также предотвращению распространения среди перемещенных внутри страны лиц заразных и инфекционных болезней, включая СПИД.

Принцип 20

1. Каждый человек, где бы он ни находился, имеет право на признание его правосубъектности.
2. Для целей обеспечения этого права перемещенным внутри страны лицам соответствующие органы власти выдают им все документы, необходимые для уважения и осуществления их законных прав, такие, как паспорта, удостоверения личности, свидетельства о рождении и свидетельства о браке. Органы власти содействуют, в частности, выдаче новых документов или замене документов, утерянных во время перемещений, без каких-либо необоснованных условий, таких, как требование возвращения на место обычного проживания для получения этих или других необходимых документов.
3. Женщины и мужчины имеют равные права на получение таких необходимых документов и имеют право на то, чтобы такие документы выписывались на их имя.

Принцип 21

1. Никто не может быть произвольно лишен имущества и собственности.
2. При любых обстоятельствах обеспечивается защита имущества и собственности перемещенных внутри страны лиц, в частности, от следующих действий:
 - a) разграбления;
 - b) прямых или неизбирательных нападений или иных актов насилия;
 - c) использования для прикрытия военных операций или целей;

d) карательных действий; и

e) уничтожения или экспроприации как одного из видов коллективного наказания.

3. Следует обеспечить защиту от уничтожения, а также от произвольной или противозаконной экспроприации, присвоения или использования имущества и собственности, оставленных перемещенными внутри страны лицами.

Принцип 22

1. Перемещенные внутри страны лица, независимо от того, проживают ли они в лагерях или нет, не подлежат какой бы то ни было дискриминации вследствие их перемещения при пользовании следующими правами:

a) правами на свободу мысли, совести, религии или вероисповедания, убеждений и выражения мнений;

b) правом на свободный поиск возможностей для трудоустройства и участия в экономической деятельности;

c) правом на свободу ассоциации и участие на равноправной основе в делах общины;

d) правом голосовать и участвовать в ведении государственных и общественных дел, включая право доступа к средствам, необходимым для осуществления этого права; и

e) правом общаться на языке, который они понимают.

Принцип 23

1. Каждый человек имеет право на образование.

2. Для цели обеспечения этого права перемещенным внутри страны лицам соответствующие органы власти обеспечивают, чтобы такие лица, в частности перемещенные дети, получали образование, которое на начальном уровне является бесплатным и обязательным. В рамках образования обеспечивается уважение их культурного своеобразия, языка и религии.

3. Особые усилия прилагаются для обеспечения всестороннего и равноправного участия женщин и девочек в образовательных программах.

4. Перемещенным внутри страны лицам, в частности подросткам и женщинам, независимо от того, проживают ли они в лагерях или нет, как только это позволяют условия, предоставляются возможности для получения образования и профессиональной подготовки.

РАЗДЕЛ IV - ПРИНЦИПЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ОКАЗАНИЯ ГУМАНИТАРНОЙ ПОМОЩИ

Принцип 24

1. Вся гуманитарная помощь оказывается в соответствии с принципами гуманности и беспристрастности и без какой-либо дискриминации.
2. Гуманитарная помощь для перемещенных внутри страны лиц не должна использоваться не по назначению, в частности по политическим или военным соображениям.

Принцип 25

1. Главная обязанность и ответственность за оказание гуманитарной помощи перемещенным внутри страны лицам возлагается на национальные органы власти.
2. Международные гуманитарные организации и другие соответствующие стороны имеют право предлагать свои услуги для оказания помощи перемещенным внутри страны лицам. Такие предложения не следует рассматривать как недружественный акт или вмешательство во внутренние дела какого-либо государства и к ним следует относиться доброжелательно. Эти предложения не могут произвольно отклоняться, особенно если соответствующие органы власти не способны или не желают оказать требуемую гуманитарную помощь.
3. Все соответствующие органы власти обеспечивают и облегчают свободную транспортировку гуманитарной помощи и предоставляют лицам, занимающимся оказанием такой помощи, быстрый и беспрепятственный доступ к перемещенным внутри страны лицам.

Принцип 26

Занимающимся оказанием гуманитарной помощи лицам, их транспортным средствам и грузам обеспечиваются неприкосновенность и защита. Они не должны подвергаться нападениям или другим актам насилия.

Принцип 27

1. При оказании помощи международные гуманитарные организации и другие соответствующие стороны должны надлежащим образом учитывать потребности в защите и права человека перемещенных внутри страны лиц и принимать в этой связи соответствующие меры. При этом такие организации и стороны должны соблюдать соответствующие международные стандарты и кодексы поведения.
2. Предыдущий пункт никоим образом не влияет на предусматривающие обеспечение защиты обязанности международных организаций с соответствующим мандатом, которые могут предложить свои услуги или помощь которых могут запросить государства.

РАЗДЕЛ V - ПРИНЦИПЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ВОЗВРАЩЕНИЯ, РАССЕЛЕНИЯ И РЕИНТЕГРАЦИИ

Принцип 28

1. Компетентные органы власти несут главную обязанность и ответственность за создание условий, а также за предоставление средств, которые позволяют перемещенным внутри страны лицам добровольно, в безопасных условиях и с достоинством вернуться в свои дома или места постоянного проживания, либо добровольно переселиться в какую-либо другую часть страны. Такие органы власти прилагают усилия для облегчения реинтеграции вернувшихся или переселившихся перемещенных внутри страны лиц.
2. Особые усилия прилагаются для обеспечения всестороннего участия перемещенных внутри страны лиц в планировании и осуществлении их возвращения или переселения и реинтеграции.

Принцип 29

1. Перемещенные внутри страны лица, которые вернулись в свои дома или места постоянного проживания либо переселились в какую-либо другую часть страны, не подлежат дискриминации вследствие их перемещения. Они имеют право принимать всестороннее и равноправное участие в ведении государственных дел на всех уровнях и имеют равный доступ к государственной службе.
2. Компетентные органы власти несут обязанность и ответственность за оказание помощи вернувшимся и переселившимся перемещенным внутри страны лицам по возвращению, по мере возможности, их имущества и собственности, которые они оставили или которые у них были изъяты после их перемещения. Если возвращение такого имущества и собственности невозможно, то компетентные органы власти обеспечивают или облегчают этим лицам получение надлежащей компенсации или справедливого возмещения в другой форме.

Принцип 30

Все соответствующие органы власти обеспечивают и облегчают международным гуманитарным организациям и другим соответствующим сторонам, при осуществлении их соответствующих мандатов, оперативный и беспрепятственный доступ к перемещенным внутри страны лицам в целях содействия их возвращению или переселению и реинтеграции.

ПРОЕКТ ИНСТИТУТА БРУКИНГСА ПО ПРОБЛЕМАМ ЛИЦ,
ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ВНУТРИ СТРАНЫ

Brookings Institution

1775 Massachusetts Avenue, NW
Washington, DC 20036

PHONE: +1 202-797-6168

FAX: +1 202-797-2970

EMAIL: brookings-bern@brookings.edu

WEBSITE: www.brookings.edu/idp

University of Bern

School of Law

Schanzeneckstrasse 1

P.O. Box 8573

CH-3012 Bern

Switzerland