

**ПОСОБИЕ ПО ПРИМЕНЕНИЮ
РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПОВ
ПО ВОПРОСУ О ПЕРЕМЕЩЕНИИ ЛИЦ ВНУТРИ СТРАНЫ**

**Институт Брукинга
Проект по вопросу о перемещении лиц внутри страны**

**Координация
гуманитарной деятельности
1999 год**

02-20844

| | Стр. |
|--|-------------|
| Предисловие | i |
| ВВЕДЕНИЕ | 1 |
| ЧТО ТАКОЕ ПЕРЕМЕЩЕНИЕ ЛИЦ ВНУТРИ СТРАНЫ? | 3 |
| ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ | 7 |
| РАВНЫЕ ПРАВА И РАВНЫЕ ОБЯЗАННОСТИ | 7 |
| УНИВЕРСАЛЬНОЕ ПРИМЕНЕНИЕ | 8 |
| ПРАВО ИСКАТЬ УБЕЖИЩЕ И ПОЛЬЗОВАТЬСЯ ЭТИМ УБЕЖИЩЕМ | 9 |
| СУВЕРЕНИТЕТ ОЗНАЧАЕТ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ | 9 |
| ЗАЩИТА ОТ ПЕРЕМЕЩЕНИЙ | 12 |
| ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ ПЕРЕМЕЩЕНИЯ | 12 |
| Запрещение производных перемещений | 12 |
| Нахождение альтернативных перемещению решений | 14 |
| Консультации с затрагиваемыми сторонами | 14 |
| СВЕДЕНИЕ К МИНИМУМУ ПЕРЕМЕЩЕНИЙ И ИХ НЕБЛАГОПРИЯТНЫХ ПОЛЕДСТВИЙ | 16 |
| В пути | 16 |
| Места для размещения | 16 |
| Планирование | 17 |
| Принятие решений | 19 |
| Пересмотр решений | 19 |
| Коренные и другие особые группы населения | 19 |

| | Стр. |
|---|------|
| ЗАЩИТА ВО ВРЕМЯ ПЕРЕМЕЩЕНИЯ | 20 |
| УСИЛЕНИЕ ЗАЩИТЫ ЛИЧНОЙ НЕПРИКОСНОВЕННОСТИ И СВОБОДЫ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ | 20 |
| Право на жизнь | 20 |
| Право на уважение человеческого достоинства и на неприкосновенность | 21 |
| Защита от произвольного ареста и задержания | 22 |
| Выбор местожительства | 22 |
| Защита от принудительного возвращения | 23 |
| Защита от принудительного привлечения к военной службе | 23 |
| СОХРАНЕНИЕ СЕМЬИ И ОБЩИНЫ | 26 |
| Единство семьи | 26 |
| Воссоединение семьи | 27 |
| Права детей | 27 |
| Неприкосновенность останков и мест захоронения | 28 |
| ЗАЩИТА ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ | 29 |
| Адекватный уровень жизни | 29 |
| Право на охрану здоровья и медицинскую помощь | 30 |
| Участие женщин | 31 |
| Право на труд | 32 |
| Права собственности | 33 |
| Право на образование | 33 |
| ЗАЩИТА ОСНОВНЫХ СВОБОД | 35 |
| Признание правосубъектности | 35 |
| Гражданские и политические права | 36 |

| | Стр. |
|---|-------------|
| ПРИНЦИПЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ОКАЗАНИЯ ГУМАНИТАРНОЙ ПОМОЩИ | 38 |
| ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ ВЛАСТИ | 38 |
| РОЛЬ ГУМАНИТАРНОЙ ПОМОЩИ | 39 |
| РОЛЬ ЗАЩИТЫ | 40 |
| БЕЗОПАСНОСТЬ ПЕРСОНАЛА, ОКАЗЫВАЮЩЕГО ГУМАНИТАРНУЮ ПОМОЩЬ | 40 |
| ПРИНЦИПЫ,КАСАЮЩИЕСЯ ВОЗВРАЩЕНИЯ, РАССЕЛЕНИЯ И РЕИНТЕГРАЦИИ | 42 |
| ПРАВА ВЕРНУВШИХСЯ И ПЕРЕСЕЛИВШИХСЯ ЛИЦ | 42 |
| Право на возвращение или переселение | 42 |
| Защита от дискриминации | 43 |
| Право на возврат имущества или компенсацию | 43 |
| ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ВОЗВРАЩЕНИЕ, ПЕРЕСЕЛЕНИЕ И РЕИНТЕГРАЦИЮ | 43 |
| Национальные органы власти | 43 |
| Международные организации | 44 |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ | 47 |

ПРЕДИСЛОВИЕ

Защита лиц, вынужденных покинуть обычные места жительства в своих странах вследствие конфликтов, сопряженных с применением насилия, грубыми нарушениями прав человека и другими деморализующими событиями, является одной из тяжелейших проблем нашего времени. Независимо от того, что выпало на долю жертв этих обстоятельств – жить в лагерях, скрываться или влиться в другие общины, – они, как, правило, попадают в самое отчаянное положение и постоянно находятся в опасности. Перемещение внутри страны почти всегда пагубно отражается на семьях и обществе, а зачастую затрагивает и окружающие страны. Прежде всего оно лишает ни в чем не повинных людей пропитания, крова, медицинской помощи и защиты от любого насилия.

В 1998 году я представил Организации Объединенных Наций *Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны* с целью обратить внимание международной общественности на бедственное положение и потребности перемещенных внутри страны лиц и обеспечить им более надежную защиту. В этих тридцати принципах, разработанных международной группой экспертов в области права в сотрудничестве с международными учреждениями и неправительственными организациями (НПО), определены права перемещенных внутри страны лиц и обязанности правительств, негосударственных учреждений и международных организаций по отношению к этим лицам.

Хотя, в отличие от договора, *Руководящие принципы* не имеют обязательной юридической силы, они отражают международные нормы в области прав человека и положения гуманитарного права, а по аналогии – и положения в отношении беженцев, и согласуются с ними. Признание этих принципов в резолюциях Комиссии Организации Объединенных Наций по правам человека и Экономического и Социального Совета (ЭКОСОС) подчеркивает моральный авторитет, который они стали приобретать. В своем докладе, представленном в ЭКОСОС в 1998 году, Генеральный секретарь отметил их как одно из заметных достижений в гуманитарной области за указанный год. Меучрежденческий постоянный комитет призвал входящие в его состав организации ознакомить с этими принципами свои исполнительные органы и сотрудников и применять их в своей деятельности на местах. Региональные организации Африки, Америки и Европы приняли эти принципы к сведению и распространяют их среди своих сотрудников.

Отрадно, что за сравнительно короткое время международные организации, региональные учреждения и НПО приступили к распространению указанных принципов и начали применять их для разъяснительной работы на местах. В целях оказания им помощи в выполнении этой задачи в рамках Проекта Института Брукинга по вопросу о перемещении внутри страны Сьюзан Форбс Мартин было поручено подготовить пособие, где в живой и доступной форме разъяснялось бы значение этих принципов и которое облегчило бы их практическое

применение. Действительно, многие международные организации, а также местные и международные НПО обращались к нам с просьбой разработать такое пособие, с тем чтобы *Руководящие принципы* стали понятнее и для их сотрудников на местах, и для перемещенных лиц.

Пособие по применению Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны было рассмотрено учреждениями системы Организации Объединенных Наций и НПО на совещании в апреле 1999 года. Было решено, что Организация опубликует и будет распространять его вместе с *Руководством по практической деятельности на местах в связи с перемещением лиц внутри страны*. Эти два издания дополняют друг друга и вместе составляют серьезную основу для обеспечения защиты и помощи перемещенным внутри страны лицам.

Я надеюсь, что настоящее *Пособие* будет широко использоваться сотрудниками, работающими на местах с перемещенными внутри страны лицами. Оно может повысить их осведомленность относительно потребностей перемещенных лиц, помочь определить реальные условия на местах, использоваться при подготовке сотрудников к работе с перемещенными лицами и содействовать соблюдению правительствами и негосударственными организациями положений *Руководящих принципов*. Оно также может помочь перемещенным группам населения лучше понять свои права и ответственность по отношению к ним правительств и негосударственных организаций.

Институт Брукингса выражает глубокую признательность за содействие в создании настоящего *Пособия* Фонду Джона Д. и Кэтрин Т. Мак-Артур, Фонду Мак-Найта, а также правительствам Нидерландов, Норвегии и Швеции.

Франсис М. Денг

Представитель Генерального секретаря

по вопросу о перемещенных внутри страны лицах

ВВЕДЕНИЕ

Глобальная кризисная ситуация, связанная с перемещением лиц внутри страны, требует от правительств, международных организаций, неправительственных организаций (НПО) и других сторон согласованных усилий по удовлетворению конкретных потребностей более чем 20 млн. лиц, насильственно перемещенных внутри своих стран. В целях обеспечения правовой базы как основы для деятельности в интересах перемещенных лиц представитель Генерального секретаря Организации Объединенных Наций по вопросу о перемещенных внутри страны лицах Франсис М. Денг в 1998 году представил Комиссии Организации Объединенных Наций по правам человека *Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны*. Эти разработанные по просьбе данной Комиссии и Генеральной Ассамблеи принципы устанавливают международные нормы в отношении перемещенных внутри страны лиц, отражают существующие международные нормы в области гуманитарного права, прав человека и аналогичные правовые нормы о беженцах и согласуются с ними.

Данные *Руководящие принципы* актуальны для работы национальных органов власти, негосударственных организаций, международных учреждений и НПО. В них указывается, что люди имеют право на защиту от произвольного перемещения, право жить в безопасных и достойных условиях во время перемещения, а также право на безопасное возвращение, переселение и реинтеграцию.

Эти принципы были разработаны под руководством Представителя международной группой экспертов в области права в сотрудничестве с международными организациями, региональными органами и НПО. Прежде всего группа рассмотрела, в какой степени существующие нормы международного права обеспечивают решение проблем перемещенных внутри страны лиц. Хотя группа указала на целый ряд положений, применимых к защите перемещенных внутри страны лиц, она выявила и важные области, в которых существующие правовые положения не обеспечивают адекватной основы для предоставления этим лицам защиты и помощи. Поэтому в *Руководящих принципах* не только вновь излагаются существующие нормы, но и разъясняются некоторые положения и восполняются обнаруженные правовые пробелы.

Хотя, в отличие от договора, *Руководящие принципы* не имеют обязательной силы, они завоевали международное признание и авторитет. В 1998 году Комиссия по правам человека и Экономический и Социальный Совет приняли к сведению *Руководящие принципы* и заявление Представителя о его намерении использовать их в своей работе. Ранее в том же году Межучрежденческий постоянный комитет Организации Объединенных Наций, состоящий из руководителей ведущих международных гуманитарных учреждений и организаций по правам человека и вопросам развития, приветствовал *Руководящие принципы* и рекомендовал представленным в нем организациям ознакомить с ними свои исполнительные органы и сотрудников и

применять их в своей деятельности в интересах перемещенных внутри страны лиц. Кроме того, Межамериканская комиссия по правам человека Организации американских государств приветствовала *Руководящие принципы* и выразила им поддержку, Комиссия по делам беженцев Организации африканского единства с интересом и одобрением отметила их появление, а Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе распространила их среди своих сотрудников, работающих на местах.

Настоящее *Пособие* было подготовлено в целях облегчения практического применения *Руководящих принципов* для сотрудников, работающих на местах. В нем разъясняются *Руководящие принципы* начиная с общих принципов, а затем указывается, какие принципы применимы к тем или иным конкретным ситуациям, возникающим на местах. С учетом *Руководства по практической деятельности на местах в связи с перемещением лиц внутри страны*, публикуемого наряду с ним, данное *Пособие* содержит примеры практических действий, которые могут предпринять работающие на местах сотрудники в интересах перемещенных внутри страны лиц, – от проведения разъяснительной работы до конкретных программных стратегий усиления защиты и обеспечения эффективной и адресной помощи. В издаваемом наряду с *Пособием* руководстве говорится о практических мерах, принимаемых в отдельных странах.

Автором *Пособия* является Сьюзан Форбс Мартин, директор Института по изучению международной миграции Джорджтаунского университета и автор выпущенных УВКБ ООН *Руководящих принципов, касающихся защиты женщин-беженцев*. Автор выражает благодарность за полезные замечания, полученные во время совещания представителей системы Организации Объединенных Наций и неправительственных организаций, на котором рассматривалось содержание *Пособия*. Особая благодарность за советы и рекомендации содиректору Проекта Института Брукинга по вопросу о перемещении лиц внутри страны Роберте Коэн и профессору права Бернского университета, руководителю группы международных экспертов в области права Вальтеру Калину, которые участвовали в составлении *Руководящих принципов*.

ЧТО ТАКОЕ ПЕРЕМЕЩЕНИЕ ЛИЦ ВНУТРИ СТРАНЫ?

Отличительной особенностью перемещения лиц внутри страны является принудительное или недобровольное передвижение их в пределах одного государства. Это происходит по разным причинам, к которым относятся вооруженный конфликт, повсеместные проявления насилия, нарушения прав человека и стихийные или вызванные деятельностью человека бедствия.

Люди, *добровольно* передвигающиеся с одного места на другое по причинам экономического, общественного или культурного характера, не подпадают под определение перемещенных внутри страны лиц, к которым применимы *Руководящие принципы*. И наоборот, те, кто вынужден покинуть свои места жительства или спасаться бегством из-за конфликта, нарушений прав человека и других стихийных или вызванных деятельностью человека бедствий, соответствуют определению перемещенных внутри страны лиц. В некоторых случаях перемещение лиц внутри страны может быть вызвано сочетанием факторов принудительного и экономического характера. Например, этнические или религиозные меньшинства могут оказаться жертвой государственной политики, которая тормозит экономическое развитие в традиционных районах их проживания. Люди, вынужденные уехать из-за систематического нарушения их прав человека, соответствуют определению перемещенных внутри страны лиц.

Однако принадлежность к категории перемещенных внутри страны лиц *не является* правовым статусом. *Руководящие принципы* содержат описательное определение перемещенных внутри страны лиц (см. ниже); они не присваивают таким перемещенным лицам никакого особого правового статуса. В отличие от беженцев, перемещенные внутри страны лица не покинули страну, гражданами которой они постоянно являются. Однако у них есть вызванные вынужденным перемещением особые *потребности*. Именно по этой причине в *Руководящих принципах* разъясняется, как следует толковать и применять по отношению к этим лицам существующие нормы права.

Когда происходит перемещение людей внутри страны, часто возникают проблемы соблюдения прав человека, а иногда могут затрагиваться и вопросы международного мира и безопасности. По этим причинам международному сообществу небезразличны ситуации, связанные с перемещением лиц внутри страны, особенно там, где речь идет о массовом вынужденном передвижении и где в число причин перемещения входят вооруженный конфликт, повсеместное проявление насилия и нарушения прав человека. Это не значит, что все ситуации, когда происходит перемещение лиц внутри страны, требуют внимания международного сообщества и общественности. Если потребности перемещенных внутри страны лиц эффективно

удовлетворяются правительствами данных стран, международному сообществу нет необходимости включаться в этот процесс, если только само правительство не обращается с просьбой об оказании помощи.

*Перемещенными внутри страны
лицами считаются лица, люди
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.*

Введение к Руководящим принципам

Что можете сделать вы

Работающие на местах сотрудники организаций по вопросам развития, прав человека и гуманитарным вопросам могут способствовать распространению *Руководящих принципов*. В сотрудничестве с учреждениями, имеющими конкретные обязанности, персонал на местах может:

Распространять Руководящие принципы и информацию о них, особенно на языках, которыми пользуются конкретные перемещенные внутри страны лица и соответствующие органы власти.

Широко пропагандировать применение *Руководящих принципов*.

Содействовать обучению персонала, самих перемещенных лиц, а также сотрудников соответствующих органов власти и организаций-партнеров применению *Руководящих принципов* и положений международного права по гуманитарным вопросам и правам человека.

Отслеживать и распространять информацию о соблюдении Руководящих принципов.

Оказывать содействие в сборе информации, обеспечивающей точные данные о численности перемещенных внутри страны лиц и их положении с должным учетом требований в отношении их безопасности и защиты, а также неприкосновенности частной жизни.

Содействовать координации действий и поддерживать ее в отношении перемещенных внутри страны лиц и вносить в нее вклад, обеспечивая участие в этих согласованных усилиях на партнерских началах местных организаций, в том числе организаций самих перемещенных лиц.

Обеспечить, чтобы предпринимаемые в интересах таких лиц программы основывались на полном понимании Руководящих принципов и норм международного права по гуманитарным вопросам и правам человека.

Разрабатывать "опирающиеся на права" программы, в которых перемещенные внутри страны лица рассматриваются как обладатели определенных прав, а не как жертвы.

Планировать деятельность по программам так, чтобы обеспечить предоставление всех видов помощи перемещенным внутри страны лицам наравне с другими жителями страны.

Обеспечить, чтобы программы ни преднамеренно, ни случайно не ограничивали права перемещенных внутри страны лиц, которыми они обладают согласно международному праву, включая право искать убежище.

При составлении программ учитывать интересы имеющих "особые потребности" групп из числа перемещенного внутри страны населения, чьи права могут нарушаться.

Вести энергичную разъяснительную работу с национальными органами власти, с тем чтобы они были готовы выполнять свои обязательства по отношению к перемещенным внутри страны лицам.

Поддерживать путем организации обучения и другими методами усилия национальных органов власти с целью принятия ими на себя выполнения обязательств в отношении перемещенных внутри страны лиц.

Способствовать созданию каналов, по которым перемещенные внутри страны лица, семьи, общины и лидеры могли бы обращаться в национальные органы власти с просьбой о защите и помощи.

Составлено на основе Руководство по практической деятельности на местах в связи с перемещением лиц внутри страны

ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ

Основу защиты и оказания помощи перемещенным внутри страны лицам составляют четыре общих принципа. Установки, обсуждаемые далее в настоящем *Пособии*, отражают эти общие принципы.

РАВНЫЕ ПРАВА И РАВНЫЕ ОБЯЗАННОСТИ

Перемещенные внутри страны лица отличаются от других лиц только в том отношении, что они были вынуждены перемещаться. Они имеют те же права и обязанности, что и все остальные лица в их стране. Национальное законодательство и международное право в равной мере применимы к перемещенным внутри страны лицам и к тем, кто не покинул своих домов. Правительства не имеют права на дискриминацию перемещенных внутри страны лиц по причине их перемещения. Но и перемещенные внутри страны лица не могут безнаказанно нарушать национальное законодательство и международное право. В частности, в *Руководящих принципах* подчеркивается, что перемещенные внутри страны лица, как и все остальные граждане, несут уголовную ответственность за совершение геноцида, за преступления против человечности и военные преступления.

Эти принципы применимы ко всем перемещенным внутри страны лицам, независимо от их расы, религии или вероисповедания, политических убеждений, национальности, возраста, пола и других подобных характеристик. В *Руководящих принципах* особо подчеркивается недопустимость дискриминации, поскольку многие перемещенные внутри страны лица были вынуждены спасаться бегством именно потому, что принадлежат к меньшинствам, или из-за их расовых, религиозных или иных отличий, которые могут сделать их объектом дискриминации. Гуманитарные организации, действующие в интересах перемещенных внутри страны лиц, также должны соблюдать принцип недопустимости дискриминации.

Одинаковое отношение ко всем перемещенным внутри страны лицам вполне совместимо с особым вниманием к потенциально уязвимым группам. В *Руководящих принципах* выделены четыре конкретные группы, которым требуется уделять особое внимание, поскольку им в большей мере угрожает опасность нарушения их прав человека и физической расправы, а также в связи с другими проблемами защиты: это дети, особенно оставшиеся без сопровождения взрослых несовершеннолетние; женщины, особенно беременные; матери с малолетними детьми и женщины, возглавляющие домашние хозяйства; инвалиды и престарелые лица. Тем, кто входит в эти группы, может потребоваться еще и дополнительная или особая помощь в силу их возраста, физического состояния или обязанностей в отношении членов их семей.

УНИВЕРСАЛЬНОЕ ПРИМЕНЕНИЕ

Руководящие принципы имеют универсальное применение, поскольку основаны на существующем международном праве. В них вновь излагаются и развиваются сложившиеся нормы международного обычного права, международного гуманитарного права и международного права в отношении прав человека, которые сами по себе имеют обязательную юридическую силу. Все международные организации, государственные органы, повстанческие группировки, неправительственные организации и другие институты, вступающие в контакт с перемещенными внутри страны лицами, должны уважать и соблюдать эти принципы, что должны делать и сами перемещенные внутри страны лица. При этом соблюдение *Руководящих принципов* не отражается – положительно или отрицательно – на статусе любого из указанных институтов или лиц. Например, приверженность этим принципам какой-либо повстанческой группировки сама по себе не придает политической легитимности ее деятельности.

*Эти принципы,
основанные на существующем
международном гуманитарном праве и
документах по правам человека,
должны служить
международным стандартом,
которым должны
руководствоваться правительства,
а также международные гуманитарные и
занимающиеся проблемами развития
организации в деле
предоставления перемещенным внутри
страны лицам помощи и защиты.*

Сержио Виейра ди Мелу,
заместитель Генерального Секретаря по гуманитарным вопросам,
Предисловие к *Руководящим принципам*

Руководящие принципы не заменяют собой международно признанные права человека или гуманитарное право, они сами разработаны на их основе. Не могут они служить и предлогом для ограничения, изменения или ущемления прав, предоставляемых национальным законодательством. Если какая-либо страна предоставляет своим гражданам больше прав, чем международное право, правительство этой страны не может

отказаться от своих обязательств в отношении перемещенных внутри страны лиц, ссылаясь на принципы, содержащиеся в настоящем документе.

ПРАВО ИСКАТЬ УБЕЖИЩА И ПОЛЬЗОВАТЬСЯ ЭТИМ УБЕЖИЩЕМ

В *Руководящих принципах* подчеркивается, что перемещенные внутри страны лица сохраняют право искать убежища в других странах и пользоваться им. Страны происхождения, которые ограничивают или блокируют передвижения своих граждан, стремящихся покинуть их, действуют в нарушение этих принципов, даже если соблюдают их во всех других аспектах. Страны, в которых люди ищут убежища, не могут использовать данные *Руководящие принципы* как оправдание для ограничения им доступа к процедурам предоставления убежища или для отказа в предоставлении статуса беженца.

Тот факт, что перемещенным внутри той или иной страны лицам оказывается гуманитарная помощь, не означает, что граждане этой страны не имеют права на получение статуса беженца.

*Каждый человек имеет право
искать убежища от преследования
в других странах и пользоваться этим убежищем.
Всеобщая декларация прав человека
Статья 14*

СУВЕРЕНИТЕТ ОЗНАЧАЕТ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Суверенитет означает ответственность в отношении тех людей, которые находятся на данной территории. Основная ответственность за безопасность, благополучие и свободу людей лежит на государстве. Эта ответственность закреплена в международном праве, особенно в положениях международного права в области прав человека и в международном гуманитарном праве. Ни одно государство, претендующее на легитимность, не может игнорировать обязанность защищать всех своих граждан от нарушения прав человека. Эффективный суверенитет предполагает наличие системы правопорядка, отвечающей потребностям населения.

Вместо подрыва суверенитета, чего иногда опасаются, *Руководящие принципы* лишь подчеркивают долг и ответственность национальных органов власти защищать свое население и оказывать ему помощь. Правительства не могут уклоняться от своих обязанностей только потому, что часть населения их стран оказалась перемещенной. Перемещенные внутри страны лица имеют право просить и получать у своих

национальных органов власти защиту и помощь. В *Руководящих принципах* подчеркивается, что этих людей нельзя преследовать или наказывать за использование ими своего права на защиту и помощь.

Что можете сделать вы

Работающие на местах сотрудники часто оказываются первыми свидетелями нарушения прав и обязанностей, изложенных в *Руководящих принципах*. Среди шагов, которые эти сотрудники на местах могут предпринять в координации с учреждениями, имеющими конкретные обязанности, можно отметить следующие:

Документально подтверждать факты такого нарушения.

Сообщать об этих фактах как можно более подробно в свою штаб-квартиру и в международные организации, специально уполномоченные оказывать помощь перемещенным внутри страны лицам, если такие учреждения представлены там, где вы работаете.

Проконсультировавшись со штаб-квартирой, определить, кого еще следует информировать, например другие работающие на местах организации, международные организации, правительства стран-доноров, правозащитные группы, лидеров общин и журналистов.

Рассмотреть возможность совместной деятельности с другими организациями для достижения максимальной эффективности действий по устранению нарушений прав перемещенных внутри страны лиц. Следует, в частности, провести консультации с международными организациями, специально уполномоченными обеспечивать защиту перемещенных внутри страны лиц.

Разработать в консультации со штаб-квартирой возможные варианты действий, включая направление неофициальных посланий сторонам-нарушителям, официальные представления национальным властям, публичные заявления с выражением озабоченности, правовую помощь перемещенным внутри страны лицам, ставшим жертвами нарушения прав, и другие действия, направленные на защиту прав перемещенных внутри страны лиц.

Оценивать возможные результаты каждого из вариантов, включая вероятность успешного устранения нарушений, способность осуществить основные виды деятельности по программам, способность сохранять свое присутствие в районах пребывания перемещенных внутри страны лиц, безопасность сотрудников и другие подобные соображения.

Принять и реализовать в консультации со штаб-квартирой *стратегию*, основанную на произведенной оценке преимуществ и недостатков различных вариантов.

Отслеживать результативность предпринятых действий, консультируясь со штаб-квартирой, с целью внесения в них изменений для повышения вероятности достижения успеха.

Составлено на основе *Руководства по практической деятельности на местах в связи с перемещением лиц внутри страны*

ЗАЩИТА ОТ ПЕРЕМЕЩЕНИЙ

Руководящие принципы 5–9 составляют основу для защиты лиц от недобровольного перемещения. Эти принципы, основанные на положениях международного права в области прав человека и гуманитарного права, подтверждают право каждого человека на защиту от произвольного перемещения и ответственность правительств и других органов власти за предотвращение такого перемещения. В них также изложены процедуры, которым надо следовать в целях сведения к минимуму неблагоприятных последствий перемещения, когда оно происходит.

ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ ПЕРЕМЕЩЕНИЯ

"Предупредить гораздо легче, чем лечить". Наиболее эффективным способом решения проблем перемещения лиц внутри страны является избежание ситуаций, которые могут заставить людей покидать свои дома против собственной воли. Когда правительства и другие институты соблюдают права человека и нормы гуманитарного права, вероятность перемещения лиц внутри страны значительно снижается.

Запрещение произвольных перемещений

Защита от произвольного перемещения является одним из фундаментальных прав человека. Произвольное перемещение лишает людей возможности выбирать себе место проживания. Оно также лишает их права на свободу передвижения, заставляя покинуть свои дома.

*Каждый человек имеет право
свободно передвигаться и
выбирать себе местожительство
в пределах каждого государства.
Всеобщая декларация прав человека
Пункт 1 статьи 13*

Перемещение запрещается, независимо от обстоятельств, когда оно преследует цель изменения этнического, религиозного или расового состава населения того или иного района. Этот абсолютный запрет относится к *этническим чисткам, апартеиду* и насильственным перемещениям, используемым в качестве *коллективного наказания*. Хотя защита от других форм перемещения не является абсолютной, государства нарушают свои обязательства, если они осуществляют произвольное перемещение лиц, то есть без веских на то причин,

вызванных исключительно требованиями защиты национальной безопасности, общественного порядка, здоровья нации и других аналогичных общественных интересов.

Защита от произвольного перемещения должна обеспечиваться и во время *войны*. Как правило, воюющим сторонам запрещается насильно заставлять гражданских лиц перемещаться, если они не могут убедительно продемонстрировать, что этого требуют обеспечение безопасности затрагиваемого населения или настоятельные причины военного характера. Поскольку во время военных действий перемещение людей является исключением, а не правилом, то бремя доказывания оправданности перемещения населения ложится на соответствующую воюющую сторону.

Не должны отдаваться распоряжения о перемещении гражданского населения по причинам, связанным с вооруженным конфликтом, если необходимость в этом не вызывается требованиями обеспечения безопасности упомянутых гражданских лиц или настоятельными причинами военного характера.

Женевская Конвенция, 1949 год

Протокол II, статья 17

Стихийные или вызванные деятельностью человека *бедствия*, такие как засуха и голод, нельзя использовать в качестве предлога для произвольного перемещения этнических или религиозных меньшинств и политических противников. Перемещения, обусловленные широкомасштабными *проектами в области развития*, такими как строительство плотин или иных объектов, могут считаться произвольными, если они не оправданы с точки зрения важнейших и приоритетных интересов населения. Даже когда такая приоритетная значимость установлена, необходимо советоваться с перемещаемыми в связи с проектами в области развития лицами и выплачивать им компенсацию. Эти перемещения должны производиться таким образом, чтобы не нарушались права человека, а неблагоприятные последствия перемещения были сведены к минимуму.

В Руководящих принципах, кроме того, подчеркивается, что если перемещения и происходят, то они должны иметь временный характер. Перемещения не должны длиться дольше, чем того требуют особо важные и приоритетные обстоятельства, в силу которых они оправданы. Это значит, что пути решения проблем перемещения необходимо находить и реализовывать как можно оперативнее. Как только появляется возможность безопасного и достойного возвращения гражданских лиц на прежнее место жительства, перемещение должно заканчиваться.

Нахождение альтернативных перемещению решений

В некоторых ситуациях, например во время вооруженного конфликта, эвакуация людей из их домов может оказаться наиболее разумным и гуманным способом обеспечения их личной безопасности. Однако при любой возможности следует изучить варианты, альтернативные перемещению, чтобы гарантировать использование перемещения лишь в качестве крайнего средства. В *Руководящих принципах* вновь подчеркивается обязанность властей рассмотреть все вероятные альтернативные решения, чтобы по возможности вообще избежать перемещения.

Например, может быть, планируемая плотина была бы не менее полезной при возведении ее в не столь населенной местности, где можно обойтись практически без перемещений? Не позволило ли бы создание безопасного коридора для доставки продовольствия в места, отрезанные вследствие конфликта, избежать перемещения городских жителей в центры временного поселения? А не согласятся ли обе стороны воздержаться от нападения на "мирные населенные пункты", чтобы не вынуждать их жителей к перемещению, если те дадут обещание, что не будут сотрудничать ни с одной из сторон? Эти и другие альтернативные решения были опробованы во многих местах. Их успех лишней раз подтверждает, что нередко перемещения людей можно избежать.

Консультации с затрагиваемыми сторонами

Одним из лучших способов защиты людей от произвольного перемещения является привлечение их самих к выработке решений относительно их будущего. Иногда консультации с жителями, которым придется перемещаться, позволяют выявить решения, не требующие перемещения. Часто местное население лучше знает о возможных вариантах, чем национальные органы власти. В других случаях консультации со всей очевидностью показывают, что альтернатив перемещению не существует. Нередко люди соглашались на перемещение добровольно, если понимают вызвавшие его причины и считают, что участвовали в принятии такого решения. У них также могут быть разумные соображения относительно того, куда им следует переехать. Например, члены общины, которые уже перебрались в другие районы страны, могут помочь вновь перемещенным людям обжиться на новых местах.

Что можете сделать вы

Работающие на местах сотрудники часто первыми замечают признаки произвольного перемещения. В сотрудничестве с учреждениями, имеющими конкретные обязанности, они могут предпринять следующее:

Собирать точные данные о людях и условиях жизни в общинах, которым грозит перемещение, а также о факторах, побуждающих к перемещению.

Создавать системы "раннего оповещения", с тем чтобы предупреждать население, власти и организации об угрозе перемещения.

Предлагать альтернативные перемещению решения на основе проведения исследований, анализа и обсуждения с общественными лидерами на местах и властями.

Выявлять среди населения, которому грозит перемещение, группы с особыми потребностями или общины, которые находятся в особой зависимости от своих земель и привязаны к ним, и адресно предоставлять этим группам и общинам помощь и защиту.

Проводить разъяснительную работу среди перемещенных лиц и с властями, донорами, международными организациями и другими сторонами, отстаивая права общин, которым угрожает перемещение.

Устанавливать каналы для связи между перемещенными общинами и национальными и местными органами власти, которые могут способствовать предотвращению перемещения или обеспечить, чтобы оно осуществлялось с соблюдением прав перемещаемых лиц.

Обеспечить свое присутствие в общинах, которым грозит перемещение, в целях уменьшения опасности перемещения.

Заранее разместить персонал, транспорт, материал для жилищ, которые могут понадобиться, если перемещение окажется неизбежным.

Установить оптимальные места, где общины могут поселиться на время перемещения с учетом их потребностей в защите и основных услугах в течение этого периода, и подготовить эти участки.

Проводить, по мере необходимости, изучение потенциального воздействия перемещения на окружающую среду и искать способы минимизации ущерба.

Составлено на основе *Руководства по практической деятельности на местах в связи с перемещением лиц внутри страны*

СВЕДЕНИЕ К МИНИМУМУ ПЕРЕМЕЩЕНИЙ И ИХ НЕБЛАГОПРИЯТНЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ

Если не удастся найти приемлемые решения, альтернативные перемещению населения, следует приложить все усилия для минимизации масштабов перемещения и обеспечить его осуществление по возможности наиболее удовлетворительным образом. В *Руководящих принципах* четко указывается, что перемещение не должно осуществляться с нарушением прав перемещаемых лиц на жизнь, уважение человеческого достоинства, свободу и безопасность. Власти должны обеспечить надлежащее размещение перемещенных лиц, осуществление такого перемещения в удовлетворительных условиях с точки зрения безопасности, питания, охраны здоровья и гигиены, а также неразъединение членов одной семьи.

В пути

Неблагоприятные последствия перемещения можно ослабить, если осуществлять переезд в условиях максимального обеспечения безопасности и благополучия перемещаемых лиц с уделением должного внимания женщинам, детям, престарелым, инвалидам и другим лицам, у которых могут быть в пути особые потребности. Неблагоприятные последствия можно также свести к минимуму, если обеспечить, чтобы во время передвижения не разделялись семьи, а в местах остановки соблюдались основные требования в отношении охраны здоровья и безопасности.

Места для размещения

Правильный выбор места для размещения также содействует защите прав и минимизации ущерба. Например, выбор мест для размещения в максимальной близости от места постоянного проживания позволит сократить дальность и длительность переезда, поселить людей в привычной среде и, когда появится такая возможность, облегчить их возвращение. Кроме того, в местах размещения должны быть условия для того, чтобы перемещенные лица могли как можно скорее возобновить нормальную хозяйственную, социальную и иную деятельность.

Население тех мест, в которых оказываются перемещенные лица, играет ключевую роль в минимизации последствий перемещения. Следует добиваться того, чтобы при реализации программ предоставления защиты и помощи, а также при выработке решений учитывались интересы местного населения. Неблагоприятные последствия можно также ослабить путем оказания перемещенным лицам помощи в сохранении их социальных и общинных связей. Наконец, выбор мест для размещения, где есть сносное жилье, налажено

обеспечение продовольствием, санитарные, медицинские и другие условия, способствующие безболезненному перемещению, сведет к минимуму ущерб от этого перемещения.

Планирование

По мере возможности перемещение не должно производиться без тщательного планирования. Даже в чрезвычайной ситуации предварительное планирование на случай непредвиденных обстоятельств позволит верно учитывать все факторы в ходе кризиса. Как говорилось выше, власти должны привлекать лиц, которым предстоит перемещение, к процессу принятия решений, а также к планированию самого передвижения и управлению им. Следует поощрять лидеров затрагиваемых местных общин и официальные органы власти разрабатывать планы с участием перемещаемого населения. Разработчикам планов из его числа следует по возможности содействовать в посещении вероятных мест размещения и в оценке маршрута передвижения к тем из них, которым оказано предпочтение. Такие посещения облегчат планирование благодаря информированию общин о проблемах, с которыми они могут столкнуться на новом месте, а также о возможностях, которые у них там будут. Посещения помогут также консультироваться с затрагиваемым населением на основе более полной информации.

Особые усилия следует предпринять для привлечения к участию в этих процессах женщин. Участие женщин в планировании не только поможет обеспечить их безопасность и благополучие, но и будет способствовать тому, что вопросам, касающимся всей семьи, например обеспечения безопасности и обучения детей или снабжения продовольствием и всем необходимым для приготовления пищи, будет уделено необходимое внимание.

**Минимизация неблагоприятных последствий перемещения:
контрольный перечень планируемых мер**

Все ли альтернативные перемещению варианты рассмотрены?

Проведены ли консультации с затрагиваемым населением, особенно с женщинами?

Посещали ли представители перемещаемой группы населения предлагаемые для их размещения места?

Рассматривались ли проблемы предоставления защиты и помощи во время передвижения?

Личная и общая безопасность

Продовольствие и другие припасы

Кров

Санитарные условия

Неразъединение членов одной семьи

Незащищенные группы

Медико-санитарная помощь в чрезвычайной ситуации

Рассмотрены ли потребности в плане обеспечения защиты и помощи на месте размещения?

Личная и общая безопасность

Продовольствие и другие припасы

Кров

Санитарные условия

Неразъединение членов одной семьи

Незащищенные группы

Медико-санитарная помощь

Образование

Приносящая доход деятельность

Документация

Общинные структуры, принимающие решения

Рассмотрены ли механизмы защиты оставленного на прежнем месте жительства имущества?

Принятие решений

При принятии окончательных решений, касающихся перемещения, требуется и стадия их обсуждения. Однако в конечном счете именно на властях, предпринимающих перемещение, лежит ответственность за проведение его надлежащим образом. В *Руководящих принципах* констатируется, что решения о перемещении должны приниматься государственным органом власти, который уполномочен законом выносить решения о перемещении населения. Если при этом потребуются какие-то правоприменительные меры, например в случае оказания сопротивления законному приказу об эвакуации, они должны осуществляться компетентными законными органами. Обучение сотрудников органов правопорядка тому, как выполнять их обязанности с наименьшим ущербом, было бы полезной составной частью процесса планирования.

Пересмотр решений

Частью процесса планирования и проведения перемещения, когда оно происходит не во время чрезвычайных ситуаций, должен стать механизм, с помощью которого затрагиваемое население могло бы обжаловать решение о перемещении и который обеспечивал бы заслушивание таких обращений компетентными судебными органами. Насколько это практически возможно, процесс пересмотра должен включать различные средства правовой защиты – от разрешения остаться до санкционирования переселения в какое-либо место по собственному выбору и компенсации за потерю дома и имущества.

Коренные жители и другие особые группы населения

В *Руководящих принципах* признается, что некоторые группы населения имеют особую привязанность к своей земле или зависимость от нее. Отмечая при этом конкретно коренных жителей, меньшинства, крестьян и скотоводов, *Руководящие принципы* возлагают на государства обязанность предпринимать особые усилия по защите этих групп населения от перемещения.

ЗАЩИТА ВО ВРЕМЯ ПЕРЕМЕЩЕНИЯ

Перемещенные внутри страны лица особенно уязвимы в период перемещения, что делает крайне важным обеспечение их защиты от военных нападений и принудительного набора на воинскую службу, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения, заключения под стражу, интернирования, насильственного разлучения с семьей и других нарушений прав человека и гражданских прав. *Руководящие принципы* 10–23 касаются именно этих аспектов защиты. В первой группе этих принципов главное внимание уделяется личной неприкосновенности и общей безопасности, во второй внимание сосредоточено на правах семьи, в третьей – на экономических и социальных правах, а в четвертой – на гражданских, политических и других правах такого рода.

УСИЛЕНИЕ ЗАЩИТЫ ЛИЧНОЙ НЕПРИКОСНОВЕННОСТИ И СВОБОДЫ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ

На основе норм в отношении прав человека и гуманитарного права в *Руководящих принципах* 10–15 устанавливаются основные права перемещенных внутри страны лиц.

Право на жизнь

В отношении этого самого фундаментального и неотъемлемого права, которое перемещенные внутри страны лица имеют наравне со всеми людьми, в *Руководящих принципах* подчеркивается, что никто не может быть произвольно лишен жизни. С учетом того, что перемещенные внутри страны лица часто оказываются в бедственном положении, в *Руководящих принципах* уделяется особое внимание необходимости защищать их от геноцида, убийства, казней без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казней, а также от насильственных исчезновений, приводящих к смерти. Запрещаются не только фактические действия, способные лишить жизни перемещенных внутри страны лиц, но и угроза совершения таких действий и подстрекательство к совершению таких действий против них.

Каждый человек имеет право на жизнь, на свободу и на личную неприкосновенность.

Всеобщая декларация прав человека

Статья 3

В *Руководящих принципах* конкретно отмечаются угрожающие жизни ситуации, в которых слишком часто оказываются перемещенные внутри страны лица. Запрещаются нападения или иные акты насилия в отношении

перемещенных внутри страны лиц, которые не участвуют или прекратили участие в военных действиях. То же относится и к тем видам военных действий, которые опасны для гражданского населения, в том числе к вооруженным нападениям на лагеря и другие поселения, голодной блокаде как методу ведения военных действий и использованию перемещенных внутри страны лиц в качестве заслона при защите военных объектов либо для содействия или создания препятствий военным операциям.

Наземные противопехотные мины представляют собой особую опасность для перемещенных внутри страны лиц. Они таят угрозу для гражданского населения, в том числе и для перемещенных внутри страны лиц. Как во время, так и после окончания военных действий наземные мины – слепое оружие, для которого нет различий между воюющими и гражданскими лицами. Перемещенные внутри страны лица могут стать жертвами наземных мин по пути к местам размещения, на новом месте и на обратном пути.

Например, женщинам из их числа может потребоваться пройти какое-то расстояние в поисках дров или других необходимых вещей, каждый раз подвергаясь при этом риску. Кроме того, перемещенные лица часто хуже знают, где поставлены наземные мины, чем постоянные жители.

Право на уважение человеческого достоинства и на неприкосновенность

Запрет пыток и жестокого, бесчеловечного и унижающего достоинство обращения является одним из основополагающих прав человека. Даже в чрезвычайных обстоятельствах органы власти не могут нарушать или допускать нарушения этого права. В отношении перемещенных внутри страны лиц недопустимы изнасилование, увечье, акты насилия по половому признаку, принудительная проституция и другие формы непристойных посягательств. В *Руководящих принципах* содержится также призыв к защите от рабства, включая продажу в замужество, сексуальную эксплуатацию и принудительный труд детей. Будучи оторванными от своего прежнего сообщества, перемещенные внутри страны лица особенно беззащитны в отношении таких действий. Эти действия могут совершаться не только для того, чтобы причинить вред конкретным жертвам, но и с целью терроризировать перемещенных внутри страны лиц. Как и в отношении нарушения права на жизнь запрещаются угрозы совершения таких действий и подстрекательство к ним.

*Никто не должен подвергаться пыткам или жестоким,
бесчеловечным или унижающим его
достоинство обращению и наказанию.
Всеобщая декларация прав человека*

Статья 5

Защита от произвольного ареста и задержания

Каждый человек имеет право на личную свободу и на безопасность. В общем смысле эти права означают, что правительства не имеют права произвольно арестовывать или задерживать людей. Совершенно очевидно, что именно актом произвола и дискриминации со стороны властей является арест или задержание перемещенного внутри страны лица только по той причине, что он или она является таковым, или по таким причинам, как отсутствие документов, которое связано с их перемещением.

*Никто не может быть подвергнут произвольному аресту
или содержанию под стражей.*

Международный пакт о гражданских и политических правах

Пункт 1 статьи 9

Ни при каких обстоятельствах перемещенные внутри страны лица не могут быть взяты в заложники. Международное право недвусмысленно запрещает взятие заложников во время вооруженных конфликтов, то есть в ситуации, когда перемещенные внутри страны лица наименее защищены от таких действий. Ни государственные органы, ни повстанческие силы не имеют права захватывать гражданских лиц и использовать их таким образом.

Для перемещенных внутри страны лиц право на личную свободу и безопасность означает недопустимость интернирования или содержания в лагерях, если только при исключительных обстоятельствах в этом не возникает крайняя необходимость, и то лишь пока сохраняются эти исключительные обстоятельства. Лагерь могут создаваться в качестве средства оказания перемещенным внутри страны лицам помощи и защиты, но эти поселения должны быть открытыми. В соответствии с *Руководящими принципами* 12 и 14 размещаемые таким образом перемещенные внутри страны лица должны обладать полной свободой покидать лагерь и возвращаться в них.

Выбор местожительства

За исключением чрезвычайных обстоятельств, люди имеют право искать безопасности в любом месте, где они могут ее обрести. Они имеют право остаться на прежнем месте, если таков их выбор. Они имеют право перебраться в другую часть страны. Как уже говорилось выше, они имеют право вообще покинуть свою страну и искать убежища в другой стране. Право выбирать местожительство имеет особое значение для тех, кто потерял семью, родной очаг и имущество и остался без места жительства и крова по не зависящим от него обстоятельствам.

Право выбора нового местожительства дает им возможность хоть в какой-то мере управлять своей жизнью.

*Каждому, кто законно находится
на территории какого-либо государства,
принадлежит, в пределах этой территории, право
на свободное передвижение и свобода выбора местожительства.*

Международный пакт о гражданских и политических правах

Статья 12

Защита от принудительного возвращения

Перемещенные внутри страны лица имеют право на защиту от принудительного возвращения или расселения в таком месте, где может возникнуть угроза их жизни, безопасности свободе и/или здоровью. Так же как принцип невысылки (запрещение принудительного возвращения в свои страны) является самым важным правом для беженцев, защита от принудительного возвращения исключительно важна для защиты перемещенных внутри страны лиц. Этот принцип имеет для них особое значение, поскольку причиной их бедственного положения стала именно невозможность остаться в собственных домах. Потеря права искать безопасное место еще больше усугубляет их страдания.

Защита от принудительного привлечения к военной службе

Распространенным явлением в ситуациях, связанных с перемещенными внутри страны лицами, стал принудительный набор на военную службу взрослых и детей. Призыв на военную службу перемещенных внутри страны детей представляет особую проблему. Как отметила в своем докладе Организации Объединенных Наций о воздействии вооруженных конфликтов на детей Граса Машел, "наиболее велика вероятность стать солдатами для детей из обнищавшей и маргинальной среды, а также для детей, разлученных со своими семьями". Ряд правительств и повстанческих группировок несут вину за принуждение гражданских лиц к выполнению многочисленных задач военного характера, включая такие вспомогательные функции во время военных действий, как приготовление пищи, работа в качестве носильщиков, доставка сообщений, разминирование и оказание сексуальных услуг участникам военных действий.

Ни при каких обстоятельствах нельзя призывать перемещенных детей на военную службу, а также принуждать их или разрешать им участвовать в военных действиях. Международное право в области прав человека и гуманитарное право содержат четкие положения на этот счет. В *Женевских конвенциях* и в *Конвенции о правах ребенка* указывается, что участвующие в конфликте стороны должны воздерживаться от призыва на военную

службу любого ребенка, не достигшего пятнадцати лет, и проявлять осмотрительность при разрешении детям в возрасте от пятнадцати до восемнадцати лет вступать в вооруженные силы. В настоящее время предпринимаются усилия по увеличению призывного возраста до восемнадцати лет. Хотя призыв на военную службу взрослых международным правом допускается, военные власти не должны придерживаться дискриминационной практики в отношении каких-либо людей на том основании, что эти люди являются перемещенными лицами.

Дети... не подлежат вербовке в вооруженные силы или группы и им не разрешается принимать участие в военных действиях.

Женевские конвенции, Протокол II, пункт 3 статьи 4

В *Руководящих принципах* также подчеркивается, что власти ни при каких обстоятельствах не имеют права допускать жестокую, бесчеловечную или унижающую достоинство практику принудительного призыва на военную службу или наказания за уклонение от призыва. Например, военные власти не могут держать перемещенных внутри страны лиц в заложниках, лишать их пищи, угрожать их семьям или совершать какие бы то ни было иные действия, чтобы заставить их вступить в вооруженные силы.

Что можете сделать вы

Среди шагов, которые работающие на местах сотрудники могут предпринять в сотрудничестве с выполняющими конкретные обязанности на местах организациями, чтобы защитить жизнь, безопасность и человеческое достоинство перемещенных внутри страны лиц, можно рекомендовать следующие:

Распространение информации о правах перемещенных лиц во время перемещения как среди самых этих лиц и, так и среди сотрудников соответствующих органов власти.

Проведение разъяснительной работы с властями в целях защиты прав перемещенных внутри страны лиц и оказание поддержки местным неправительственным организациям или иным группам, отстаивающим эти права.

Ознакомление военного персонала, включая служащих национальных вооруженных сил и сил по поддержанию мира, с принципами защиты.

Создание систем мониторинга и отчетности для документального подтверждения фактов нарушения прав, гарантированных перемещенным внутри страны лицам.

Сообщение о случаях блокады или других серьезных нарушениях права на надлежащий уровень жизни.

Сбор информации и сообщение о фактах необоснованного ограничения свободы передвижения перемещенных внутри страны лиц.

Реализация программ, связанных с наземными минами, для повышения информированности населения о той опасности, которую они представляют, и, по возможности, разминирования.

Сохранение присутствия непосредственно в перемещенных общинах или близ мест их размещения в целях усиления защиты и проведения разъяснительной работы.

Обеспечение того, чтобы руководство лагерями, созданными для перемещенных внутри страны лиц, осуществлялось в соответствии с принципами, касающимися защиты в период перемещения.

Уменьшение угрозы нападения путем определения и реализации мер, позволяющих не допустить превращения лагерей в объекты нападения.

Выявление факторов, препятствующих перемещенным внутри страны лицам в поиске убежища или безопасных мест в другой части страны, и работа по устранению любых таких факторов.

Составлено на основе Руководства по практической деятельности на местах в связи с перемещением лиц внутри страны

СОХРАНЕНИЕ СЕМЬИ И ОБЩИНЫ

В результате конфликтов и других ситуаций, вынудивших их покинуть свои дома, многие перемещенные внутри страны лица оказываются разлученными со своими семьями. *Руководящие принципы* 16 и 17 отражают признание того значения, которое имеет сохранение целостности семьи даже в условиях перемещения.

Единство семьи

В *Руководящих принципах* содержится настоятельное требование, чтобы те, кто несет ответственность за предоставление помощи и защиты перемещенным внутри страны лицам, обеспечивали сохранение единства семьи. Разделение семей лишает каждого их члена основополагающего права на защиту от вмешательства в его или ее семейную жизнь. Поскольку единство семьи является важным средством обеспечения безопасности ее членов, разъединение семьи подрывает и другие их права. В частности, детям и женщинам, когда они отделены от своих родственников, угрожает опасность эксплуатации.

*Семья является естественной
и основной ячейкой общества и имеет право
на защиту со стороны общества и государства.*

Всеобщая декларация прав человека

Пункт 3 статьи 16

Специальные программы для не сопровождаемых взрослыми несовершеннолетних не должны приводить к их изоляции и причинению им излишних психологических и физических страданий. Такие программы также должны продуманно сочетаться с надлежащей заботой о детях, живущих в семьях. Гуманитарные организации несут ответственность за то, чтобы эти программы не оказывали неблагоприятного воздействия на семьи – ни прямым, ни косвенным образом.

Когда семьи хотят оставаться на одном и том же месте в течение всего периода перемещения, власти должны удовлетворять это их желание. По возможности члены одной семьи должны иметь общее жилье. Целостность семьи должна сохраняться даже в случаях интернирования или содержания в лагерях.

Воссоединение семьи

Стоит лишний раз повторить, что одной из самых тяжелых проблем для перемещенных внутри страны лиц является разлучение с членами их семей. Не имея возможности оставаться вместе во время бегства, они не знают, благополучно ли добрались их родственники до другого места или погибли в пути. Особенно опасно разделение родителей и детей. После окончания конфликта в Руанде, например, в лагерях для беженцев или перемещенных лиц было выявлено более 100 тыс. оставшихся без присмотра несовершеннолетних. Во многих случаях у таких детей живы родители или другие близкие родственники, с которыми они могли бы воссоединиться.

*Каждая из находящихся
в конфликте сторон будет облегчать розыск,
производящийся членами разрозненных войной семей,
с целью установления связи друг с другом
и, если это возможно, способствовать их соединению.*

Четвертая Женевская конвенция

Статья 26

В *Руководящих принципах* подчеркивается право перемещенных внутри страны лиц знать о судьбе и местонахождении пропавших родственников. Они также имеют право на воссоединение с членами своих семей по возможности в кратчайшие сроки. Основная обязанность по выяснению местонахождения родственников и содействию в воссоединении семей лежит на национальных органах власти, но им следует сотрудничать с такими международными организациями, как Международный комитет Красного Креста (МККК), занимающимися поиском людей, пропавших без вести во время конфликтов и других бедствий.

Права детей

У перемещенных внутри страны детей есть особые проблемы, которые приходится решать во время перемещения. Им грозит опасность физического нападения, принудительного набора на военную службу и других нарушений их прав. В частности, разлученным со своими семьями детям нередко трудно получить пропитание, кров, медико-санитарную помощь, образование и другие необходимые вещи и услуги. Кроме того, если они оказались свидетелями смерти своих родителей или других злодеяний, они могут страдать еще и от тяжелой психологической травмы. В соответствии с разработанными в Конвенции Организации Объединенных Наций о правах ребенка принципами в программах для перемещенных внутри страны детей следует определять, что в наибольшей степени отвечает интересам ребенка. Наиболее желательным

результатом является воссоединение семьи, но если это окажется невозможным, надо организовать устройство ребенка в другую семью или иным образом позаботиться о нем. Во многих случаях людям, берущим на себя заботу о детях, необходима помощь для удовлетворения потребностей перемещенных внутри страны детей.

*Во всех действиях в отношении детей,
независимо от того, предпринимаются
они государственными или частными учреждениями,
занимающимися вопросами социального обеспечения,
судами, административными или законодательными органами,
первоочередное внимание уделяется наилучшему
обеспечению интересов ребенка.*

Конвенция о правах ребенка

Статья 3

Неприкосновенность останков и мест захоронения

Поскольку обстоятельства, когда появляются перемещенные внутри страны лица, слишком часто приводят и к гибели людей, в *Руководящих принципах* обращается внимание на вопросы, касающиеся судьбы останков и мест захоронения погибших. Власти обязаны не допускать похищения останков или надругательства над ними и местами захоронения, а также содействовать возвращению останков близким родственникам. Если такое возвращение не представляется возможным, власти должны обеспечить их надлежащее захоронение. Власти также несут ответственность за охрану и уважение мест захоронения перемещенных внутри страны лиц. В *Руководящих принципах* содержится напоминание властям о том, что перемещенные внутри страны лица должны иметь право доступа к местам захоронения своих родственников.

Что можете сделать вы

Среди шагов, которые работающие на местах сотрудники могут предпринять для сохранения единства семьи в сотрудничестве с организациями, выполняющими конкретные обязанности на местах, можно назвать следующие:

Составление программ, способствующих сохранению единства семей.

Оказание поддержки программам розыска, которые позволяют предоставить перемещенным лицам сведения о местонахождении и положении членов их семей.

Оказание помощи семьям в определении местонахождения детей, разлученных с ними во время перемещения.

Направлять перемещенных внутри страны лиц в соответствующие службы Красного Креста, которые могут помочь им установить связь с членами их семей.

Способствовать воссоединению семей, проводя разъяснительную работу с соответствующими органами власти и предоставляя транспорт и материально-техническую помощь.

Составлено на основе *Руководства по практической деятельности на местах в связи с перемещением лиц внутри страны*

ЗАЩИТА ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ

Перемещенные внутри страны лица часто остаются без надлежащей помощи или возможностей обеспечить свое существование. В *Руководящих принципах* 18, 19, 21 и 23 излагаются экономические, социальные и культурные права, которые особенно актуальны для перемещенных лиц.

Адекватный уровень жизни

Повсюду в мире перемещенные внутри страны лица страдают из-за совершенно неудовлетворительных условий жизни. Исходя из норм в области прав человека и гуманитарного права, в *Руководящих принципах* четко указывается, что компетентные государственные органы несут ответственность за предоставление перемещенным внутри страны лицам основных видов помощи или за безопасный доступ к ним. Независимо от того, живут ли эти лица в лагерях или разбросаны по городам и сельским районам, они должны иметь как минимум доступ к основным продуктам питания и питьевой воде, элементарному жилью, надлежащей одежде, основным видам медико-санитарного обслуживания и нормальным санитарным условиям. Каждое из этих условий необходимо для поддержания жизни. Основной причиной смертности среди перемещенных внутри страны лиц, равно как и беженцев, и других лиц, пострадавших от войн, является недоедание. Отсутствие пищи само по себе пагубно, а кроме того, недоедающие люди более подвержены болезням. Плохие санитарные условия и загрязненная вода тоже способствуют росту смертности. Точно так же люди, не имеющие элементарного жилья и надлежащей одежды, более подвержены заболеванию опасными для жизни болезнями и воздействию неблагоприятных погодных условий.

*Участвующие в настоящем
Пакте государства признают право каждого
на достаточный жизненный уровень для него
и его семьи, включающий достаточное питание, одежду
и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни.*

*Международный пакт об экономических,
социальных и культурных правах*

Пункт 1 статьи 11

Особое внимание следует уделить обеспечению того, чтобы материальная помощь доходила до особо уязвимых групп, которые могут испытывать трудности в получении продовольствия, жилья и т. д. В частности, при осуществлении программ помощи следует уделять внимание потребностям инвалидов, престарелых и детей, оставшихся без сопровождения взрослых. Одиноким главам домашних хозяйств тоже может понадобиться особое содействие, для того чтобы их семьям был обеспечен надлежащий уровень помощи.

Право на охрану здоровья и медицинскую помощь

Предоставление основных медицинских услуг на основе стратегий в отношении как профилактики, так и лечения может способствовать предотвращению высокой смертности и заболеваемости. Перемещенные внутри страны лица должны как минимум иметь доступ к основным медико-санитарным услугам, к которым относятся иммунизация детей, обеспечение надлежащего санитарного состояния мест размещения, программы дополнительного питания для недоедающих детей и взрослых и медицинские услуги в области репродуктивного здоровья. Особое внимание следует уделять предупреждению заразных и инфекционных заболеваний, в том числе СПИДа. В условиях скученности в лагерях, особенно в чрезвычайных ситуациях, эти заболевания, если не принять специальных мер, как правило, получают весьма широкое распространение. Кроме того, все раненые, больные и искалеченные из числа перемещенных внутри страны лиц должны как можно оперативнее получать необходимую им медицинскую помощь.

Ввиду широкого распространения посттравматических стрессов и других психологических реакций на нервные перегрузки, пережитые этими лицами до, во время и после бегства, очень важно обеспечить им доступ к услугам по охране психического здоровья. При определении степени срочности предоставления и вида предоставляемых медицинских услуг и услуг по охране психического здоровья необходимо руководствоваться только медицинскими соображениями.

*Участвующие в настоящем
Пакте государства признают право каждого
человека на наивысший достижимый уровень
физического и психического здоровья.
Международный пакт об экономических,
социальных и культурных правах*

Статья 12

В *Руководящих принципах* содержится требование уделять особое внимание медицинским потребностям женщин и обеспечению им доступа к учреждениям и службам охраны здоровья женщин, специалистам в этой области и к консультативным услугам для жертв сексуального надругательства и других злоупотреблений. Не отвечающее требованиям медицинское обслуживание или отсутствие доступа к медицинскому обслуживанию могут помешать охране здоровья женщин и их семей. Отсутствие медиков–специалистов по охране здоровья женщин является одним из основных препятствий для охраны здоровья, особенно когда определенные культурные традиции не допускают, чтобы женщину видел мужчина, который не является ее ближайшим родственником. Кроме того, при отсутствии надлежащего медицинского обслуживания для женщин очень часто игнорируются и такие основные потребности женщин, как необходимость иметь гигиенические материалы и возможность помыться во время менструации.

Участие женщин

В *Руководящих принципах* подчеркивается важность привлечения женщин к планированию и распределению жизненно необходимых припасов, по праву положенных перемещенным внутри страны лицам. Привлечь к участию перемещенных лиц во многих ситуациях оказывается нелегко, а привлечение женщин нередко бывает особенно проблематичным, когда речь идет о культурах, где женщин традиционно не допускают к официальным механизмам принятия решений. Однако исключение женщин является нарушением в отношении них прав человека. Кроме того, как признается в *Руководящих принципах*, перемещенные женщины лучше других знают, что нужно им самим и членам их семей, и часто они предлагают разумные способы оптимального удовлетворения этих потребностей. По имеющимся оценкам, женщины и живущие на их иждивении дети составляют до 80 процентов всех перемещенных внутри страны лиц, что тем более повышает значение участия женщин в принятии решений относительно обеспечения тех или иных услуг. Особенно важно привлекать их к распределению продуктов питания и составлению продовольственной корзины, проектированию и размещению объектов общего пользования или других сооружений в лагерях, а также к распределению воды и топлива. Решения по каждому из этих вопросов отражаются как на состоянии необходимых служб, так и на безопасности пользующихся ими женщин и детей.

*Дискриминация женщин нарушает
принципы равноправия и уважения
человеческого достоинства,
препятствует участию женщины наравне
с мужчиной в политической, социальной
и культурной жизни своей страны,
мешает росту благосостояния общества
и семьи и еще больше затрудняет
полное раскрытие возможностей женщин
на благо своих стран и человечества.*

*Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации
в отношении женщин*

Преамбула

Право на труд

Перемещенные внутри страны лица имеют право на поиск возможностей для трудоустройства и участия в экономической деятельности. Возможность получать доход для себя и своей семьи имеет особое значение для перемещенных внутри страны лиц, которые при отсутствии такой возможности попадают в зависимость от гуманитарной помощи. На способность перемещенных внутри страны лиц участвовать в экономической деятельности влияют многие факторы, в том числе соображения безопасности, наличие рабочих мест и возможность использовать на новом месте свою прежнюю квалификацию. Перемещенные внутри страны лица могут иногда противиться внесению вклада в экономику на новом месте жительства, если считают, что скоро вернуться домой. Но если период перемещения затягивается, а перспективы возвращения становятся все более туманными, интерес к экономической деятельности может возрасти.

*Каждый человек имеет право на труд,
на свободный выбор работы, на справедливые
и благоприятные условия труда и
на защиту от безработицы.*

Всеобщая декларация прав человека

Статья 23

Права собственности

Гарантирование прав собственности имеет особенно большое значение в отношении перемещенных внутри страны лиц. Перемещенные внутри страны лица часто покидают свои дома в спешном порядке, не имея возможности обеспечить сохранность своей собственности. Во время бегства и пребывания в лагерях для перемещенных лиц то скудное имущество, которое они имеют при себе, подвергается опасности кражи, уничтожения или произвольного изъятия властями. Перемещенных внутри страны лиц нельзя произвольно лишать собственности или имущества путем разграбления, прямых или неизбирательных нападений или иных актов насилия, использования этих лиц в качестве щита для прикрытия военных операций или целей либо делать их объектом карательных действий. Нельзя также уничтожать или экспроприировать их собственность в качестве одного из видов коллективного наказания. Ответственные органы власти как в местах постоянного проживания, так и в местах расселения на новом месте должны принимать меры по защите собственности перемещенных внутри страны лиц от таких действий.

*Каждый человек имеет право
владеть имуществом как единолично,
так и совместно с другими. Никто не должен быть
произвольно лишен своего имущества.
Всеобщая декларация прав человека
Статья 17*

Власти должны, в частности, защищать собственность и имущество, оставленные перемещенными внутри страны лицами, от произвольной и противозаконной экспроприации, присвоения или использования. После мирного урегулирования значительное время и ресурсы тратятся на разрешение вопросов, касающихся прав собственности, ввиду частого нарушения этих прав. Когда землю и дома занимают другие лица, становится гораздо труднее снимать напряжение в обществе и способствовать возвращению.

Право на образование

Каждый человек, включая перемещенных внутри страны лиц, имеет право на образование. Это право часто ограничивается в условиях перемещения внутри страны, особенно в период чрезвычайной ситуации. Однако в *Руководящих принципах* четко указывается, что соответствующие органы власти должны обеспечить перемещенным детям получение бесплатного начального образования. Даже в чрезвычайных ситуациях нельзя забывать, что образование является одним из основных прав человека. Посещение школы должно быть обязательным. За родителями сохраняется право выбирать для своих детей вид образования из числа

доступных в данных условиях. Власти должны принимать меры по обеспечению в рамках образования, доступного для перемещенных внутри страны детей, уважения их культурного своеобразия, языка и религии.

Каждый человек имеет право на образование.

Образование должно быть бесплатным по меньшей мере в том, что касается начального и общего образования. Начальное образование должно быть обязательным.

Всеобщая декларация прав человека

Статья 26

Хотя в *Руководящих принципах* признается, что в соответствии с нормами в области прав человека органы власти не обязаны обеспечивать образование выше начального уровня, в них настоятельно рекомендуется, чтобы власти предоставляли перемещенным внутри страны подросткам и взрослым возможности для получения дальнейшего образования, как только это позволят условия. Возможности для получения среднего образования и профессиональной подготовки почти во всех местах расселения перемещенных внутри страны лиц ограничены. Отсутствие возможностей получения такого образования отрицательно сказывается как на способности перемещенных внутри страны лиц добывать себе средства существования, так и на подготовке достаточного числа преподавателей для предоставления детям начального образования.

В *Руководящих принципах* особо оговаривается необходимость обеспечения всестороннего и равноправного участия женщин и девочек в образовательных программах. Хотя доступ к образованию – проблема для всех перемещенных внутри страны лиц, женщины и девочки часто сталкиваются с дополнительными препятствиями. Нередко эти препятствия обусловлены культурными особенностями, и этим объясняется тот факт, что часто не все девочки посещают школу. Тем не менее нормы права в области прав человека четко требуют предоставления девочкам и женщинам равного с мужчинами доступа к образованию.

Что можете сделать вы

Среди шагов, которые работающие на местах сотрудники могут предпринять в сотрудничестве с организациями, выполняющими конкретные обязанности на местах, в защиту экономических, социальных и культурных прав перемещенных внутри страны лиц, можно указать следующие:

Мониторинг доступа к гуманитарной помощи перемещенных внутри страны лиц, например в рамках программ по выявлению уровней недоедания, заболеваемости и смертности.

Защита права на надлежащий уровень жизни путем обеспечения удовлетворения основных потребностей в пище, воде, медицинском обслуживании, крове и одежде.

Оценка целесообразности и эффективности гуманитарной помощи, например того, насколько объем и состав продовольственной корзины соответствуют нормам в области питания и культурным традициям или насколько порядок предоставления крова, питания и других предметов снабжения способствуют повышению защищенности женщин и детей.

Содействие развитию экономических возможностей путем разработки и осуществления программ, помогающих перемещенным внутри страны лицам получать хоть какой-то доход, а также производить для самих себя продовольствие или одежду.

Выступать за полноправное участие женщин во всех осуществляемых для перемещенных внутри страны лиц программах помощи, образования и развития приносящей доход деятельности.

Содействовать доступу перемещенных детей к образованию, в том числе приему их в местные школы, и, по мере возможности, получению подростками и взрослыми высшего образования и профессиональной подготовки.

Поддерживать меры по обеспечению имущественных прав и разрешению имущественных споров, касающихся перемещенных внутри страны лиц.

Составлено на основе Руководства по практической деятельности на местах в связи с перемещением лиц внутри страны

ЗАЩИТА ОСНОВНЫХ СВОБОД

В *Руководящих принципах* 20 и 22 излагаются гражданские и политические права, которыми обладают перемещенные внутри страны лица.

Признание правосубъектности

Признание правосубъектности является неотъемлемым правом каждого человека. Без такого признания перемещенные внутри страны лица беззащитны от многообразных форм произвола, включая необоснованные ограничения в отношении передвижения внутри и за пределами своей страны, владения имуществом и

признания и регистрации браков, рождения и смерти. Часто способность перемещенных внутри страны лиц пользоваться своими законными правами ограничивается из-за отсутствия документации. Перемещенные внутри страны лица могут утратить подтверждающие их правовой статус документы в результате тех самых обстоятельств, которые явились причиной их бегства. В других случаях документы гибнут или теряются во время или после перемещения. Дети, рожденные во время перемещения, могут вообще не получить надлежащих документов.

*Каждый человек, где бы он ни находился,
имеет право на признание его правосубъектности.
Международный пакт о гражданских и политических правах*

Статья 16

Слишком часто правительства чинят необоснованные препятствия в отношении выдачи и замены документов, например они могут требовать, чтобы все граждане получали документы в месте их обычного проживания. В *Руководящих принципах* подчеркивается ответственность органов власти за выдачу перемещенным внутри страны лицам всех документов, необходимых им для осуществления их законных прав, в том числе паспортов, удостоверений личности, свидетельств о рождении и браке. Если перемещенным лицам необходимо заменить утерянные или уничтоженные документы, правительственные органы должны помочь им в получении новых документов.

В *Руководящих принципах* также особо оговаривается, что женщины и мужчины имеют равные права на получение необходимых документов. При получении необходимых справок женщины часто сталкиваются с ограничениями физического характера, особенно когда им приходится преодолевать значительное расстояние, чтобы добраться до соответствующих органов власти. Правительства должны принимать меры, обеспечивающие устранение таких препятствий. Кроме того, женщины, как и мужчины, имеют право на то, чтобы документы выписывались на их имя. В некоторых случаях документы выдаются только главе домашнего хозяйства. Когда это происходит, члены семьи оказываются в уязвимом положении, если глава семьи не находится с ними постоянно. Например, женщины могут не иметь возможности отправляться на рынок, если их не сопровождают мужья. Женщины и дети, чьи мужья/отцы покинули их, подвергаются особой опасности, если не имеют документов, подтверждающих их личность.

Гражданские и политические права

Независимо от того, где проживают перемещенные внутри страны лица, не должно быть никакой дискриминации в отношении их прав на свободу мысли, совести, религии или вероисповедания, убеждений и

выражения мнений. Кроме того, перемещенные внутри страны лица имеют право на свободу ассоциации и участие на равноправной основе в делах общины, а также право голосовать и участвовать в ведении государственных и общественных дел. Перемещенных внутри страны лиц слишком часто лишают возможности такого полноправного участия, поскольку они не находятся в местах своего обычного проживания. Чтобы их права имели реальное содержание, перемещенные внутри страны лица должны иметь доступ к механизмам, необходимым для осуществления этих прав.

*Каждый человек имеет право на свободу
убеждений и на свободное выражение их;
это право включает свободу беспрепятственно
придерживаться своих убеждений и свободу искать,
получать и распространять информацию и идеи любыми средствами
и независимо от государственных границ.*

Всеобщая декларация прав человека

Статья 19

Перемещенные внутри страны лица имеют также право общаться на языке, который они понимают. Многие из этих лиц относятся к числу меньшинств, в том числе к коренным народам, которые не говорят, не читают и не пишут на языке большинства или тех, кто у власти. Если услуги и другая помощь предоставляются с использованием только языка, которого перемещенные внутри страны лица не понимают, то при реализации своих прав, изложенных в *Руководящих принципах*, они могут столкнуться с непреодолимыми препятствиями.

Что можете сделать вы

Среди шагов, которые работающие на местах сотрудники могут предпринять в сотрудничестве с организациями, имеющими на местах конкретные обязанности, для защиты гражданских и политических прав перемещенных внутри страны лиц, можно отметить следующие:

Оказание поддержки программам замены утраченных документов, таких как свидетельства о рождении или документы о правовом титуле на имущество.

Проведение консультаций, выяснение мнений или вовлечение перемещенных лиц иным образом во все виды деятельности в рамках программ.

Содействие реализации гражданских прав перемещенных внутри страны лиц, в частности права голоса, и оказание им помощи в осуществлении своих прав на свободу мысли, собраний, совести, религии или вероисповедания, убеждений и выражения мнений.

Составлено на основе *Руководства по практической деятельности на местах в связи с перемещением лиц внутри страны*

ПРИНЦИПЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ОКАЗАНИЯ ГУМАНИТАРНОЙ ПОМОЩИ

Доступ к гуманитарной помощи является для перемещенных внутри страны лиц одной из самых насущных проблем. В разделе 4 *Руководящих принципов* определяются роль и обязанности национальных органов власти и международных организаций в предоставлении гуманитарной помощи перемещенным внутри страны лицам. В этих принципах признается, что главную ответственность за оказание помощи своим гражданам несут национальные органы власти, но в них также утверждается важная роль международных гуманитарных организаций и других соответствующих участников.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

В *Руководящих принципах* четко указывается, что главная обязанность и ответственность за оказание гуманитарной помощи возлагаются в первую очередь на национальные органы власти. Такое же обязательство ложится и на повстанческие группировки в отношении гражданского населения, находящегося под их контролем. И те и другие властные структуры могут предоставлять помощь перемещенным внутри страны лицам непосредственно. При этом они должны оказывать помощь в соответствии с принципами гуманности и беспристрастности и без какой-либо дискриминации. Если они не способны или не желают оказывать помощь, они должны безотлагательно предоставить беспрепятственный доступ другим соответствующим сторонам, готовым и способным осуществлять программы помощи. Когда международные гуманитарные организации и другие соответствующие стороны предлагают свои услуги и помощь перемещенным внутри страны лицам, национальные органы власти и повстанческие группировки не должны рассматривать эти предложения как недружественные акты или вмешательство в их внутренние дела и произвольно отклонять их.

РОЛЬ ГУМАНИТАРНОЙ ПОМОЩИ

В *Руководящих принципах* четко устанавливается, что международные гуманитарные организации и другие соответствующие стороны имеют право предлагать свои услуги в помощь перемещенным внутри страны лицам. В число этих организаций входят, в частности, Международный комитет Красного Креста (МККК), который во время вооруженных конфликтов выполняет конкретные обязанности, и Управление Верховного Комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН), к которому иногда обращаются с просьбой принять меры в интересах перемещенных внутри страны лиц. Важную роль играют также другие международные учреждения, такие как ЮНИСЕФ, Мировая продовольственная программа, Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Международная организация по миграции (МОМ), равно как и национальные органы власти других стран (в том числе военные подразделения, которые осуществляют перевозки продовольствия и других предметов помощи, оказывают содействие в материально-техническом обеспечении и оказывают гуманитарные услуги), а также международные и местные неправительственные организации.

*Беспристрастная гуманитарная организация, такая,
как Международный комитет Красного Креста,
может предложить свои услуги сторонам, находящимся в конфликте.*

Женевские конвенции

Статья 3

Как и национальные органы власти, эти организации должны осуществлять программы помощи в духе гуманности и беспристрастности, без дискриминации. Они должны соблюдать соответствующие международные нормы и кодексы поведения. Такие кодексы обязывают тех, кто их признает, предоставлять помощь, исходя из потребности в ней, независимо от политических или религиозных убеждений ее получателей.

*Право получать гуманитарную помощь
и предлагать ее является одним из основополагающих
гуманитарных принципов,
иметь возможность использовать
который должны все граждане всех стран...
Предоставление гуманитарной помощи
не является ни актом поддержки той*

*или иной стороны, ни политическим актом
и не должно рассматриваться как таковое.*

Принципы поведения Международного движения
Красного Креста и Красного Полумесяца
и НПО при реализации программ
действий в случае бедствий

РОЛЬ ЗАЩИТЫ

Перед некоторыми международными организациями, такими как МККК и УВКБ ООН, стоят конкретные задачи по обеспечению защиты. Другим международным и неправительственным организациям следует также уделять должное внимание защите перемещенных внутри страны лиц. При оказании помощи работающему на местах персоналу часто становится известно о нарушениях прав и опасном положении, в котором оказались те или иные лица, а также о других проблемах, связанных с защитой. В *Руководящих принципах* подчеркивается обязанность гуманитарных организаций принимать надлежащие меры в случаях выявления таких нарушений.

БЕЗОПАСНОСТЬ ПЕРСОНАЛА, ОКАЗЫВАЮЩЕГО ГУМАНИТАРНУЮ ПОМОЩЬ

Персонал гуманитарных организаций все чаще подвергается угрозам и нападениям, ведущим к увечьям и смерти. Такие нападения в конечном счете ограничивают их сотрудникам доступ к перемещенным внутри страны лицам. В *Руководящих принципах* подчеркивается необходимость обеспечивать неприкосновенность и защиту занимающихся оказанием помощи лицам, а также самой предоставляемой помощи. Ответственность за обеспечение безопасности персонала оказывающих помощь организаций лежит на органах власти, контролирующей территорию, на которой работает этот персонал. Оказывающий помощь персонал не должен подвергаться нападениям или другим актам насилия.

В связи с ростом числа нападений на оказывающих помощь сотрудников необходимо разработать планы усиления мер по обеспечению их безопасности. В процессе планирования следует наметить предупредительные меры, а также способы эвакуации персонала, которому грозит опасность. Безопасность повышается, например, тогда, когда работающие на местах сотрудники регулярно информируют своих коллег о своем местонахождении, часто устанавливая контакт по радио или с помощью других средств связи. Другие меры можно найти в *Конвенции о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала*, принятой Организацией Объединенных Наций в 1994 году.

В *Руководящих принципах* также содержится призыв обеспечивать неприкосновенность и защиту соответствующих транспортных средств и грузов. В частности, гуманитарная помощь не должна использоваться не по назначению, а в политических или военных целях. К сожалению, этот принцип слишком часто не соблюдается. В некоторых случаях целые партии продовольствия и других припасов захватываются правительственными или повстанческими вооруженными силами для собственного пользования. В других случаях вооруженные силы облагают сборами или иным образом отчуждают часть поставок, прежде чем их получают гражданские лица.

Что можете сделать вы

Среди шагов, которые работающий на местах персонал может в сотрудничестве с организациями, выполняющими на местах конкретные обязанности, предпринять для оказания гуманитарной помощи перемещенным внутри страны лицам, можно указать на следующие:

Разработка мер по оказанию помощи и защиты, обеспечивая беспристрастность и не допуская при этом дискриминации в отношении как перемещенных на новое место лиц, так и местного населения.

Разработка программ помощи с должным уважением к достоинству и правам каждого человека.

Разъяснение полезности и внедрение кодексов поведения при проведении гуманитарных операций вместе с донорами, правительствами, международными организациями и другими соответствующими органами.

Введение систем регулярных консультаций между гуманитарными организациями, работающими с перемещенными лицами, в целях обеспечения согласованности политики в области оказания гуманитарной помощи, разработки и обеспечения проведения единой политики в отношении использования гуманитарной помощи не по назначению, а в военных или политических целях.

Оказание помощи в подготовке законов о регистрации НПО или других правовых механизмов с целью содействия работе гуманитарных организаций, работающих с перемещенными лицами.

Оказание технической и финансовой поддержки усилиям компетентных органов власти при выполнении ими своих обязанностей по предоставлению гуманитарной помощи перемещенным внутри страны лицам.

Энергичные усилия с целью добиться доступа к гуманитарной помощи для всех перемещенных лиц, документируя сведения и сообщая о препятствиях, мешающих полному и свободному доступу, а также о попытках использовать не по назначению предназначенную для гражданского населения помощь.

Применение нетрадиционных способов обеспечения доступа, таких как использование мобильных групп, воздушного транспорта или операций, связанных с пересечением границ, чтобы добраться до перемещенных внутри страны лиц.

Мониторинг удовлетворения потребностей перемещенных лиц в области прав человека и защиты в ходе операций по оказанию гуманитарной помощи, регулярное общение с организациями, ведущими разъяснительную работу по проблемам прав человека перемещенных лиц.

Разработка планов защиты занятого оказанием помощи персонала, в том числе планов по предотвращению насилия и эвакуации персонала, которому грозит опасность.

Составлено на основе *Руководства по практической деятельности на местах в связи с перемещением лиц внутри страны*

ПРИНЦИПЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ВОЗВРАЩЕНИЯ, РАССЕЛЕНИЯ И РЕИНТЕГРАЦИИ

Конечной целью является нахождение долгосрочных решений для перемещенных внутри страны лиц. Решения можно считать реализованными, когда перемещенные лица возобновляют стабильную, безопасную жизнь, вернувшись в места своего происхождения или переселившись на новое место внутри страны. В принципах 28–30 устанавливаются нормы в отношении возвращения или переселения и реинтеграции перемещенных внутри страны лиц.

ПРАВА ВЕРНУВШИХСЯ И ПЕРЕСЕЛИВШИХСЯ ЛИЦ

Право на возвращение или переселение

Перемещенные внутри страны лица имеют право добровольно, в безопасных условиях и с достоинством вернуться в свои дома или добровольно переселиться в какую-либо другую часть страны. Это право является логическим продолжением права на свободу передвижения и свободу выбора местожительства. Соблюдение этих прав имеет особенно большое значение, когда обстоятельств, ставших причиной перемещения, более нет

и перемещенные внутри страны лица могут покинуть свое убежище. Как только позволят обстоятельства, перемещенные внутри страны лица должны получить возможность вернуться домой, если только их возвращению не помешают непреодолимые препятствия. Равным образом, перемещенных внутри страны лиц нельзя заставлять вернуться домой против их воли. Если перемещенное внутри страны лицо пожелает переселиться в другое место в пределах страны, оно имеет на это право.

Защита от дискриминации

Где бы перемещенные внутри страны лица ни пожелали поселиться в пределах своей страны, они не должны подвергаться дискриминации вследствие их перемещения. Они имеют право принимать всестороннее и равноправное участие в ведении государственных дел на местном, региональном и национальном уровнях. Они также имеют право на равный доступ к государственной службе.

Право на возврат имущества или компенсацию

После возвращения или переселения бывшие перемещенные внутри страны лица имеют право получить обратно свою собственность и имущество. Если возвращение невозможно, эти лица должны получить компенсацию за утраченное имущество или справедливое возмещение в другой форме.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ВОЗВРАЩЕНИЕ, ПЕРЕСЕЛЕНИЕ И РЕИНТЕГРАЦИЮ

Национальные органы власти

Национальные органы власти несут главную обязанность и ответственность за обеспечение нахождения долгосрочных решений для внутренне перемещенных лиц. Органы власти должны создать условия, которые позволяли бы этим лицам безопасно и с достоинством вернуться в свои дома. Они также должны предоставить средства для обеспечения безопасного возвращения или переселения. Эти органы власти должны сделать все возможное для облегчения реинтеграции вернувшихся и переселившихся перемещенных внутри страны лиц. Органы власти должны также помочь возвратившимся и переселившимся перемещенным внутри страны лицам в возвращении их собственности и имущества.

Если возвращение такого имущества и собственности невозможно, власти должны помочь перемещенным внутри страны лицам получить компенсацию или иное возмещение.

На практике в обязанности национальных органов власти входит следующее: поиск мирного разрешения конфликтов; принятие мер по обеспечению соблюдения правовых норм в отношении прав человека и гуманитарного права; обеспечение безопасного проезда перемещенным внутри страны лицам и предоставление им адекватной помощи и охраны неприкосновенности в пути и после перемещения. Некоторые из этих обязанностей трудно выполнять, поскольку конфликты, ставшие причиной перемещения внутри страны, часто ведут и к разрушению инфраструктуры. Люди могут вернуться домой, а там уже нет медицинских учреждений, дорог, школ, продовольственных магазинов или иных основных служб. Могут пройти месяцы или годы, прежде чем население в таких местах сможет снова обеспечивать себя собственными силами. За это время может возникнуть напряженность в отношениях между разными группами населения: перемещенными внутри страны лицами, репатриировавшимися беженцами и местными жителями, оставшимися на месте в течение всего конфликта. Некоторые из них могут уже жить в домах, принадлежавших перемещенным внутри страны лицам и оставленным ими. Часто успеху реинтеграции способствуют программы на уровне общин, которые наиболее эффективно содействуют достижению всеми жителями самообеспеченности, восстановлению инфраструктуры и усилиям по примирению. К таким мерам должны относиться также восстановление верховенства закона, создание механизмов утверждения и защиты прав человека, а также возобновление судебных процедур, с помощью которых можно было бы решать имущественные и иные споры.

Международные организации

В *Руководящих принципах* с учетом сложности таких ситуаций и масштаба потребностей органам власти настоятельно указывается на необходимость обеспечивать оперативный и беспрепятственный доступ международным организациям и другим соответствующим сторонам. Международная помощь принимает многообразные формы, включая перевозку перемещенных внутри страны лиц, продовольствия и других видов чрезвычайной помощи, помощь в реконструкции и реабилитации, разрешение конфликтов, содействие утверждению демократии, соблюдению прав человека и долгосрочному экономическому развитию. Оценивая потребности возвращающихся на прежние места жительства и переселенных в другие районы перемещенных лиц в помощи и защите, международные организации наряду с национальными органами власти должны проанализировать: положение с обеспечением безопасности, в том числе наличие наземных противопехотных мин; отношение местного населения к возвращению перемещенных лиц; наличие продовольствия, жилья, одежды и медицинского обслуживания; состояние зданий и инфраструктуры для школ, больниц, дорог, мостов, водопровода и канализации; эффективность систем судопроизводства и других методов защиты прав человека; краткосрочные и долгосрочные экономические перспективы; а также другие факторы, влияющие на реинтеграцию.

Что можете сделать вы

Среди шагов, которые работающий на местах персонал может предпринять в сотрудничестве с организациями, выполняющими на местах конкретные обязанности, для помощи в деле возвращения, переселения и реинтеграции перемещенных внутри страны лиц, можно указать следующие:

Помощь представителям перемещенных общин в оценке условий в местах возможного возвращения или переселения путем содействия в организации посещений районов возможного возвращения или переселения с целью независимой оценки условий на месте.

Проведение консультаций с лидерами перемещенных лиц до возвращения или переселения и обеспечение при этом представительства женщин и всех основных групп перемещенной общины, чтобы убедиться в том, что возвращение или переселение действительно являются добровольными.

Проведение консультаций между лидерами перемещенных общин, местными органами власти и международными организациями, причастными к возвращению или переселению, чтобы обеспечить осуществление переезда в безопасных условиях и с достоинством.

Подготовка программ разминирования или проведение информационно-разъяснительных кампаний об опасности мин в тех районах возвращения или переселения, где наземные противопехотные мины представляют серьезную проблему.

Проведение исследований в отношении воздействия на окружающую среду планируемых возвращения или переселения и поиск путей минимизации ущерба для окружающей среды в ходе возвращения, а также планирование восстановления окружающей среды в тех местах перемещения, где это необходимо.

Выявление и помощь в ликвидации потенциальных конфликтов между общинами путем проведения консультаций между перемещенными внутри страны лицами и населением, проживающим в районах их возвращения или переселения, с учетом при составлении программ потребностей как местных жителей, так и вернувшихся перемещенных лиц, а также принятие мер по предотвращению стигматизации или неприязни.

Оценка законодательных актов или других соответствующих документов, на основе которых рассматриваются претензии вернувшихся лиц на землю и имущество, разработка программ по

обеспечению защиты имущественных прав перемещенных внутри страны лиц и их доступа к юридической помощи, если таковая необходима для востребования оставленной собственности.

Подготовка четко организованной перевозки при активном участии перемещенных лиц, с тем чтобы они могли с достоинством проделать путь домой или в места переселения.

Разработка программ восстановления инфраструктуры общего пользования в местах возвращения или переселения.

Разработка программ в интересах домашних хозяйств, возглавляемых женщинами, и других особых групп в районах возвращения или переселения.

Осуществление программ мониторинга положения в области прав человека в районах возвращения или переселения, если необходимо, – в присутствии представителей международных организаций.

Планирование деятельности в области реинтеграции на длительную перспективу, учитывая, что негативные экономические и социальные последствия возвращения или переселения могут затянуться на годы.

Составлено на основе *Руководства по практической деятельности на местах в связи с перемещением лиц внутри страны*

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Стратегии, изложенные в настоящем *Пособии*, направлены на предотвращение возникновения условий, ведущих к принудительному перемещению населения, а также на предоставление на национальном и международном уровнях защиты перемещаемым лицам и содействие нахождению надежных и долгосрочных решений. На основе нормативных стандартов, закрепленных в положениях о правах человека и в гуманитарном праве, в *Руководящих принципах* определяются ответственность и обязанности национальных органов власти, международных организаций и всех других групп и лиц, включая повстанческие силы, в их отношениях с перемещенными внутри страны лицами. Выдвигая этот ориентировочный план действий, мы надеемся мобилизовать гуманитарное сообщество и помочь работающему на местах персоналу находить практические решения, когда возникают проблемы при оказании помощи и обеспечении защиты перемещенным внутри страны лицам, равно как и при удовлетворении их потребностей в связи с реинтеграцией.