

# Памятка по мерам защиты

Решение вопросов, связанных с перемещением и защитой перемещенных групп населения и пострадавших сообществ на протяжении всего конфликтного цикла: методика совместных действий



# Памятка по мерам защиты

Решение вопросов, связанных с перемещением и защитой перемещенных групп населения и пострадавших сообществ на протяжении всего конфликтного цикла: методика совместных действий



Организация по безопасности  
и сотрудничеству в Европе



# Table of Contents

|   |    |
|---|----|
| Предисловие директора департамента международной защиты, штаб-квартира вкб оон  | 5  |
| Предисловие директора центра обсе по предотвращению конфликтов  | 7  |
| Совместное предисловие специального докладчика и специального представителя генерального секретаря по правам человека вгл | 10 |
| Введение  | 13 |
| Основные сведения и полномочия  | 15 |
| Структура   | 20 |
| Перекрестные вопросы  | 22 |
| Практические советы   | 23 |
| Гендер, возраст и индивидуальные особенности в ситуации конфликта и перемещения   | 27 |
| Сексуальное и гендерное насилие (СГН)   | 29 |
| Дети в ситуации конфликта и перемещения   | 30 |

## **Стадия I: раннее предупреждение и предотвращение конфликтов**

|   |    |
|---|----|
| Задача 1.1: Контекстные изменения и их влияние на общество  | 33 |
| Задача 1.2: Вынужденное перемещение в связи с нарушениями прав человека, угрозами преследования и/или всеобщим насилием | 37 |
| Задача 1.3: Обострение ситуации и массовое перемещение населения  | 42 |

## **Стадия II: Урегулирование кризиса в условиях острого и продолжительного конфликта**

|  |    |
|--|----|
| Задача 2.1: Свобода передвижения в поисках безопасности на территории той же страны или с пересечением государственной границы | 49 |
|--|----|

## **Центр ОБСЕ по предотвращению конфликтов**

### **Верховный Комиссар ООН по делам беженцев**

Настоящий документ издан для общего распространения Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)/ Центром по предотвращению конфликтов (ЦПК) и Управлением Верховного Комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ).

Все права на конкретное содержание, касающееся ОБСЕ и УВКБ, соответственно, принадлежат ЦПК ОБСЕ и УВКБ.

Содержание этого издания разрешается воспроизводить в некоммерческих целях при обязательном упоминании ОБСЕ и/или УВКБ.

|  |            |
|--|------------|
| Задача 2.2: Безопасность, защищенность и первоочередные<br>нужды ВПЛ в местах первого или краткосрочного<br>перемещения              | 57         |
| Задача 2.3: Защита интересов, координация и эффективное<br>сотрудничество  | 64         |
| <b>Стадия III: Урегулирование конфликта и его решение/<br/>затянувшийся конфликт</b>   | <b>69</b>  |
| Задача 3.1: Права ВПЛ и государственные обязанности  | 69         |
| Задача 3.2 Проблемы безопасности и наиболее незащищенные<br>объекты  | 77         |
| Задача 3.3: Интеграция вопросов перемещения и долгосрочных<br>решений в усилия по урегулированию конфликтов и<br>мирные договоры     | 84         |
| <b>Стадия IV: Постконфликтный переход и реабилитация</b>   | <b>95</b>  |
| Задача 4.1: Меры по укреплению доверия (МД)  | 95         |
| Задача 4.2: Устойчивые решения: мониторинг репатриации,<br>возвращения и (ре)интеграции  | 102        |
| Задача 4.3: Интегрирование вопросов возвращения и<br>(ре)интеграции в добросовестное управление                                      | 116        |
| Задача 4.4: Примирение в контексте (ре)интеграции<br>подопечных лиц  | 128        |
| <b>Круг полномочий</b>   | <b>137</b> |
| Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)   | 137        |
| Верховный комиссар ООН по делам беженцев (ВКБ)   | 137        |
| Международный комитет Красного Креста (МККК)   | 138        |
| Управление Верховного комиссара ООН по правам человека<br>(УВКПЧ): специальный докладчик ООН по правам внутренне<br>перемещенных лиц | 139        |
| <b>Мировая кластерная архитектура</b>  | <b>141</b> |
| <b>Сокращения</b>  | <b>147</b> |
| <b>Глоссарий</b>   | <b>149</b> |

## Предисловие директора департамента международной защиты, штаб-квартира ВКБ ООН

В конце 2012 г. из-за беспрецедентного уровня преследований, нарушений прав человека, конфликтов и общего уровня насилия были насильственно перемещены 45,2 миллиона человек по всему миру; это самая высокая цифра с 1994 г. Более половины из них – лица, перемещенные внутри своей родной страны. Однако это не просто цифры – за ними стоят мальчики и девочки, женщины и мужчины. У всех них разное происхождение, и все они по-разному справляются с ситуацией, а значит, и последствия конфликта, и перемещение отражаются на них по-разному. В условиях множества затянувшихся конфликтов каждый день подвергается проверке способность гуманитарных организаций отвечать индивидуальным потребностям внутренне перемещенных лиц (ВПЛ). Это становится особенно важным в контексте широкомасштабных перемещений внутри государств и между странами во всех регионах мира.

Конфликты и перемещения в XXI веке заметно сказались на гражданских лицах. В то время как для урегулирования конфликтов необходимо время, гуманитарные ответные меры ждать не могут. В свете сложной природы и объема новых проблем перемещения, традиционная гуманитарная архитектура действует на пределе своих возможностей. Для того чтобы добиться своевременного предоставления мер защиты, гуманитарные организации должны выработать стратегические и креативные партнерства.

Новая «Памятка по мерам защиты» представляет собой одну из таких координационных мер. Она помогает людям, находящимся в центре оперативного вмешательства, определить потребности нуждающихся в защите перемещенных лиц. Внимательно описывая

## Предисловие

полномочия разных участников процесса, настоящая «Памятка» стремится установить более эффективные партнерские отношения между ОБСЕ и гуманитарными структурами, занимающимися проблемами ВПА.

Верховный Комиссар ООН по делам беженцев (ВКБ) и организация ОБСЕ работали в тесном сотрудничестве со Специальным Докладчиком ООН по правам внутренне перемещенных лиц и с Международным Комитетом Красного Креста (МККК) с целью выработать модель практического межведомственного сотрудничества для оказания мер защиты на каждом этапе цикла перемещений, который затрагивает гражданское население внутри собственной страны. В «Памятке» также намечены практические шаги к сотрудничеству между ВКБ и ОБСЕ в отношении беженцев.

ОБСЕ, как самая крупная региональная организация, предоставляет благоприятную платформу для диалога. Она также дает возможность для стратегического сотрудничества со специализированными ведомствами в этой области, сохраняя в то же время беспристрастный и нейтральный характер гуманитарного действия. «Памятка» предназначена для полевого взаимодействия ОБСЕ с такими органами, как ВКБ, на основе взаимодополняемости круга полномочий, институциональных знаний и компетенций.

Я бы хотел выразить свою признательность за вклад всех партнеров, участвовавших в создании этой «Памятки». Надеюсь, это сотрудничество вдохновит и подтолкнет организации к совместной работе, чтобы действительно изменить жизни всех тех, кто оказался в ситуации конфликта и вынужденного перемещения.

Волкер Тюрк  
*Директор Департамента международной защиты  
Штаб-квартира ВКБ ООН, Женева*

## Предисловие директора центра обсе по предотвращению конфликтов

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, в которую входят 57 государств-участников от Ванкувера до Владивостока, – это не только крупнейшая региональная организация, созданная на основании Главы VIII Хартии ООН. Она также выделяется на фоне других своим всеобъемлющим подходом к безопасности, кругом полномочий, которым охвачены все стадии конфликтного цикла, и широким присутствием на местах. В 2014 году в полевых операциях ОБСЕ были задействованы более 2000 сотрудников, причем во многих из них участвовали различные небольшие подразделения организации в самых отдаленных районах, где нет представительства ни одной другой международной организации. Такой исключительный охват этой сети означает, что ОБСЕ может столкнуться с ситуациями и оказаться в курсе последних событий раньше других, в том числе специализированных организаций. Особенно это касается динамики вынужденного перемещения, где события могут начать разворачиваться стремительно. Помимо того, что ОБСЕ является инструментом раннего предупреждения и раннего реагирования, эта организация создана для того, чтобы выстраивать мир после конфликта. Работа с последствиями вынужденного перемещения во время конфликта нередко является важнейшим аспектом постконфликтной реабилитации и мирного строительства. Всеобъемлющий подход к безопасности означает, что у организации ОБСЕ есть все необходимое для того, чтобы решать вопросы вынужденного перемещения как с политической, так и с экономической и экологической точек зрения, а также с точки зрения прав человека.

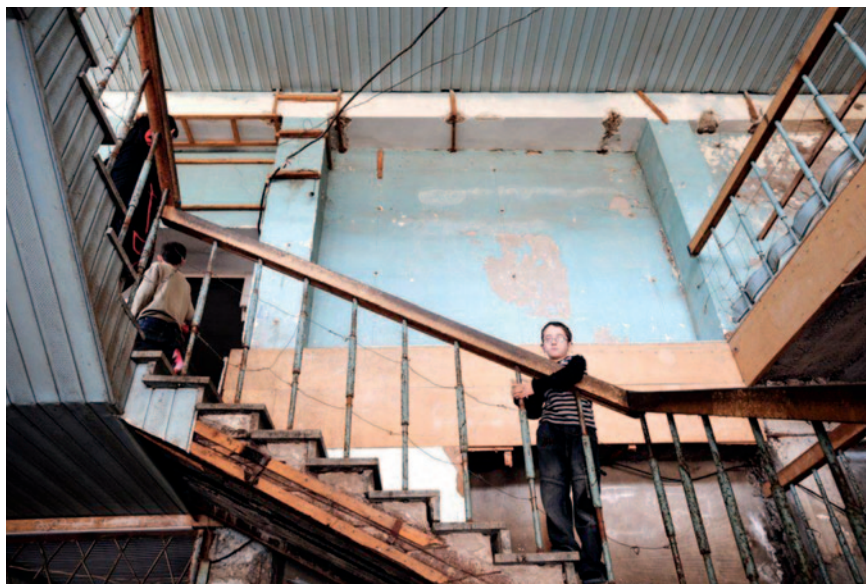
Признавая потенциальный вклад, который ОБСЕ может внести в решение проблем вынужденного перемещения на всех стадиях конфликтного цикла, а также основываясь на Решении № 3/11 Совета



Министров стран ОБСЕ об «Элементах конфликтного цикла», в котором признается, что «права ... лиц, подвергающихся риску вынужденного перемещения или уже пострадавших от него, должны получать эффективную защиту на всех стадиях конфликтного цикла», Центр ОБСЕ по предотвращению конфликтов (ЦПК), совместно с Верховным Комиссаром ООН по делам беженцев (ВКБ), выработали данную «Памятку по мерам защиты» (ПМЗ).

Гела, 10 лет. У входа в плавательный комплекс в Коби, который с девяти лет служит приемником для перемещенных лиц из Абхазии. Кроме Гелы здесь проживают еще десять семей. Здание находится в аварийном состоянии, водопровода нет, и зимой оно не отапливается. Октябрь 2008.

Фото: УВКБ/П. Таггарт



Настоящий документ призван стать практическим справочным инструментом для полевых сотрудников ОБСЕ, ежедневно занятых решением проблем перемещения, либо для тех, кто неожиданно может столкнуться с такими проблемами. В сферу деятельности КПК входит укрепление оперативной подготовки ОБСЕ и предоставление оперативных инструкций и систематических знаний для полевых операций. Рекомендации полевым сотрудникам, изложенные в настоящей «Памятке», делаются с учетом того предостережения, что любое предпринятое действие не должно выходить за рамки соответствующих полномочий и ресурсов. Сказав это, я считаю, что ОБСЕ может внести ценный вклад в предотвращение и решение проблем вынужденного перемещения в зоне действия ОБСЕ, в тесном сотрудничестве с ВКБ и другими специализированными ведомствами. Я приглашаю наших сотрудников на местах, а также сотрудников Секретариата и подразделений ОБСЕ, тщательно изучить этот обстоятельный документ и использовать содержащуюся в нем информацию и инструкции, когда и где это будет необходимо.

Я бы хотел поблагодарить ВКБ, Специального Докладчика ООН по правам внутренне перемещенных лиц и Международный Комитет Красного Креста за те знания и опыт, которые они предоставили в ходе работы над «Памяткой». Само по себе создание этой ПМЗ – это превосходный пример того, как, объединив усилия, можно добиться гораздо большего, и как, сотрудничая и координируя наши действия на местах, мы сумели выработать данный проект. Тем самым он дает нам еще один образец лучшей практики межведомственного сотрудничества.

Адам Коберацкий  
 Директор Центра по предотвращению конфликтов  
 Заместитель руководителя Секретариата ОБСЕ

## Совместное предисловие специального докладчика и специального представителя генерального секретаря по правам человека впл

Бегство и вынужденное перемещение являются одними из самых серьезных гуманитарных проблем и нарушений прав человека в мире. Они же являются печальной реальностью в зоне действия ОБСЕ. Беженцы и внутренне перемещенные лица обладают правами, освещенными в соответствующих конвенциях. По бесспорному признанию Совета министров ОБСЕ в Вильнюсе в 2011 г., эти права «необходимо эффективно защищать на всех этапах перемещения».

Однако это легче сказать, чем сделать. Как показывает опыт, несмотря на все усилия, насильственно перемещенные лица слишком часто подвергаются нарушению своих прав. Людей, отчаянно стремящихся найти безопасное место внутри родной страны или за ее границами, могут остановить или даже вытеснить назад в опасные зоны. Быть перемещенным лицом значит подвергать себя риску актов насилия. Это может быть гендерное насилие; дискриминация; явно непригодное жилье, попирающее базовые понятия о человеческом достоинстве; отсутствие доступа к образованию и медицинским услугам; или потеря брошенной собственности без всякой перспективы на ее восстановление или компенсацию. Подавляющее большинство внутренне перемещенных лиц в зоне действия ОБСЕ были перемещены десять – пятнадцать лет назад или еще раньше. Из-за такой долго длящейся ситуации перемещения люди попадают в состояние неопределенности, у

них не остается надежды, и они выбрасываются на обочину общества, потому что некому позаботиться об устойчивых решениях.

ОБСЕ не относится к числу правозащитных организаций; это, скорее, крупнейшая в мире региональная организация по безопасности. В таком качестве она заинтересована в защите лиц, перемещенных в результате вооруженного конфликта. Неспособность решить проблемы внутренне перемещенных лиц во время конфликта может вызвать у них чувство разочарования, чем легко могут воспользоваться радикальные элементы. Помогая перемещенным группам населения вернуться и реинтегрироваться после конфликта, можно тем самым одновременно разобраться в коренных причинах конфликта, укрепить стабильность и упрочить законность постконфликтного политического порядка. Однако, если перемещенные лица не способны найти такие решения, которые позволят им жить достойно, и если они, вследствие этого, ощущают себя жертвами несправедливости, процесс примирения в послевоенных обществах может быть затруднен. Скрытые обиды могут сдерживать процесс мирного строительства или даже служить причиной прямого отказа перемещенных сообществ от мирного процесса или достижения согласия. Таким образом, защита перемещенных лиц является залогом восстановления мира.

Несмотря на это, активизация мер защиты остается главным вызовом как для правительств, гуманитарных агентств, так и для международных или региональных организаций. Для того, чтобы сделать защиту более эффективной, необходимо наладить тесное сотрудничество между всеми заинтересованными организациями, которые будут черпать силы друг у друга. Мы выражаем свою высокую признательность ОБСЕ и ВКБ за разработку данной «Памятки» в тесной консультации с заинтересованными партнерами и организациями, такими, как, например, МККК. Эта памятка примечательна тем, что она очень практичная и четко определяет те действия, которые можно и следует предпринимать в рамках полевых операций ОБСЕ с учетом данных условий. Вместе взятые, списки возможных действий демонстрируют тот огромный вклад, который ОБСЕ может внести, чтобы эффективно защитить перемещенных лиц.

## Предисловие

Мы искренне надеемся, что эту «Памятку» будут широко использовать в полевой работе, и тем самым она укрепит способности ОБСЕ к разрешению настоящих и будущих ситуаций перемещения.

Чалока Бейяни

*Специальный Докладчик по правам внутренне перемещенных лиц*

Вальтер Кёлин,

*Бывший Представитель Генерального Секретаря по правам внутренне перемещенных лиц*

## Введение

Данная памятка, как инструмент, предназначена для полевых и других сотрудников ОБСЕ, занимающихся разными ситуациями в конфликтном цикле. Несмотря на то, что меры защиты не входят в обязанности ОБСЕ, как показывает опыт, полевые сотрудники ОБСЕ в своей работе нередко сталкиваются с проблемами перемещения и защиты. Как таковой, этот инструмент призван предоставить руководство и расширить понимание персонала с целью помочь полевым сотрудникам выявлять соответствующие проблемы, взаимодействовать по необходимости со специализированными ведомствами, занимающимися защитой, и перенаправлять в эти ведомства любые выявленные проблемы перемещения и защиты. Это должно привести к крепкому и практическому сотрудничеству с соответствующими участниками процесса, в том числе со Специальным Докладчиком по правам внутренне перемещенных лиц, Верховным Комиссаром ООН по делам беженцев (ВКБ), Управлением Верховного Комиссара по правам человека и с Международным Комитетом Красного Креста (МККК). Сотрудничество между ОБСЕ и вышеуказанными структурами, с другой стороны, должно руководствоваться гуманитарными принципами, духом солидарности и взаимодополняемостью с полным уважением к нейтральному, аполитичному и гуманитарному характеру полномочий гуманитарных организаций.

В 2011 г. в Вильнюсе Совет Министров ОБСЕ принял далеко идущее решение о конфликтном цикле: Решение Совета Министров ОБСЕ № 3/11 «*Об элементах конфликтного цикла, связанных с укреплением способностей ОБСЕ по раннему предупреждению, раннему реагированию, налаживанию диалога и поддержке в посредничестве, а также по постконфликтной реабилитации*». В этом Решении, между прочим, есть упоминание о перемещении и защите и признание того, «**что права [...] лиц, подвергающихся риску перемещения, или подвергнувшихся ему, должны быть эффективно защищены на всех ста-**



дях конфликтного цикла». В целях укрепления способностей ОБСЕ в этом отношении, Центр по предотвращению конфликтов (ЦПК) разработал совместно с Верховным Комиссаром ООН по делам беженцев настоящую «Памятку по мерам защиты» (ПМЗ). Помимо того, что это практический справочный инструмент для полевых сотрудников ОБСЕ, ПМЗ поможет также председателю ОБСЕ, государствам-участникам (ГУ) и органам ОБСЕ в дальнейшем исследовании связи между конфликтным циклом и перемещением, чтобы способствовать согласованности действий и укрепить кризисное управление. Таким образом, ПМЗ способствует реализации Решения Совета Министров № 3/11.

## Основные сведения и полномочия

**ОБСЕ** – крупнейшая в мире региональная организация по безопасности от Ванкувера до Владивостока, в которую входят 57 государств-участников. Она служит форумом для политических переговоров и принятия решений, среди прочего – в области раннего предупреждения и предотвращения конфликтов, кризисного управления и постконфликтной реабилитации, и претворяет политическую волю государств-участников на практике с помощью своей уникальной сети полевых операций.

**ОБСЕ** применяет всеобъемлющий подход к вопросам безопасности, охватывающий политико-военные, экономические и экологические, а также гуманитарные аспекты. Таким образом, организация занимается широким кругом проблем безопасности, в том числе связанных с контролем вооружения, мерами укрепления доверия и безопасности, правами человека, национальными меньшинствами, демократизацией, разработкой политических стратегий, борьбой с терроризмом, а также экономической и экологической деятельностью. На Стамбульском Саммите 1999 г. государства-участники ОБСЕ утвердили Платформу Безопасности в целях сотрудничества, чтобы «упрочить взаимно укрепляющий характер отношений между организациями и учреждениями, занимающимися продвижением всеобъемлющей безопасности в зоне действия ОБСЕ»<sup>1</sup>. Помня о роли ОБСЕ в качестве региональной организации по Хартии ООН, Платформа, среди прочего, призывает к укреплению сотрудничества ОБСЕ с разными органами и агентствами Организации Объединенных Наций<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Стамбульский документ 1999, Платформа сотрудничества в целях безопасности, I.1.

<sup>2</sup> Ibid, II.2.

В частности, **Верховный Комиссар ООН по делам беженцев** специально уполномочен по своему Уставу 1950 г. и Конвенции 1951 г. «О статусе беженцев» вести и координировать международные действия по защите беженцев и поиску устойчивых решений в их отношении. Более того, **Верховный Комиссар ООН по делам беженцев** обладает специальными полномочиями по предотвращению случаев потери гражданства и защите лиц без гражданства. Кроме того, Генеральная Ассамблея в нескольких случаях признала особые компетенции ВКБ в отношении внутренне перемещенных лиц и призвала Управление принимать деятельное участие, действуя в определенных рамках. С начала процесса Гуманитарной Реформы<sup>3</sup>, призвавшей все организации координировать свои действия с помощью отраслевых рабочих групп, называемых Кластерами, ВКБ принял на себя функцию мирового лидера в трех кластерах, а именно: в Кластере Защиты; в Кластере Убежища и вопросов, не связанных с продуктами питания; и в Кластере Координации и Управления Лагерями (ККУЛ). Там где кластерная система была создана территориальной организацией ООН, ВКБ, либо – в особых случаях – другая правозащитная организация, осуществляет координацию правозащитной гуманитарной деятельности в стране. В Кластере защиты собираются вместе правозащитные организации и совместно и в отдельности решают проблемы затронутых групп населения путем эффективной координации, стратегических советов в области принятия гуманитарных решений, а также следя за тем, чтобы все ответные меры гуманитарного характера руководствовались приоритетами защиты.

В 1998 г. ОБСЕ и УВКБ подписали Меморандум об укреплении сотрудничества. С тех пор обе организации сотрудничали по широкому кругу концептуальных и оперативных дел, в том числе признавая связь между конфликтом и перемещением. Ввиду возрастающей слож-

3 Процесс Гуманитарной реформы был начат по инициативе Координатора ООН по Оказанию Чрезвычайной Помощи вместе с Постоянным межведомственным комитетом (ПМК) в 2005 г., с целью повышения эффективности гуманитарных действий в чрезвычайных ситуациях (кроме беженцев, находящихся исключительно в ведении ВКБ ООН).

ности конфликтов, а равно и постконфликтных ситуаций, по всем трем параметрам системы безопасности ОБСЕ важное значение приобретают действия, предпринимаемые от имени беженцев и ВПЛ. Например, решение проблем перемещения, а также предотвращение ситуации дальнейшего перемещения, связано с урегулированием конфликта и достижением прочного мира. В то же время, неразрешенные проблемы вынужденного перемещения могут привести к ситуации нестабильности и тем самым вызвать угрозу мирным процессам и усилиям по мирному строительству. Перемещение может повлечь за собой и новый виток напряжения в соответствующих странах или регионах. Нельзя добиться устойчивых решений, особенно добровольного возвращения, пока нет безопасности, не восстановлена собственность, и не созданы другие условия. Таким образом, урегулирование конфликта и решение проблем перемещения различным образом связаны с кругом полномочий обеих организаций и лежат в основе необходимости тесного сотрудничества.

Смысл существования **Международного Комитета Красного Креста** – своей беспристрастной и независимой гуманитарной деятельностью обеспечить уважение к жизни, достоинству и физическому и психическому благополучию жертв вооруженных конфликтов и других ситуаций насилия. МККК принимает меры к удовлетворению нужд этих людей, действуя в соответствии с их правами и обязанностями, возложенными на государственные органы. Деятельность МККК развивалась в двух направлениях. Первое из них – оперативное, т.е. оказание помощи жертвам вооруженного конфликта и других ситуаций насилия. Второе подразумевает разработку и продвижение международного гуманитарного права (МГП)<sup>4</sup> и гуманитарных

4 Международное гуманитарное право (МГП) – это набор правил, созданных с целью смягчить гуманитарные последствия вооруженного конфликта. Под его защиту попадают лица, не участвующие или прекратившие участвовать в боевых действиях; оно ограничивает средства и методы ведения войны. Международное гуманитарное право известно также как военное право или право вооруженных конфликтов.

– Международное гуманитарное право является частью международного права – свода правил, регулирующих отношения между государствами. Нормы

принципов. Главная отличительная черта МККК – она наделена целым кругом полномочий государствами-членами Женевской Конвенции помогать жертвам вооруженного конфликта. Его работа, таким образом, основана на публичном международном праве. Организация в общей стратегии своей работы сочетает четыре подхода, которые позволяют ей достичь своей цели:

1. Защита жизни и достоинства жертв вооруженного конфликта и других ситуаций насилия;
2. Помощь жертвам вооруженного конфликта и других ситуаций насилия;
3. Руководство и координация усилий международного Движения<sup>5</sup> по оказанию помощи пострадавшим в вооруженных конфликтах и других ситуациях насилия;
4. Приложение усилий к предотвращению страдания путем продвижения, укрепления и развития международного гуманитарного права и универсальных гуманитарных принципов.

---

международного права содержатся в договорах между государствами, «пактах или конвенциях», в нормах обычного права, включающих в себя практику государств, которая считается ими юридически обязательной, и в общих принципах.

– Международное право применяется к вооруженным конфликтам. Оно не регулирует вопросы о том, может ли то или иное государство применять силу; это регулируется другими важными, но отдельными нормами международного права, изложенными в Хартии ООН.

5 Национальные Организации Красного Креста и Красного Полумесяца и Международная Федерация Организаций Красного Креста и Красного Полумесяца вместе составляют Всемирное Гуманитарное Движение, чья миссия заключается в предотвращении и смягчении человеческих страданий, где бы они ни происходили, в охране жизни и здоровья и в соблюдении уважения к человеку, особенно в ситуации вооруженного конфликта или других чрезвычайных ситуациях, а также в деятельности по профилактике заболеваний и в содействии медицинскому и социальному благополучию, в призыве к добровольной службе и постоянной готовности членов Движения прийти на помощь, во всеобщем чувстве солидарности со всеми нуждающимися в защите и помощи. Осуществляя свою миссию, Движение руководствуется следующими Фундаментальными Принципами: гуманность, беспристрастность, независимость, добровольное служение, единство и универсальность.

В то время как ВКБ наделен специальными полномочиями в отношении беженцев, лиц без гражданства и – в определенных обстоятельствах – внутренне перемещенных лиц, полномочия МККК имеют универсальный характер. Как уже говорилось выше, его работа не ограничивается отдельными территориями или отдельными группами людей. Поскольку работа и полномочия МККК и ВКБ тесно переплетаются в контексте перемещений в результате конфликта, обе эти специализированные организации установили между собой механизмы сотрудничества и взаимного консультирования.

В «Памятке» рассматривается сфера общих интересов, объединяющих ОБСЕ с соответствующими правозащитными организациями в контексте конфликта и перемещения. Она была задумана для укрепления практического и стратегического сотрудничества. Эффективное сотрудничество между заинтересованными организациями направлено на защиту лиц, пострадавших от конфликтов и нарушений прав человека, и бегущих от этих ситуаций. В дополнение к этому практическому измерению, основанному на опыте полевой работы, ПМЗ также содержит инструкции для вмешательства на политическом уровне, для процесса урегулирования конфликтов и разработки мирных договоренностей; все это осуществляется путем систематической интеграции вопросов, связанных с перемещением, в предлагаемые меры политического вмешательства. Таким образом, кроме того, что в ней содержатся практические и полевые параметры, настоящая «Памятка» может послужить также для поиска политических решений в области гуманитарных проблем и вопросов, связанных с перемещением населения.

## Структура

Несмотря на то, что Памятку рекомендуется прочесть целиком, чтобы обеспечить полноценное представление и понимание феномена перемещения в контексте конфликтного цикла, структура ПМЗ такова, что позволяет и частичное прочтение. В этом смысле ПМЗ можно применять гибко, в зависимости от конкретных проблем, с которыми сталкивается читатель.

В целях ПМЗ конфликтный цикл разбивается на четыре стадии:

- *Стадия I:* Раннее предупреждение и предотвращение конфликтов;
- *Стадия II:* Кризисное управление в ситуациях острых и непрекращающихся конфликтов;
- *Стадия III:* Управление конфликтом и урегулирование конфликта / затянувшийся конфликт;
- *Стадия IV:* постконфликтный переход и реабилитация.

Каждая из вышеперечисленных стадий конфликтного цикла содержит набор из трех-четырех «задач». Эти «задачи» структурированы следующим образом:

- Описание;
- Ключевые элементы;
- Что учитывать и что рассматривать;
- Действия ОБСЕ;
- Рекомендуемая литература.

Сотрудникам ОБСЕ следует читать и применять «Памятку» в зависимости от полномочий своих исполнительных структур. Таким образом, настоящий документ не следует воспринимать так, будто он расширяет круг полномочий исполнительных структур ОБСЕ. По этой

причине некоторые из рекомендаций, изложенных в ПМЗ, могут оказаться неприменимыми во всех случаях.

**Примечание:** в настоящей публикации, если не говорится иное, под подопечными лицами имеются в виду лица, подпадающие под компетенцию УВКБ ООН как нуждающиеся в защите и помощи. Сюда относятся беженцы, лица, нуждающиеся в убежище, лица без гражданства, внутренне перемещенные лица и репатрианты.

Беженцам раздают обед, лагерь в Акчакалере (южная Турция), где в настоящее время находятся 9693 сирийских беженцев. Сентябрь 2012.  
Фото: УВКБ/А. Брантуэйт



## Перекрестные вопросы

В «Памятку» вошли наиболее существенные вопросы защиты и перемещения, возникающие в конфликтном цикле и напрямую или косвенно касающиеся работы ОБСЕ. При выборе «задач», вошедших в ПМЗ, авторы руководствовались широким полевым опытом работы ОБСЕ в разных регионах и разных конфликтных ситуациях. Таким образом, список «задач», представленных в ПМЗ, нельзя считать исчерпывающим. Напротив, ПМЗ следует считать живым инструментом, который можно обновлять и изменять по необходимости. Однако некоторые задачи, в самом деле, являются актуальными для всех стадий конфликтного цикла, и поэтому следует помнить, что их придется решать в *любой* ситуации вынужденного перемещения. В число таких перекрестных проблем входят:

1. Права и обязанности государств;
2. Гендер, возраст и индивидуальные особенности;
3. Проблемы безопасности;
4. Меры по укреплению доверия (МД);
5. Мониторинг.

В то время как эти пять проблем считаются важными на всех стадиях конфликтного цикла и во всех ситуациях, в целях ПМЗ они были намеренно разбиты по отдельным стадиям конфликтного цикла, чтобы проиллюстрировать некоторые практические аспекты полевой работы ОБСЕ. Однако, в дополнение к этому подходу, данные аспекты были также учтены в списках рекомендуемой литературы на всех стадиях.

## Практические советы

- **Соблюдайте безопасность** и не подвергайте ни себя, ни подопечных лиц<sup>6</sup> ненужным рискам или опасности.
- Помните о принципе «**не навреди**»<sup>7</sup>.
- Помните о том, что **заметное международное присутствие может сдерживать нарастание конфликта**, а также предотвратить нарушения прав человека и их последствия. Полевые сотрудники ОБСЕ могут оказаться единственными, кто физически присутствует в данной конфликтной ситуации с действительным или потенциальным перемещением.
- У ОБСЕ нет прописанных полномочий по оказанию мер защиты, а у других организаций они есть. По сути, это их ответственность – проводить полноценную оценку мер защиты и разрабатывать всеобъемлющие стратегии реагирования. Однако этих организаций может не оказаться в данной ситуации/данном месте/в данное время, и поэтому они могли бы воспользоваться вашей помощью прежде, чем присту-

---

6 Лица, подпадающие под компетенцию ВКБ ООН как нуждающиеся в защите и помощи. Сюда относятся беженцы, просители убежища, лица без гражданства, внутренне перемещенные лица и репатрианты.

7 Национальные Организации Красного Креста и Красного Полумесяца и Международная Федерация Организаций Красного Креста и Красного Полумесяца вместе составляют Всемирное Гуманитарное Движение, чья миссия заключается в предотвращении и смягчении человеческих страданий, где бы они ни происходили, в охране жизни и здоровья и в соблюдении уважения к человеку, особенно в ситуации вооруженного конфликта или других чрезвычайных ситуациях, а также в деятельности по профилактике заболеваний и в содействии медицинскому и социальному благополучию, в призыве к добровольной службе и постоянной готовности членов Движения прийти на помощь, во всеобщем чувстве солидарности со всеми нуждающимися в защите и помощи. Осуществляя свою миссию, Движение руководствуется следующими Фундаментальными Принципами: гуманность, беспристрастность, независимость, добровольное служение, единство и универсальность.



пить к делу самим. Учитывая условия безопасности и нехватку времени, сосредоточьтесь на важнейших вопросах, которые вы затем можете описать и передать в нужные организации.

— Описывая и распоряжаясь информацией или данными в части внутренней отчетности ОБСЕ, или передавая информацию в специализированные ведомства, будьте осторожны и разборчивы и пользуйтесь надлежащими каналами коммуникации, в особенности, если это касается информации о мерах защиты (например, все, что касается малых этнических меньшинств или других групп в ситуации риска). **Придерживайтесь строгой конфиденциальности** и делитесь деликатной информацией только со специально уполномоченными лицами из соответствующих ведомств.

— **Задумывайтесь о том, как могут быть восприняты ваши поступки**, действия или замечания. Избегайте таких действий или высказываний, которые могут создать небезопасную ситуацию или посеять панику между пострадавшими лицами и группами населения. Сохраняйте беспристрастность и нейтралитет, *де факто* и в представлениях о своей репутации, во все время взаимодействия с разными организациями на местах.

#### Своевременное и эффективное сообщение

- ваших наблюдений чрезвычайно важно. Убедитесь в том, что информация эффективно циркулирует внутри вашей исполнительной структуры и внутри ОБСЕ, а также между ними и соответствующими организациями, чтобы дать возможность уполномоченным органам защиты взвесить проблему защиты и разобраться с ней. Отчеты должны содержать точное изложение ситуации и связанных проблем, исходя из доказанных фактов и сведений.
- Помните о полномочиях вашей исполнительной структуры и о том, что формально задачи защиты в вашу сферу деятельности не входят. Однако структуры ОБСЕ могут быть уполномочены

выполнять конкретные функции, связанные с аспектами защиты, так что ваши наблюдения и отчеты могут стать важным мостом, информирующим специализированные агентства.

#### Общая рекомендуемая литература:

- OSCE Ministerial Council Decision No. 3/11 on *Elements of the conflict cycle, related to enhancing the OSCE's capabilities in early warning, early action, dialogue facilitation and mediation support, and post-conflict rehabilitation* (see MC.DEC/3/11), available at: <http://www.osce.org/mc/86621>

#### Рекомендуемая литература по перекрестным вопросам:

- Inter-Agency Standing Committee, *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, June 2010, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4790cbc02.html>
- United Nations, *Guiding Principles on Internal Displacement*, available at: <http://www.idpguidingprinciples.org/>
- Hugo Slim and Andrew Bonwick, *Protection: An ALNAP Guide for Humanitarian Agencies*, August 2005, available at: <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/2346.pdf>
- The Brookings Institution–University of Bern Project on Internal Displacement, *Addressing Internal Displacement: A Framework for National Responsibility*, April 2005, available at: [http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/20050401\\_nrframework.pdf](http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/20050401_nrframework.pdf)
- United Nations Security Council Resolution 1820 (2008), available at: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1820\(2008\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1820(2008))
- Резолюция 1820 (2008) Совета Безопасности ООН, здесь: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1820\(2008\)&referer=/english/&Lang=R](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1820(2008)&referer=/english/&Lang=R)
- ICRC, *Professional standards for protection work carried out by humanitarian and human rights actors in armed conflict and other situations of violence*, 2013, available at: <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/publication/p0999.htm>

## Практические советы

- UN High Commissioner for Refugees, *UNHCR Manual on a Community-Based Approach in UNHCR Operations*, March 2008, available at: <http://www.refworld.org/docid/47da54722.html>

### Прямые ссылки:

- UNHCR Refworld, available at: <http://www.refworld.org/>
- УВКБ Refworld, здесь: <http://www.refworld.org.ru/>
- International Displacement Monitoring Centre, available at: <http://www.internal-displacement.org/>
- Brookings Projects for IDPs, available at: <http://www.brookings.edu/about/projects/idp>

Препятствием к возвращению перемещенных лиц является большое число пострадавших или разрушенных во время войны домов или квартир.

Фото: Любомир Котек/ОБСЕ



## Гендер, возраст и индивидуальные особенности в ситуации конфликта и перемещения

Так как в любых ситуациях конфликта и перемещения участвуют женщины, мужчины, девочки и мальчики разных возрастов и происхождения, на всех стадиях конфликтного цикла следует применять подход с учетом возраста, гендера и индивидуальных особенностей. Таким образом, эти три элемента – гендер, возраст и особенности – взаимосвязаны и должны рассматриваться вместе: тщательный гендерный анализ всегда должен учитывать возраст и индивидуальные особенности человека.

Каждый человек уникален. Различия между людьми, действительные или воображаемые, могут стать определяющими характеристиками, которые играют центральную роль в определении возможностей, способностей, потребностей и уязвимых мест каждого лица.

Под **гендером** понимаются социально конструируемые роли женщин и мужчин, которые нередко играют центральную роль в том, как люди определяют сами себя и как их определяют другие люди. Гендерные роли приобретаются, меняются со временем и могут меняться внутри одной культуры и быть разными в разных культурах. Именно гендер часто диктует обязанности, ограничения, возможности и привилегии для женщин и мужчин в любом контексте. Гендерное равенство понимается как равное использование прав, обязанностей и возможностей женщинами, мужчинами, девочками и мальчиками. Гендерное равенство подразумевает, что уважаются интересы, потребности и приоритеты каждого гендера.

**Возраст** понимается как разные этапы жизненного цикла человека. Важно иметь в виду, на каком этапе своего жизненного цикла

находятся люди, поскольку их способности и нужды меняются с течением времени. Возраст имеет значение и может усилить или уменьшить способность лица осуществлять свои права.

Под **индивидуальными особенностями** понимаются разные ценности, отношения, культурные взгляды, верования, этническое происхождение, национальность, сексуальная ориентация, гендерная идентичность, способности, здоровье, социальный статус, навыки и другие особые личные характеристики. В то время как возраст и гендер присущи каждому, остальные характеристики у каждого свои. Эти различия необходимо признать, понять и оценить в каждом конкретном контексте и в каждой мере вмешательства, чтобы обеспечить защиту всем людям.

Ситуации перемещения в конфликтном цикле часто меняются. Сюда можно отнести изменения в семье и общине, перемены в видах деятельности и обязанностях, индивидуальных и групповых ролях, а также изменения в составе членов сообщества, имеющих доступ к ресурсам и контроль над ними. У подобных перемен всегда есть такие параметры, как гендер, возраст и индивидуальные особенности. Внимание к таким переменам важно, так как в их результате могут возникнуть новые **уязвимости** или усугубиться уже существующие.

Например, в ходе конфликта и перемещения могут измениться, и иногда кардинальным образом, семейные и общинные структуры. Мужчины могут уйти на войну, и поэтому перестанут присутствовать в жизни семьи и общины. Это может привести к увеличению трудовой нагрузки и снижению защищенности их детей, и может заставить женщин взять на себя большее количество задач и обязанностей. Некоторые из этих новых задач могут подвергнуть их новым или более высоким рискам, а другие могут сделать их влиятельнее, привести к развитию новых гендерных ролей и увеличить степень их участия в делах и решениях общины. Что касается ресурсов – планируя возвращение перемещенных лиц и рассматривая вопросы собственности, вы можете обнаружить, например, что документы на собственность

выписаны только на имя мужчины, хозяина. Однако он может быть умершим или пропавшим, из-за чего его жена не сможет предъявить свои права на собственность, и ей будет трудно вернуться. Такие примеры указывают на важность учета гендера, возраста и индивидуальных особенностей в любой ситуации конфликта и перемещения, чтобы лучше понять все последствия для вовлеченных в нее лиц.

## Сексуальное и гендерное насилие (СГН)

Беженцы и внутренне перемещенные лица, не находящиеся под защитой собственных правительств и/или сталкивающиеся с недостатками системы защиты, которые могут возникнуть в результате распада семейных и общинных структур, входят в число наиболее подверженных актам насилия. Сюда относится и сексуальное и гендерное насилие (СГН). СГН в отношении перемещенных лиц, особенно женщин и детей, не прекратится и дальше. Хотя мужчины и мальчики также часто становятся жертвами сексуального насилия, статистика подтверждает, что большинство жертв – это женщины и девочки.

СГН усугубляется неравными гендерными отношениями внутри подопечных сообществ. Оно использовалось и используется как оружие войны и способ показать свою власть. Оно было как причиной перемещения, так и ужасным следствием развала семейных и общинных структур, которым сопровождается перемещение. Кроме того, оно совершалось даже теми самыми людьми, которым была доверена задача по защите беженцев и перемещенных лиц.

В целом, акты СГН были сгруппированы в пять категорий, в том числе сексуальное насилие, физическое насилие, эмоционально-психологическое насилие, вредные традиционные практики и социально-экономическое насилие. Следует заметить, что СГН может иметь место во всех социальных классах, культурах, религиях, расах, гендерах и возрастах.

## Дети в ситуации конфликта и перемещения

Дети, в том числе подростки, пользуются всеми правами по международным законам, однако их нередко лишают даже самых фундаментальных прав. В ситуации перемещения дети чаще страдают от невнимания, эксплуатации, сексуальных и других форм насилия и дурного обращения. Дети подвергаются особому риску и, чтобы выжить, требуют специального внимания из-за своей зависимости от взрослых, уязвимости к физическим и психологическим травмам, а также из-за своих нужд, которые необходимо удовлетворить, чтобы обеспечить им нормальный рост и развитие.

В данной «Памятке», когда говорится о детях, речь идет о лицах младше 18 лет, если только по (национальному) закону ребенок не считается совершеннолетним в более раннем возрасте<sup>8</sup>.

В результате вооруженного конфликта и перемещения многие дети разлучаются с родителями или другими опекающими их лицами. Поскольку их статус редко устанавливается немедленно, их называют разлученными или беспризорными детьми, а не сиротами. Вообще, проводится различие между разлученными детьми (имеющими родителей, но при этом находящимися в сопровождении другого родственника/опекуна) и беспризорными детьми (предоставленными самим себе). Среди особых рисков, которым подвергаются дети в ситуации (вооруженного) конфликта – принудительная или добровольная вербовка детей в вооруженные силы, милицию или повстанческие группировки, что причиняет детям еще больший физический и эмоциональный вред. Работая с местными силами безопасности, важно выявить случаи вербовки детей, в том числе на добровольной основе.

Защита по признаку гендера, возраста и индивидуальных особенностей, в том числе защита детей и по возрасту, а также защита от СГН, составляют костяк защитной проблематики специализированных ведомств.

<sup>8</sup> Согласно Конвенции о правах ребенка, Статья 1.

## Рекомендуемая литература:

- Global Protection Cluster (Gender Based Violence Area of Responsibility Working Group), *Handbook for Coordinating Gender-Based Violence Interventions in Humanitarian Setting*, July 2010, available at: <http://cpwg.net/wp-content/uploads/2013/08/GBV-AoR-Handbook-for-Coordinating-Gender-based-Violence-Interventions-in-Humanitarian-Settings.pdf>.
- Global Protection Cluster, *Coordination Toolbox*, available at: <http://www.globalprotectioncluster.org/en/tools-and-guidance/protection-cluster-coordination-toolbox.html>
- Global Protection Cluster (Child Protection Working Group), *Minimum Standards for Child Protection in Humanitarian Action*, 2012, available at: <http://cpwg.net/minimum-standards/>
- UN High Commissioner for Refugees, *Working with Men and Boy Survivors of Sexual and Gender-based Violence in Forced Displacement*, 2012, available at: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=5006aa262&skip=0&query=men>
- UN High Commissioner for Refugees, *Age, Gender and Diversity Policy: Working With People and Community for Equality and Protection*, June 2011, available at: <http://www.unhcr.org/4e7757449.html>
- UN High Commissioner for Refugees, *A Framework for the Protection of Children*, 26 June 2012, available at: <http://www.refworld.org/docid/4fe875682.html>
- Управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев, «Базовая стратегия защиты детей», 26 июня 2012, здесь: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opedocpdf.pdf?reldoc=y&docid=53ea02614>
- Inter-Agency, *Inter-Agency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children*, January 2004, available at: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=4113abc14>



# Стадия I: раннее предупреждение и предотвращение конфликтов

## Задача 1.1: Контекстные изменения и их влияние на общество

### Описание

Вы оказались в ситуации нарастающих трений с изменениями в сфере политики, безопасности, социально-экономических условий, экологии и прав человека. Вы наблюдаете отдельные случаи нарушения безопасности с потенциальным воздействием на гражданское население, в том числе на меньшинства и/или существующие на данной территории перемещенные группы населения. В результате, люди, особенно те, которым угрожают конкретные риски, могут почувствовать угрозу и могут начать готовиться уехать из дома.

### Основные элементы этого сценария:

- Ограниченная свобода передвижения всех или отдельных сегментов гражданского населения;
- Конкретные политические события, а также национальная и/или международная реакция;
- Случаи общего или специально мотивированного насилия, например, нападки на этнические или религиозные меньшинства;
- Оскорбление, запугивание и принуждение;
- Реагирование (и возможности для реагирования) правоохранительных и судебных органов на такие случаи;
- Распространение слухов о критически важных вопросах, подстрекательские выступления и/или действия общественных лидеров, местных политиков или государственных служащих;
- Язык насилия в СМИ;



- Угрозы жизни, безопасности и благополучию гражданского населения;
- Случаи сексуального и гендерного насилия (СГН);
- Случаи насильственной вербовки взрослых и вербовки – насильственной или добровольной – детей и молодежи;
- Наличие банд и организованной преступности;
- Ухудшение социально-экономической обстановки и ограниченные (или подорожавшие) товары и ресурсы первой необходимости;
- Ограниченный доступ к государственным услугам и к участию в общественной жизни всех или отдельных слоев общества;
- Ухудшающиеся погодные условия, что приводит, например, к ограниченным возможностям подъезда к отдаленным населенным пунктам.

### Что учитывать и проверять?

Есть два основных момента на этой стадии конфликтного цикла, о которых вам нужно помнить. К первому из них относятся возможные изменения в составе общества по признаку пола, возраста, этнических и социальных характеристик (т.е. готовятся ли женщины и дети или члены отдельных этнических групп к отъезду?). Ко второму – действительное влияние внешних факторов (т.е. отсутствие продовольственной безопасности или нарушение общественного порядка) на отдельных лиц или группы населения. Как меняющиеся общественные и семейные структуры, так и любой из вышеперечисленных внешних элементов могут оказывать очень разное влияние на разных членов и группы общества и вести к увеличению рисков или к лишению прав затронутых групп населения.

### Полевые операции ОБСЕ<sup>9</sup>

- Установить исходные данные о происшествиях и других основных элементах;

<sup>9</sup> Порядок предлагаемых точек приложения полевых операций ОБСЕ не предполагает какого-то специального порядка действий, но состоит только из предлагаемых возможных действий ОБСЕ.

- Установить факты на месте и следить за изменениями в ситуации, особенно в отношении лиц или групп, находящихся в опасности;
- Вести правозащитную деятельность с местными/национальными органами власти в целях обеспечения безопасности, защиты и благополучия лиц и групп, находящихся в опасности;
- Оценить ситуацию и, в случае необходимости, выработать варианты ответных действий;
- Доложить о рисках защиты и перемещения в ЦПК и, по необходимости, через Генерального Секретаря, Председателя и/или – посредством донесений с места событий или отчетов о проделанной работе – всем государствам-участникам;
- Если пострадали национальные меньшинства, связаться с Верховным Комиссаром ОБСЕ по национальным меньшинствам (ВКНМ);
- Если позволяет обстановка безопасности, содействовать созданию заметного присутствия на местах, где есть риск перемещения;
- Определить ближайшие точки, где расположены национальные или региональные подразделения заинтересованных организаций, в т.ч. ВКБ и МККК, а также их возможное участие/помощь в кризисной ситуации, и связаться с ними, поделившись вашей оценкой ситуации и возможными вариантами ответных мер;
- Если вышеуказанные организации не представлены на местах, а обстоятельства это предписывают, попросить ЦПК связаться с их соответствующими отделениями в Вене, или, если необходимо, с их штаб-квартирами, чтобы определить дополнительные меры контроля;
- В случае необходимости, и если есть непосредственные угрозы системе защиты, связаться с международными органами безопасности на месте.

### Рекомендуемая литература:

- United Nations, *Guiding Principles on Internal Displacement*, available at: <http://www.idpguidingprinciples.org/>
- Liam Mahony, Centre for Humanitarian Dialogue, *Proactive*

*Presence: Field Strategies for civilian protection*, 2006, available at: [http://www.peacebrigades.org/fileadmin/user\\_files/groups/uk/files/Publications/Proactive\\_Presence\\_-\\_Book\\_by\\_Liam\\_Mahony.pdf](http://www.peacebrigades.org/fileadmin/user_files/groups/uk/files/Publications/Proactive_Presence_-_Book_by_Liam_Mahony.pdf)

- Inter-Agency Standing Committee, *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, June 2010, available at: <http://www.refworld.org/docid/4790cbc02.html>
- Early Warning: OSCE Internal Guidelines, 2012

Пригород Оша, сильно разрушенный в июне 2010 в ходе насильственных беспорядков в южном Кыргызстане. Март 2011 г.

Фото: ОБСЕ/Соня Йе



## Задача 1.2: Вынужденное перемещение в связи с нарушениями прав человека, угрозами преследования и/или всеобщим насилием

### Описание

Вы являетесь свидетелем растущего числа нарушений прав человека, целенаправленного преследования конкретных этнических или социальных групп/отдельных лиц, либо наблюдаете рост всеобщего насилия. Это, равно как и неспособность или неготовность властей и органов безопасности восстановить законность и порядок и эффективно защищать всех граждан и постоянное население в рамках их компетенции, лишь усиливает трения и еще больше усугубляет ситуацию. В результате растет число лиц, готовящихся бросить дома или уже переезжающих в более безопасное место на территории данной страны (тем самым они становятся внутренне перемещенными лицами, или ВПЛ), либо за государственной границей данной страны, стремясь обрести международную защиту (так они становятся беженцами).

### Основные элементы этого сценария:

- Общие ограничения свободы передвижения, такие как возможная дискриминация, отказ или ограничение свободы передвижения определенных групп, желающих переехать, в том числе свободного выбора места и времени отъезда;
- Наличие пригодных и безопасных средств передвижения;
- Защищенность и безопасность лиц, остающихся на месте, перемещающихся и/или переселяющихся, с учетом вопросов гендера, возраста и индивидуальных особенностей;
- Риски и случаи СГН;
- Положение уязвимых лиц, кто может оказаться неспособен к передвижению – например, лиц с ограниченными возможностями, пожилых людей, лиц, нуждающихся в специальных услугах, а также госпитализированных и находящихся в закрытых учреждениях лиц;

- Разрушение, захват и/или разграбление брошенной земли, жилищ и движимого имущества;
- Нападения на школы и/или вузы, религиозные объекты, больницы или медицинский персонал;
- Разлучение родственников и распад традиционных социальных групп, что может привести к неадекватным мерам защиты наиболее уязвимых лиц;
- Физические нападения на уезжающих;
- Мины и неразорвавшиеся боеприпасы на путях отхода;
- Конфискация или уничтожение удостоверений личности и других важных гражданских документов;
- Ограниченный доступ или отсутствие доступа к жизненно важным предметам, таким как достаточное количество питьевой воды, основные продукты питания, лекарства и одежда;
- Влияние погоды и климатических условий на перемещение населения, безопасность отъезжающих и/или их доступ к товарам и продовольствию;
- Направления и состояние путей для бегства, в том числе возможные естественные или искусственные преграды, контрольно-пропускные пункты или плохие дороги, погодные и климатические условия;
- Наличие доступных альтернативных мест для отъезжающих лиц;
- Закрытые границы или дискриминационные пограничные процедуры, в том числе преследование (харассмент) пострадавших лиц, создание препятствий к их выезду из страны.

### Что учитывать и проверять?

Лица и сообщества, затронутые этой ситуацией, имеют право выбора – остаться или искать безопасность где-то еще, и при этом они могут столкнуться с неизвестными угрозами своей безопасности и в одном, и во втором случае. У разных групп населения разный гендерный, возрастной состав и разные индивидуальные особенности, и, соответственно, они могут подвергаться воздействию разных факторов риска. Идти в ногу с событиями, происходящими как с перемещающимися людьми, так и с тем, что происходит внутри сообществ по месту их

происхождения, поскольку могут быть предприняты попытки препятствовать будущему возвращению перемещенных лиц. Власти обязаны в первую очередь защищать брошенных людей и собственность.

### Полевые операции ОБСЕ<sup>10</sup>

- Определить ближайшие точки, где расположены местные/национальные или региональные подразделения заинтересованных организаций, в т.ч. ВКБ и МККК, а также их возможное участие/помощь в кризисной ситуации, и наладить с ними контакты. По возможности своевременно делиться с ними информацией о ситуации и возможными вариантами ответных действий;
- Если вышеуказанные организации не представлены на местах, а обстоятельства это предписывают, попросите ЦПК связаться с их соответствующими отделениями в Вене, или, если необходимо, с их штаб-квартирами, чтобы определить дополнительные меры контроля;
- В тесной координации с соответствующими организациями, в т.ч. с ВКБ и МККК, установить случаи передвижения населения, контролировать и следить за его динамикой и составом, с учетом размера и мест происхождения затронутых групп населения, их гендерных, возрастных характеристик и индивидуальных особенностей, а также отношения других сообществ к перемещенному населению;
- Оценить ситуацию и, по возможности, разработать варианты ответных действий;
- Доложить о наблюдаемых возможных рисках для защиты и перемещения в ЦПК и, по необходимости, через Генерального Секретаря, Председателя, и/или – посредством донесений с места событий или отчетов о проделанной работе – всем государствам-участникам;
- Если затронуты национальные меньшинства, связаться с ВКНМ ОБСЕ;

<sup>10</sup> Порядок предлагаемых точек приложения полевых операций ОБСЕ не предполагает какого-то специального порядка действий, но состоит только из предлагаемых возможных действий ОБСЕ.

- Посовещаться с Генеральным Секретарем о том, нужно ли выносить этот вопрос на заседание Постоянного Совета (ПС) и нужно ли заранее официально известить ПС;
- Дать совет относительно возможных ответных действий, которые должен предпринять председатель ОБСЕ, Генеральный Секретарь, Постоянный Совет и/или ВКНМ с целью предотвращения ухудшения ситуации и устранения причин перемещения, вызванного конфликтом;
- Наладить диалог и/или играть роль посредника между организациями на местах, чтобы изучить коренные причины и/или решить проблемы, могущие привести к перемещению населения;
- Если это позволяют условия безопасности, наладить заметное полевое присутствие в местах передвижения населения, в консультации с ВКБ и МККК;
- В тесной координации с соответствующими организациями, в т.ч. с ВКБ, Специальным Докладчиком по правам внутренне перемещенных лиц и МККК, отстаивать интересы безопасности и защищенности лиц, остающихся на затронутых территориях, защиты их собственности, а также собственности уехавших, перед местными органами власти и органами безопасности;
- В тесной координации с ВКБ, Специальным Докладчиком по правам внутренне перемещенных лиц и МККК отстаивать интересы свободы передвижения, а также безопасности и защищенности перемещающихся лиц перед местными органами власти и безопасности;
- Если возможно, установить контакт с коллегами из потенциальных принимающих стран/территорий, чтобы обеспечить надлежащую координацию действий в ситуации с беженцами;
- Учитывая конкретные полномочия и обязанности соответствующих организаций, осуществить координацию с Управлением Верховного Комиссара по Правам Человека (УВКПЧ), ВКБ и МККК, добиваясь в местных органах власти и безопасности соблюдения международных прав человека, закона о беженцах и международного гуманитарного права;
- По возможности, и если есть непосредственные угрозы системе

защиты, связаться с органами безопасности на местах, в тесной координации с соответствующими органами, в т.ч. с ВКБ и МККК.

#### Рекомендуемая литература:

- United Nations, *Guiding Principles on Internal Displacement*, available at: <http://www.idpguidingprinciples.org/>
- UN High Commissioner for Refugees, *UNHCR Manual on Security of Persons of Concern*, November 2011, First Edition, available at: <http://www.refworld.org/docid/4f6313032.htm>
- Inter-Agency Standing Committee, *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, June 2010, available at: <http://www.refworld.org/docid/4790cbc02.html>
- UN High Commissioner for Refugees, *Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action*, January 2007, Rev.1, available at: <http://www.refworld.org/docid/45b0c09b2.html>
- Управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев, «Защита беженцев и смешанная миграция: десятикомпонентный план действий», январь 2007, вер.1, здесь: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4afc19472>



### Задача 1.3: Обострение ситуации и массовое перемещение населения

#### Описание

Вследствие обострения конфликта, растущих беспорядков, насилия, серьезных и систематических нарушений прав человека, нарушений международного гуманитарного права (МГП) и/или других дестабилизирующих факторов, вы наблюдаете комплексное и крупномасштабное передвижение населения с усиливающимися признаками спешного отъезда из-за ограниченного времени и возможностей подготовиться к нормальному переезду. Это, вероятно, приведет к еще большей уязвимости перемещаемых групп населения, так как они не успели должным образом подготовиться, не имеют доступ к услугам первой необходимости, личных документов или четкого плана, куда ехать и как туда добраться. Перемещаемые группы населения могут столкнуться с высоким уровнем враждебности и ограниченной свободой передвижения, например, из-за установления военных или административных контрольно-пропускных пунктов. Они могут становиться все более незащищенными к нападениям, дурному обращению, угрозам жизни и насильственному перемещению государственными и негосударственными органами.

Вторичные или третичные и даже множественные перемещения широко распространены в конфликтных сценариях и/или там, где целенаправленное преследование может вынудить людей к бегству. В каждом случае перемещения уровень незащищенности населения все возрастает, способность людей справляться с ухудшением жизненных условий падает, а риски в то же время множатся.

Люди могут искать защиты на территории своей страны, несколько раз подвергнуться перемещению внутри страны или через международные границы. Условия такого пересечения границы и связанные с ним деликатные вопросы защиты имеют чрезвычайное значение для безопасности, а иногда и выживания лиц, бегущих от преследования, сопровождаемая нарушениями прав человека и МГП. Более того, изби-

раемые пути передвижения могут быть опасными из-за текущих конфликтов, а также мин и других неразорвавшихся боеприпасов. Может усиливаться незащищенность групп со специальными нуждами, расти количество случаев СГН, а имуществу перемещаемых лиц может угрожать риск грабежа. Вы можете наблюдать признаки намеренного разрушения инфраструктуры и общественных сооружений государственными и негосударственными органами в местах происхождения этих лиц, в связи с целенаправленным преследованием и действиями, эквивалентными этническим чисткам и подготовке к предотвращению будущего возвращения перемещенных лиц или групп.

#### Основные элементы этого сценария:

- Готовность и способность государственных и местных органов власти эффективно защищать всех остающихся людей и всех перемещенных лиц, независимо от их гендера, возраста и индивидуальных особенностей;
- Свобода от ограничений передвижения, дискриминации, пресечения или ограничения свободы передвижения для отдельных групп лиц, желающих переехать, в том числе их свободного выбора куда/когда уехать или где/когда пересечь государственную границу в поисках международной защиты, и от отказа в предоставлении убежища;
- Положение лиц с ограниченными возможностями или с иными проблемами, госпитализированных лиц и/или лиц, проживающих в специальных учреждениях, или соответствующие планы по эвакуации учреждений;
- Виды существующих или привлеченных органов, таких как нерегулярные полицейские органы, вооруженные силы и органы безопасности или негосударственные органы, такие как ополчение, местные повстанческие группы и элементы, связанные с организованной преступностью (напр., торговцы наркотиками и оружием) и возможное осуществление ими *де факто* контроля;
- Разрушение, захват и/или разграбление земли, жилищ и оставленного движимого имущества, а также религиозных объектов и



- учреждений, предоставляющих базовые социальные услуги, таких как школы и больницы;
- Конфискация или уничтожение удостоверений личности и других важных документов всех или отдельных пострадавших групп населения;
- Разлучение родственников и дезинтеграция традиционных социальных групп, что может привести к ненадлежащим мерам защиты наиболее беззащитных групп населения;
- Незащищенные лица или лица со специальными нуждами (напр., беспризорные дети или дети, разлученные с родителями, одинокие женщины, пожилые люди, лица с ограниченными возможностями, беременные женщины и т.д.), брошенные или намеренно оставшиеся;
- Риски и случаи СГН;
- Нападки на отдельные группы и меньшинства;
- Отсутствие доступа для всех групп населения к предметам первой необходимости и жизненно важным предметам, в т.ч. к достаточному количеству питьевой воды, основным продуктам питания, лекарствам и одежде;
- Наличие и доступность гуманитарной помощи для всех групп населения;
- Неразорвавшиеся боеприпасы и взрывоопасные вещества, оставшиеся с войны в местах перемещения населения и маршрутах бегства, в том числе мины в местах перемещения, населенных пунктах и зонах около пограничных пунктов или непосредственно на них;
- Погодные и климатические условия, влияющие на передвижение населения, на безопасность людей в дороге, и/или на их доступ к гуманитарной помощи;
- Направления и условия маршрутов бегства, в т.ч. существующие природные или искусственные преграды, контрольно-пропускные пункты или плохие дороги/погодные и климатические условия;
- Наличие альтернативных населенных пунктов и мест размещения, в т.ч. отношение потенциальных принимающих общин;

- Закрытые границы или дискриминационные пограничные процедуры, в т.ч. унижительные, которые не дают пострадавшим лицам выехать из страны.

### Что учитывать и проверять?

В ситуации (возникающего) массового переселения как общий контекст и среда, так и меры защиты и помощи, в которых нуждаются перемещенные лица, могут быстро, а иногда и драматическим образом меняться. Поэтому важно внимательно следить за развитием ситуации, угрозами безопасности и соблюдением прав затронутых групп населения. В идеале, вам следует также получить информацию из первых рук от самих перемещенных женщин и мужчин, учитывая гендерные и возрастные проблемы, а также индивидуальные особенности. Это может помочь выявить специальные нужды или проблемы защиты особенно пострадавших индивидов или групп, тем самым нуждающихся в специальном внимании. Группы, пересекающие границы в таких ситуациях, тоже могут быть смешанными, включая бегущее гражданское население и вооруженных бойцов. Понадобится особая осторожность, чтобы провести такой сценарий деликатным образом и, в первую очередь, в интересах защиты.

### Полевые операции ОБСЕ<sup>11</sup>

- Обеспечить эффективную связь с ВКБ на всех необходимых уровнях и в любое нужное время по вопросу о лицах, ищущих убежище за государственными границами;
- По возможности, в тесной консультации с такими организациями, как ВКБ и МККК (которые могут быть еще не представлены во всех критически важных местах), обновить информацию о характеристиках групп внутренне перемещенного населения и всегда быть в курсе нарушений прав человека и основных угроз безопасности. Быть в курсе разных потребностей разных групп пострадавших людей;

<sup>11</sup> Порядок предлагаемых действий в рамках полевых операций ОБСЕ не подразумевает какого-то особого порядка действий, а просто содержит в себе возможные действия ОБСЕ.

- В тесной координации с ВКБ и МККК внимательно следить и обновлять ранее установленные на местах факты и, если уместно, адаптировать к ним меры реагирования;
- Докладывать о текущих событиях, выявленных нарушениях прав человека и потенциальных последствиях нарушения безопасности в ЦПК и, через Генерального Секретаря, Председателя, а также – посредством донесений с места событий и отчетов о проделанной работе – всем государствам-участникам;
- Если пострадали национальные меньшинства, связаться с ВКНМ ОБСЕ;
- Посовещаться с Генеральным Секретарем о том, нужно ли выносить этот вопрос на заседание Постоянного Совета (ПС) и нужно ли заранее официально известить ПС;
- Дать совет относительно возможных ответных действий, которые должен предпринять председатель ОБСЕ, Генеральный Секретарь, Постоянный Совет и/или ВКНМ с целью предотвращения ухудшения ситуации и устранения причин перемещения, вызванного конфликтом;
- Наладить диалог и/или играть роль посредника между организациями на местах, чтобы изучить коренные причины и/или решить проблемы, могущие привести к перемещению населения;
- Если это позволяют условия безопасности, в тесной координации с ВКБ и МККК наладить заметное присутствие в местах перемещения населения и в действующих или потенциальных пунктах перехода государственной границы;
- В консультации с ВКБ отстаивать интересы безопасного перехода и полной свободы передвижения, делая особый акцент на доступные и открытые пункты пересечения границы перед местными органами власти и безопасности;
- Установить контакт с коллегами в потенциальных принимающих странах/зонах, чтобы обеспечить надлежащую координацию в случае с беженцами;
- Если уместно, и если существуют непосредственные угрозы системе защиты, связаться с органами безопасности на местах, в тесной координации с заинтересованными организациями, в том

числе с ВКБ и МККК;

- Согласно соответствующим полномочиям и обязанностям и в тесной координации с УВКПЧ, МККК и ВКБ отстаивать принципы соблюдения международных прав человека, гуманитарного права и закона о беженцах перед местными органами власти и безопасности.

#### Рекомендуемая литература:

- United Nations. *Guiding Principles on Internal Displacement*, available at: <http://www.idpguidingprinciples.org/>
- *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, available at: <http://www.unhcr.org/3b66c39e1.html>
- *1951 Convention Relating to the Status of Refugees and 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, available at: <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html>
- UN High Commissioner for Refugees, *UNHCR Manual on Security of Persons of Concern*, November 2011, First Edition, available at: <http://www.refworld.org/docid/4f6313032.html>
- Inter-Agency Standing Committee, *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, June 2010, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4790cbc02.html>
- UN High Commissioner for Refugees, *Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action*, January 2007, Rev.1, available at: <http://www.refworld.org/docid/45b0c09b2.html>
- Управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев, «Защита беженцев и смешанная миграция: десятикомпонентный план действий», январь 2007, вер.1, здесь: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4afc19472>
- UN High Commissioner for Refugees, *UNHCR Manual on a Community Based Approach in UNHCR Operations*, March 2008, available at: <http://www.refworld.org/docid/47da54722.html>

## Стадия II: Урегулирование кризиса в условиях острого и продолжительного конфликта

### **Задача 2.1: Свобода передвижения в поисках безопасности на территории той же страны или с пересечением государственной границы**

#### **Описание**

Идет открытая борьба между двумя или более сторонами конфликта, в которой участвуют регулярные и/или нерегулярные вооруженные группы, в отдельных частях или на всей территории страны. Это ведет, де-факто или де-юре, к ограничению способности гражданского населения свободно и безопасно передвигаться на территории страны или покидать страну, пересекая государственную границу. Гражданские лица, оказавшиеся в западне между сражающимися и перемещающимися группами, могут подвергать свои жизни, физическую безопасность и неприкосновенность серьезному риску, а также испытывать целый ряд серьезных всеобщих или целенаправленных нарушений прав человека. Гражданских лиц могут вынудить к бегству или заставить бросить свои дома, либо принудить к возвращению или перемещению в другое место. Неблагоприятные условия или пограничные требования могут вытеснять их к государственным границам, либо препятствовать пересечению границы. Вероятно присутствие специальных организаций, но у них не всегда могут быть возможности для работы одновременно во всех опасных местах или пунктах пересечения границы.

**Основные элементы на территории страны:**

- Готовность и способность государства/органов власти эффективно защитить брошенных людей и перемещающихся лиц, независимо от их гендера, возраста, индивидуальных особенностей и правового статуса;
- Свобода выбора у всех слоев гражданского населения, пострадавшего от военных действий и конфликта – выбрать ли остаться, или переместиться, либо покинуть страну, учитывая также возможные последствия нарушения безопасности в связи с их решениями;
- Свобода от ограничений в передвижении, дискриминации, отказ в свободе передвижения отдельным группам или лицам, желающим переместиться (напр., юношам призывного возраста), или ограничение такой свободы, в том числе свободы выбора куда/когда уехать;
- Безопасные и осуществимые варианты передвижения: доступные средства транспорта для всех лиц/групп, желающих переместиться, в том числе для лиц с ограниченными возможностями или больных, а также госпитализированных и иных лиц, находящихся в закрытых учреждениях;
- Виды существующих или привлеченных органов, таких как регулярные полицейские органы, вооруженные силы и органы безопасности или негосударственные органы, такие как ополчение, местные повстанческие группы и элементы, связанные с организованной преступностью (напр., торговцы наркотиками и оружием, торговцы людьми) и возможное осуществление ими *де факто* контроля;
- Целенаправленные нарушения прав человека и международных гуманитарных норм, в т.ч. преследования или ограничение свободы передвижения по признаку гендера, возраста или индивидуальных особенностей;
- В результате ограничения передвижения только для определенных групп, навязываемого государственными или негосударственными организациями – разлучение родственников и распад традиционных социальных групп с потенциальным результатом

- в виде неадекватных мер защиты для наиболее уязвимых групп;
- Риски и случаи СГН и нападки на уязвимые группы, в т.ч. принуждение, запугивание, эксплуатация, торговля людьми и насильственная вербовка;
- Отсутствие доступа к базовым социальным услугам, в т.ч. к школьному обучению и медицинским услугам;
- Гражданская документация, в т.ч. удостоверения личности, паспорта, другие важные документы, которые перемещенные лица могут взять с собой и должны предъявлять на контрольно-пропускных пунктах и при пересечении границы, а также конфискация или уничтожение удостоверений личности и других важных документов;
- Неразорвавшиеся боеприпасы и оставшиеся после боевых действий взрывоопасные вещества в местах перемещения и на путях бегства, в т.ч. мины рядом или непосредственно на пограничных пунктах и путях отхода;
- Направления и состояние путей бегства, в т.ч. существующие естественные или искусственные препятствия, контрольно-пропускные пункты или плохие дороги/погодные условия; основные зоны на территории страны, где люди ищут безопасности;
- Наличие безопасных альтернативных мест размещения и вместимость убежищ, в т.ч. доступ к базовым услугам, таким как вода и канализация, и т.д.;
- Безопасная обстановка и условия принимающей среды в основных пунктах назначения внутреннего переселения, а именно: отношение принимающих общин, географическая удаленность от враждующих сторон и боевых действий, присутствие регулярных и нерегулярных вооруженных групп, погодные условия, доступ к продовольственной и непродовольственной помощи, адекватная поддержка лицам и группам со специальными нуждами.

**Основные элементы доступа к пунктам пересечения границы и средствам международной защиты за границей:**

- Знание основных пунктов пересечения границы, которые могут использоваться или фактически используются, в т.ч. официальных и

- неофициальных пунктов на сухопутной границе и в морских портах;
- Нарушения безопасности на путях к пунктам пересечения границы, особенно на контрольно-пропускных пунктах, которые могут находиться в руках у самых разных государственных и негосударственных организаций;
  - Закрытые границы или дискриминационные пограничные процедуры, не дающие пострадавшим лицам выехать из страны;
  - Случаи принудительного возвращения беженцев или произвольного выдворения их из страны;
  - Притеснения или конфискация личных документов, вещей или денег при пересечении границы;
  - Обязательное наличие удостоверения личности для пересечения границы и последствия для тех, у которых нет нужных документов;
  - Тяжелые испытания, в т.ч. длительное ожидание в жарких или холодных помещениях, скученность, присутствие враждебных групп, неблагоприятные погодные условия, доступность питьевой воды и основных продуктов питания, и т.д.;
  - Уязвимые группы, нуждающиеся в специальной помощи;
  - Кадры, компетенции и навыки пограничных органов/охраны по эффективному управлению оттоком населения и с соблюдением принципов защиты с учетом особых потребностей, связанных с гендером, возрастом и индивидуальными особенностями;
  - Непосредственная принимающая среда в стране назначения: безопасность, защищенность и условия предоставления помощи;
  - Участие международных и других организаций по обе стороны границы и существующие каналы коммуникации;
  - Беспрепятственный доступ к территории и эффективным процедурам предоставления убежища для определения статуса беженца и/или к другим международным условиям защиты (напр., *prima facie* или к процедурам группового опознания), с использованием входных систем с соблюдением принципов защиты<sup>12</sup>.

12 Порядок предлагаемых действий в рамках полевых операций ОБСЕ не

### Что учитывать и проверять?

Хотя, вероятнее всего, уполномоченные организации присутствуют на местах, они (пока) могут быть неспособны обеспечить свое присутствие и осуществлять контроль во всех критически важных местах и пограничных пунктах. В связи с этим, необходимо наладить четкую коммуникацию и сотрудничество в целях экспертных консультаций и ответных мер, чтобы избежать дублирования и, что еще более важно, обеспечить присутствие международных организаций во всех местах повышенного риска. На этой динамичной стадии конфликта «перемены» – это важнейшая характеристика, которую нужно принимать во внимание, изучая основные элементы механизма защиты, поскольку меняющиеся элементы часто бывают непредвиденными, неожиданными и не всегда видны на первый взгляд. Они могут касаться всех аспектов ситуации, в том числе беженцев, их потребностей в защите и помощи, а также интересов принимающих сообществ. В последнем случае такие интересы могут влиять на отношение местного населения к прибывающим перемещенным лицам. Под влиянием меняющихся условий могут меняться выбранные направления и пути бегства; они могут ограничить свободу выбора, передвижения и возможности и средства к бегству. Меняющееся отношение соседних стран к потокам беженцев и их готовность держать границу открытой может существенно влиять на безопасность, а иногда и выживание беженцев. Ситуация с доступными ресурсами в регионе и в местах переселения может меняться быстро. Могут возникать новые специфические угрозы для защиты – например, с вовлечением новых (законных или незаконных) участников конфликта, с переменой погодных условий или других факторов. У таких перемен всегда есть аспекты гендера, пола и индивидуальных особенностей. В целях оперативного выявления наиболее существенных аспектов перемен, неплохо было бы пересмотреть исходные данные и ориентиры, а также постоянно быть в курсе всех изменений и обсуждать их в составе междисциплинарных групп. Показатели и ориентиры должны отражать гендерные, возрастные отличия и индивидуальные особенности.

подразумевает какого-то особого порядка действий, а просто содержит в себе возможные действия ОБСЕ.



**Полевые операции ОБСЕ<sup>13</sup>**

- Обеспечить эффективную связь с ВКБ и МККК на всех уровнях и в любое время, когда потребуется;
- В тесном сотрудничестве с заинтересованными организациями, в т.ч. с ВКБ и МККК, обновить и обсудить характеристики затронутых групп населения и выявить тенденции в нарушениях прав человека, угрозы безопасности и выбранные пути бегства;
- Если это позволяют условия безопасности, в тесном сотрудничестве с органами власти и в консультации с заинтересованными организациями, в т.ч. с ВКБ и МККК, способствовать созданию ощутимого иностранного присутствия в основных местах перемещения населения/пунктах назначения и в пунктах пересечения международной границы;
- В тесном сотрудничестве с ВКБ и МККК осуществлять контроль и обновлять ранее установленные факты и исходные данные с мест, и, если уместно, принимать ответные меры;
- Насколько это возможно, в тесном сотрудничестве с заинтересованными организациями, в т.ч. с ВКБ и МККК, и в случае возникновения непосредственных угроз защиты, связаться с международными организациями безопасности, представленными на местах и, через секретариат, также с их стратегическим руководством (штаб-квартирами);
- В тесной координации с ВКБ и МККК, а также с другими заинтересованными международными организациями, ходатайствовать перед местными органами власти и безопасности о безопасном переходе и полной свободе передвижения по стране, а также через международные границы;
- Если позволяют условия безопасности, а также в тесной координации с такими организациями, как, в т.ч., ВКБ и МККК, наладить связь с затронутыми группами (как с оставшимися на местах, так и с перемещающимися), чтобы продемонстрировать международное присутствие и получить информацию из первых рук;

<sup>13</sup> Порядок предлагаемых точек приложения полевых операций ОБСЕ не предполагает какого-то специального порядка действий, но состоит только из предлагаемых возможных действий ОБСЕ.

- Чаще докладывать в ЦПК, через Генерального секретаря – председателю и, путем донесений с мест и отчетов о проделанной работе – всем государствам-участникам – о проблемах перемещения и защиты, наблюдаемых нарушениях прав человека и потенциальных межгосударственных последствиях массового перемещения населения и передвижения беженцев;
- Если пострадали национальные меньшинства – связаться с ВКНМ ОБСЕ;
- Посоветовать Генеральному Секретарю и председателю вынести этот вопрос на заседание ПС с учетом масштаба гуманитарного кризиса и непосредственных и прогнозируемых необходимых мер защиты, чтобы способствовать быстрому принятию политических решений;
- Дать совет относительно возможных ответных действий, которые должен предпринять председатель ОБСЕ, Генеральный Секретарь, Постоянный Совет и/или ВКНМ с целью предотвращения ухудшения ситуации и устранения причин перемещения, вызванного конфликтом;
- Наладить диалог и/или играть роль посредника между организациями на местах, чтобы изучить коренные причины и/или решить проблемы, могущие привести к перемещению населения;
- Через Секретариат и Председателя, а также с помощью местных организаций, осуществлять координацию с ВКБ с целью ходатайства о доступных и открытых границах, управляемых с соблюдением принципов защиты, чтобы способствовать защите беженцев и разрешить беспрепятственный коридор для гуманитарной помощи, сотрудников организаций по оказанию помощи и товаров;
- На уровне ОБСЕ и Секретариата, в тесной координации с заинтересованными организациями, ходатайствовать перед национальными органами власти и безопасности о полном соблюдении международных прав человека, гуманитарного права и закона о беженцах.

**Рекомендуемая литература:**

- UN High Commissioner for Refugees, *Refugee Protection and Mixed*

*Migration: A 10-Point Plan of Action*, January 2007, Rev.1, available at: <http://www.refworld.org/docid/45b0c09b2.html>

- Управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев, «Защита беженцев и смешанная миграция: десятикомпонентный план действий», январь 2007, вер.1, здесь: <http://www.refworld.org/cgi-bin/teaxis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4afc19472>
- United Nations, *Guiding Principles on Internal Displacement*, available at: <http://www.idpguidingprinciples.org/>
- Inter-Agency Standing Committee, *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, June 2010, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4790cbc02.html>

## Задача 2.2: Безопасность, защищенность и первоочередные нужды ВПЛ в местах первого или краткосрочного перемещения

### Описание

Вы наблюдаете, что значительные группы перемещенных лиц ищут безопасности, переезжая в альтернативные населенные пункты (переселяются) на территории страны, возможно, в относительной близости к их родным местам или привычному месту жительства, а поэтому потенциально близко к местам военных действий и конфликтов. Там, где такие поселения расположены близко к границе и/или в прифронтной полосе, их гражданский характер может быть скомпрометирован присутствием вооруженных элементов, налетами, наличием оружия, вербовкой и набегами на лагерь или поселение. Когда это происходит, лагерь и поселения могут стать мишенями вооруженных операций под руководством одной из сторон конфликта. ВПЛ могут найти убежище группами или индивидуально там, где у них есть родственные или социальные связи, там, где уже находятся другие перемещенные лица или попросту там, где они сумели остановиться из-за трудных условий безопасности и/или погоды. Нередко родственные связи и социальная структура традиционных групп помощи прерываются в результате бегства и перемещения. Вследствие этого вы, скорее всего, встретитесь с разлученными и беспризорными детьми, лицами с ограниченными возможностями, пожилыми людьми, больными и другими лицами, нуждающимися в специальной помощи и защите и оставшимися без необходимой поддержки, а также с женщинами и девочками, оказавшимися за пределами своих традиционных систем защиты. Из-за этого именно женщины и дети могут подвергаться повышенному риску СГН. Перемещенные лица могут переехать в частное жилье, найти убежище в неформальных поселениях или в общественных зданиях, выделенных местными органами власти. Школы не следует использовать под коллективное жилье, так как это может прервать учебный процесс в принимающем обществе. По прибытии перемещенные лица столкнутся с новыми трудностями: каким образом превратить убежище в жилое и безопасное помещение, обеспечить

питание и питьевую воду, удовлетворить медицинские и санитарные нужды и получить нормальную одежду, топливо и дрова. Вы можете также наблюдать физические и психологические проблемы со здоровьем среди перемещенных лиц, связанные с ранениями и истощением – например, обезвоживание, усталость и психологические травмы. Все это нередко может сочетаться с ограниченными возможностями на местах обеспечить связанные с ними потребности, и в особенности решить проблемы психического здоровья.

**Основные элементы этого сценария:**

- Присутствие правоохранительных органов и организаций безопасности, их готовность и способность к действию и их общее отношение к ВПЛ;
- Раннее выявление угроз гражданскому характеру лагерей и поселений и механизмов реагирования;
- Гражданский характер лагерей и поселений, признаки раннего предупреждения ухудшения условий безопасности и защиты и механизмы реагирования;
- Доступ к организациям безопасности и доверие к ним со стороны всех групп ВПЛ;
- Доступ гуманитарных организаций к перемещенным лицам и их способность и готовность охватить все затронутые группы без дискриминации или иных произвольных ограничений;
- Уровень свободы передвижения для всех групп ВПЛ и гуманитарных организаций;
- Доступ ВПЛ к защищенному, нормальному и подготовленному к зиме (по необходимости) убежищу и жилью, в том числе обеспеченному нормальными санитарными условиями;
- Возможное перенаселение и отсутствие уединенных мест для женщин и девочек (отдельных санитарных условий) во временном убежище;
- Разлучение родственников;
- Защищенный и лишенный дискриминации доступ ВПЛ к основным продуктам питания и непродовольственным продуктам (одеждам, одежде, и т.д.), питьевой воде и/или другой гуманитарной

- помощи (в том числе, возможно, к средствам к существованию или наличным деньгам/товарам по трудовым программам);
- Наличие и доступ к основным медицинским услугам для всех;
- Доступ к медицинской помощи;
- Доступ к услугам образования в безопасной защищенной среде и наличие специальных доброжелательных к детям мест;
- Свободный и регулярный доступ правозащитных международных или национальных организаций к зонам проживания и общинам ВПЛ и их возможность беспрепятственно беседовать с перемещенными мужчинами и женщинами из разных групп;
- Возможное злоупотребление властью или коррупция со стороны сил безопасности, гуманитарных организаций или общественных лидеров, что, скорее всего, гораздо сильнее ударит по перемещенным женщинам и детям;
- Присутствие регулярных или нерегулярных бойцов, вооруженных элементов гражданского населения и негосударственных органов, в т.ч. вооруженных банд и группировок, в зонах/общинах ВПЛ;
- Попытки насильственной вербовки ВПЛ в регулярные силы безопасности, нерегулярные боевые группировки или организованные преступные группы, а также вербовка детей;
- Государственные или негосударственные органы или физические лица, оказывающие давление на ВПЛ, чтобы они вернулись домой, переехали в определенную зону на территории страны или уехали из страны;
- Устные оскорбления и распространение слухов против отдельных лиц или групп ВПЛ;
- Физические нападения на неформальные поселения или коллективные убежища, находящиеся вблизи или внутри конфликтных зон;
- Существующая позитивная или негативная устойчивость и механизмы преодоления среди групп ВПЛ, которые они выработали внутри себя, чтобы справиться с последствиями проблем защиты. К негативной устойчивости и механизмам преодоления относится торговля сексом за еду, детский труд, в том числе раннее

замужество дочерей или продажа детей. Все это представляет собой серьезные проблемы защиты;

- Случаи СГН и возможность и способность жертв жаловаться на эти случаи и получать медицинскую и психологическую помощь;
- Возможные трения и конфликты между ВПЛ и принимающими обществами или внутри сообщества ВПЛ;
- Похищение и насильственный увод детей, лица, пропавшие без вести, взятие заложников и широкое распространение торговли людьми.

### Что учитывать и проверять?

Предоставляя меры защиты на этой стадии перехода от передвижения населения к первым поселениям, где перемещенные группы населения ищут защиты, вы можете столкнуться с самыми разными трудностями. Проблемы защиты могут стать менее заметными или видимыми. Здесь, возможно, соответствующие организации должны устанавливать или расширять свое присутствие. Точно настроенная коммуникация и четко скоординированные действия имеют первостепенное значение. На этой стадии специализированные ведомства, часто при помощи партнеров, начинают заниматься работой непосредственно с различными перемещенными группами и населенными пунктами, чтобы установить и изучить общие и специальные риски и проблемы защиты, а также наиболее насущные нужды. Если ОБСЕ приступит к таким действиям, важно, чтобы это делалось в тесной координации со специальными ведомствами. Как и в других ситуациях, конкретные нужды и риски, связанные с гендером, возрастом и индивидуальными особенностями, как правило, широко варьируются. Например, детей могут разлучить с их родителями или опекунами и поселить с другими детьми в коллективных убежищах или в частном жилье (и поэтому их конкретные нужды могут остаться невидимыми для вас). Они могут подвергаться особым рискам, в том числе превышению власти органами безопасности или другими органами, и могут подвергнуться риску быть завербованными сторонами конфликта или представителями организованной преступности. Тот факт, что у вас нет доказательств или знаний о случаях нарушения безопасности, нарушениях прав человека

или злоупотреблениях, еще не значит, что их нет. Если позволяет безопасность, проводите проверки на местах и говорите отдельно с пострадавшими женщинами, мужчинами и детьми.

### Полевые операции ОБСЕ<sup>14</sup>

- Насколько это возможно, в тесной координации с соответствующими организациями, в т.ч. с ВКБ и МККК, установить исходные данные, внимательно за ними следить и обновлять, отмечая размер и состав перемещенных сообществ в различных населенных пунктах;
- В тесной координации с заинтересованными организациями, в т.ч. с ВКБ и МККК, найти и оценить основные места перемещения и гражданский характер первичных поселений или лагерей, а также размеры принимающих общин и их отношение к беженцам;
- Оценить способность и готовность ответственных или контролирующих органов власти защитить все сегменты перемещенного населения;
- Оценить способность органов власти выявить наличие в лагерях и неформальных поселениях вооруженных элементов и принять меры в их отношении;
- Оценить и идти в ногу с внешними и внутренними (т.е. внутри общины/зоны ВПЛ) угрозами безопасности для перемещающихся групп населения, обращая особое внимание на повышенные риски, связанные с гендером, возрастом и индивидуальными особенностями;
- Насколько это возможно, и в тесной координации с представителями общины, местными органами власти и заинтересованными организациями, в т.ч. ВКБ и МККК, помогать устанавливать непосредственный контакт с перемещенными общинами и определить, в каких мерах защиты и гуманитарной помощи они нуждаются, в т.ч. выявить возможные пробелы в оказании такой помощи;

<sup>14</sup> Порядок предлагаемых действий в рамках полевых операций ОБСЕ не подразумевает какого-то особого порядка действий, а просто содержит в себе возможные действия ОБСЕ.

## Стадия II

- Подчеркивать важность зачисления в учебное заведение и посещения занятий для всех детей и молодежи школьного возраста;
- Помогать оборудовать специальные места с доброжелательным отношением к детям, особенно к детям в ситуации риска;
- Уделять особое внимание потребностям, связанным с гендером, возрастом и индивидуальными особенностями, и налаживать контакты с заинтересованными организациями, в т.ч. ВКБ и МККК;
- В консультации с органами власти и заинтересованными организациями, в т.ч. ВКБ и МККК, если это уместно и если есть непосредственные угрозы для защиты, связаться с местными отделениями организаций по международной безопасности;
- Согласно своему кругу полномочий и обязанностям, а также в тесной координации с УВКПЧ, МККК и ВКБ, ходатайствовать о безопасности, правах и благополучии ВПЛ перед местными органами власти и безопасности, настаивая на их обязанности защищать затронутые группы населения и их имущество, а также разрешить доступ к ним международных организаций;
- Продолжать отчитываться перед ЦПК, через Генерального Секретаря – перед Председателем и, посредством донесений с места событий или отчетов о проделанной работе, – перед всеми государствами-участниками, о проблемах перемещения и защиты, наблюдаемых нарушениях прав человека и потенциальных последствиях для межгосударственных отношений;
- Если пострадали национальные меньшинства – связаться с ВКНМ ОБСЕ;
- Посоветовать Генеральному Секретарю и Председателю вынести вопрос о масштабе гуманитарного кризиса и об уже имеющихся и прогнозируемых необходимых мерах защиты на заседание Постоянного Совета (ПС), чтобы ускорить быстрое принятие политического решения;
- На уровне полевых операций ОБСЕ и Секретариата ходатайствовать перед национальными органами власти и безопасности о полном соблюдении применимых международных прав человека и норм гуманитарного права;

## Кризисное управление в условиях острого и продолжительного конфликта

- Дать совет относительно возможных ответных действий, которые должен предпринять председатель ОБСЕ, Генеральный Секретарь, Постоянный Совет и/или ВКНМ с целью предотвращения ухудшения ситуации и устранения причин перемещения, в т.ч. возможного вмешательства на высоком уровне или принятия решения Постоянным Советом по конкретным ответным мерам;
- Наладить диалог и/или играть роль посредника между организациями на местах, чтобы изучить коренные причины и/или решить проблемы, связанные с ситуацией перемещения.

### Рекомендуемая литература:

- United Nations, *Guiding Principles on Internal Displacement*, available at: <http://www.idpguidingprinciples.org/>
- UN High Commissioner for Refugees, *UNHCR Manual on Security of Persons of Concern*, November 2011, First Edition, available at: <http://www.refworld.org/docid/4f6313032.html>
- Inter-Agency Standing Committee, *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, June 2010, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4790cbc02.html>
- UN High Commissioner for Refugees, *UNHCR Manual on a Community Based Approach in UNHCR Operations*, March 2008, available at: <http://www.refworld.org/docid/47da54722.html>
- Inter-Agency Network for Education in Emergencies (INEE), available at: <http://www.ineesite.org/en>



### Задача 2.3: Защита интересов, координация и эффективное сотрудничество

#### Описание

В условиях затяжного кризиса и вынужденного перемещения населения вы вправе ожидать рост внимания со стороны политиков и СМИ, а также будущие гуманитарные усилия международных организаций, как на местном/государственном, так и, возможно, на региональном уровне. В зависимости от природы и динамики конфликта, а также текущих условий безопасности и состояния прав человека, может зайти речь и о боевой готовности или военном вмешательстве. Такие ведомства и организации, как ОБСЕ, присутствовавшие на месте с самого начала кризиса, играют важную роль в своевременном обмене информацией, в контекстном анализе и в оценке подключающихся к работе гуманитарных организаций. Это та самая стадия, на которой закладываются основы эффективного межведомственного и взаимодополняющего сотрудничества. В условиях сложного кризиса и вызванного им перемещения населения необходимы политические решения, способные заглянуть в суть и найти выход из создавшейся ситуации. Сотрудничество должно, в первую очередь, строиться на гуманитарных принципах, духе солидарности и согласованном взаимодействии между политическими органами и гуманитарными организациями. При этом нейтральный, аполитичный и гуманитарный характер мандатов этих организаций не должен компрометироваться. ОБСЕ, благодаря своим универсальным полномочиям в сфере безопасности и широкому кругу государств-участников, играет важную роль в содействии и продвижении политических решений для конфликтных ситуаций и гуманитарного кризиса. Своевременное и стратегическое сотрудничество между ОБСЕ, ВКБ и другими международными организациями может принести положительные сдвиги в области защиты гражданских лиц и перемещенных групп населения, способствовать укреплению ответных мер на кризисные ситуации, а также будущих усилий по разрешению конфликтов.

#### Основные элементы:

- Типы организаций и их способности реагирования, представленные в кризисной зоне/стране, а также их региональное присутствие и полномочия;
- Дополнительные полномочия и компетенции, имеющиеся на месте;
- Уровень осведомленности в среде гуманитарного сообщества о связанной с кризисом политической деятельности ОБСЕ и ее связи с гуманитарными аспектами и перемещением, и наоборот;
- Официальные и неофициальные каналы коммуникации, установленные на местах и на уровне штаб-квартиры (через Вену);
- Имеющиеся механизмы для (надежного) обмена информацией и аналитическими данными;
- Возможности для совместного анализа ситуации;
- Разработка дополняющих друг друга систем полевого мониторинга с целью максимизирования ресурсов и адекватного охвата наиболее важных горячих точек;
- Систематическое и регулярное включение вопросов защиты и перемещения в отчетность ОБСЕ;
- Слаженные ответные меры на случаи нарушения безопасности и прав человека и согласованное обращение к властям, т.е. формирование единого международного фронта по вопросам защиты и прав человека;
- Согласованное ходатайство всех вовлеченных сторон в Вене, Женеве и Нью-Йорке, с призывом к полному соблюдению соответствующих норм международного права, прав человека и законов о беженцах, а также соответствующих обязательств перед ОБСЕ.

#### Что учитывать и проверять?

Существует неразрывная связь между эффективным кризисным управлением и чутким пониманием и вниманием к нуждам и правам населения, пострадавшего от насилия и связанного с ним перемещения. Гуманитарные проблемы всегда требуют политических решений. Однако как можно более раннее выявление и решение гуманитарных вопросов во взаимодействии со специализированными агентствами

может смягчить кризис и иметь положительное влияние на развитие конфликта. Работа во взаимодополняющих и стратегических партнерствах, сопровождаемая согласованными обращениями и четко слаженными мерами вмешательства, может оказать стабилизирующее воздействие на кризис и конфликт, облегчить человеческие страдания и спасти жизни.

### Полевые операции ОБСЕ<sup>15</sup>

- Наладить на местах ситуативное и тематическое сотрудничество, а также эффективные каналы коммуникации;
- Научиться стратегически использовать взаимодополняющие полномочия;
- Учредить регулярные механизмы для стабильного и своевременного потока информации среди основных участников;
- Согласовать обращения к международной общественности;
- В зависимости от масштабов кризиса, вступить в обмен информацией, аналитическими данными и наладить сотрудничество с основными участниками событий на оперативном и стратегическом уровне;
- Способствовать политическим действиям в качестве дополнения и поддержки гуманитарным мерам на всех уровнях.

### Рекомендуемая литература:

- Inter-Agency Standing Committee, *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, June 2010, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4790cbc02.html>
- United Nations, *Guiding Principles on Internal Displacement*, available at: <http://www.idpguidingprinciples.org/>
- Inter-Agency Standing Committee, Protection Cluster Working Group, Early Recovery Cluster Working Group, UNHCR facilitated, *Protection of Conflict-Induced IDPs: Assessment for Action*, 2008, available at: <http://www.unhcr.org/50f94e989.pdf>

<sup>15</sup> Порядок предлагаемых точек приложения полевых операций ОБСЕ не предполагает какого-то специального порядка действий, но состоит только из предлагаемых возможных действий ОБСЕ.

Руины домов, в которых ранее проживали грузины, деревня расположена севернее Цхинвала. Ноябрь 2011 г.  
Фото: ОБСЕ/Кауро Канд (Кауро Канд)



## Стадия III: Урегулирование конфликта и его решение/затянувшийся конфликт

### Задача 3.1: Права ВПЛ и государственные обязанности

#### Описание

Здесь основное внимание уделяется правам лиц, перемещенных в результате конфликта, которые не пересекали международную границу. Эту часть можно применить ко всем стадиям перемещения и конфликта, и поэтому ее рекомендуется читать в сочетании с другими разделами документа.

В то время как интересы ВПЛ и беженцев могут во многих аспектах совпадать, для беженцев существует уникальный режим международной защиты. И наоборот, в международном праве не предусмотрен специальный правовой статус, который можно было бы применить к внутренне перемещенным лицам. Так как ВПЛ находятся в пределах собственных стран и под юрисдикцией своих правительств, первая обязанность по их защите и оказанию помощи возлагается на национальные органы власти. Это подчеркивается и в «Руководящих принципах ООН по внутреннему перемещению», лежащих в основе этой части и проходящих сквозь весь текст ПМЗ; «Принципы» устанавливают права ВПЛ и обязанности правительств перед этими группами населения.

Права ВПЛ основаны на международных правах человека и гуманитарных нормах. ВПЛ в полной мере сохраняют за собой те же права и свободы, что и другие лица в стране. Однако у них часто бывают

особые интересы в связи с их ситуацией перемещения, и поэтому они нуждаются в специальной защите и помощи. Правительства стран и другие ответственные органы должны защищать ВПЛ от дискриминации и гарантировать им все права или свободы. ВПЛ также нередко относятся к национальным меньшинствам или другим группам в ситуации риска и, в некоторых случаях, государства могут не желать (или быть неспособны) оказывать им защиту и помощь, либо не позволяют это делать другим. Как правило, в результате перемещения усиливаются уже существующие уязвимости и часто создаются новые.

В долго продолжающейся конфликтной ситуации, где острые угрозы безопасности миновали или передвинулись в другие населенные пункты, большинство внутренних перемещений населения привели к возникновению временных (нередко долгосрочных) поселений. Сюда могут относиться официальные и неофициальные поселения или оборудованные лагеря, а также коллективные центры. ВПЛ в городских населенных пунктах часто выбирают частные жилища среди остальных групп населения. Несмотря на то, что такие условия редко подходят для долговременного проживания, на поиск политического выхода из конфликта и реализацию решений по перемещению может потребоваться много времени. Более того, имеющиеся гуманитарные организации могут обладать ограниченными возможностями, или не иметь полного и регулярного доступа в зоны ВПЛ. ВПЛ также часто не знают своих прав или не могут ими воспользоваться, либо в результате дискриминации, либо из-за нехватки ресурсов в зоне перемещения. Таким образом, важно полностью понять права и интересы ВПЛ и постоянно заниматься ими на протяжении всего перемещения и конфликтного цикла.

Права ВПЛ и государственные обязанности имеют одинаковое отношение ко всем стадиям и вопросам конфликтного цикла, и мы постарались провести их через весь текст «Памятки по мерам защиты». Однако и права ВПЛ, и обязанности государства наиболее подробно в разделе, посвященном Стадии III. Это было сделано в качестве

демонстрации и признания того факта, что права ВПЛ и обязанности государства именно на этой стадии подвергаются особым испытаниям.

#### **Основные принципы защиты ВПЛ:**

Как уже говорилось выше, ВПЛ обычно обладают теми же правами и свободами по международному и национальному праву, что и другие граждане их страны. Однако, ввиду их незащищенности и особых интересов, эти права нуждаются в особой интерпретации, утверждении и поддержке, которые нужны ВПЛ для эффективной реализации этих прав. Так, «Руководящие принципы ООН по внутреннему перемещению» вновь подтвердили права внутренне перемещенных лиц, ссылаясь, в частности, на следующие: равноправие и отсутствие дискриминации; принцип государственных обязанностей; защита от недобровольного перемещения, в частности, в отношении лиц, сильно привязанных к своей земле и зависящих от нее; право на жизнь, достоинство и неприкосновенность, и право на семейную жизнь; свобода передвижения, в т.ч. право уехать из страны в поисках убежища; признание лиц перед законом; защита имущества и владений; право просить и получать адекватные меры защиты и доступ к услугам, в частности, к медицине и образованию, а также право на достойный уровень жизни; право на надежные решения с уважением к достоинству личности и на условиях безопасности; а также уважение принципа их добровольного характера.

С полной картиной принципов, применимых к защите ВПЛ, можно ознакомиться в «Руководящих принципах ООН по внутреннему перемещению». К ним следует обращаться на всех стадиях конфликтного цикла.

#### **Основные обязанности государства:**

- Первая обязанность национальных органов власти – защищать и оказывать гуманитарную помощь ВПЛ; а также искать устойчивые решения для внутренне перемещенных лиц в пределах своей юрисдикции.

- Данная обязанность влечет за собой принятие специальных мер в ответ на конкретные уязвимости и интересы ВПЛ. Государства также обязаны защищать людей от произвольного перемещения, и особенно обязаны это делать в отношении коренных народов, национальных меньшинств, крестьян, животноводов и других групп, отличающихся особой привязанностью к своим землям и зависимостью от них.
- Правительства должны:
  - предотвращать перемещение с помощью правозащитных методов;
  - смягчать последствия перемещения;
  - содействовать пострадавшим группам в их праве бежать в более безопасные зоны;
  - повысить информированность об этой проблеме в государстве;
  - собирать данные о численности и условиях жизни ВПЛ;
  - создавать обучающие курсы по внутреннему перемещению и «Руководящим принципам ООН»;
  - создать национальную правовую или политическую основу для поддержания прав ВПЛ;
  - назначить учреждение-координатора по вопросам ВПЛ;
  - призвать национальные правозащитные организации интегрировать вопросы внутреннего перемещения в свою работу;
  - выделить необходимые ресурсы для принятия адекватных ответных мер по проблемам внутреннего перемещения;
  - обеспечить участие ВПЛ в процессе принятия решений с учетом возраста, гендера и индивидуальных особенностей;
- Когда на национальном уровне недостаточно собственных возможностей, правительствам следует начать сотрудничать с международным сообществом и соответствующими организациями с целью обеспечения мер адекватной защиты и оказания гуманитарной помощи внутренне перемещенным лицам.

### Что учитывать и проверять?

Ваша отправная точка – тот факт, что внутренне перемещенные лица обладают теми же правами, что и остальные граждане (или постоянные жители) данной страны. Так, они находятся под защитой государства, в чьи обязанности входит защита и уважение их прав, а также активная поддержка перемещенных лиц в осуществлении их прав. Эти права защищаются на основании юридических обязательств, освещенных нормами прав человека и международного гуманитарного права. Таким образом, в то время как в некоторых критических или особых ситуациях, в зависимости от определенных критериев, некоторые права могут быть временно приостановлены, общие же права никогда не могут стать объектом переговоров, в том числе прямая связь между свободой передвижения и правом на жизнь и свободу, которое позволяет пострадавшим группам населения безопасно бежать и возвращаться. Однако, хотя каждая ситуация перемещения уникальна, для большинства ситуаций характерно абсолютное или хроническое отсутствие местных ресурсов и, даже если власти желают защитить или помочь ВПЛ, они могут не иметь для этого возможности ввиду проблем безопасности или экономических ограничений. В таких случаях государство обязано обратиться за помощью и привлечь международное сообщество или другие уместные организации к оказанию ВПЛ необходимых мер защиты и помощи. Такое концептуальное понимание лежит в основе любой ответной стратегии.

Еще один важный момент, о котором следует помнить – это то, что ВПЛ должны знать свои права. Отсутствие знания или неясное представление о правах подвергает перемещенных лиц потенциальным манипуляциям или плохому обращению и ведет к ухудшению их зависимого положения, а также лишает их возможности высказывать, четко заявлять и осуществлять свои права. К манипуляциям может относиться утаивание информации или неправильное информирование о различных вариантах долгосрочных решений проблем перемещения. Внутренне перемещенные лица также должны быть всегда в курсе наиболее важных для них событий и политических дискуссий вокруг выходов из ситуации перемещения и других вопросов, непосредственно



касающихся их жизни. Внутренне перемещенные лица сами должны руководить своей жизнью и обладать правами; они не должны стать объектом различных интересов (т.е. политических или экономических) других сторон. Таким образом, их следует привлекать к участию и советоваться с ними в процессе принятия решений на протяжении всей ситуации перемещения.

Для того, чтобы эффективнее исправлять потенциально уязвимые места посредством гуманитарной помощи и других основных услуг, необходимы специальные усилия по привлечению и мобилизации женщин в этом процессе. Участие женщин в планировании и распределении помощи упрочит не только их собственную безопасность и благополучие, но и увеличит вероятность того, что должное внимание будет уделено проблемам расширенной семьи. Сюда, например, могут относиться распределение готовой еды и продуктов для приготовления пищи, или услуги образования для детей. Помимо участия в принятии практических решений, женщин следует также привлекать к принятию стратегических и политических решений. Прямое участие может помочь женщинам, мужчинам и детям в какой-то мере вернуть контроль над собственной жизнью, невзирая на трудное положение.

Не забывайте о том, что чаще всего особые уязвимости ВПЛ объясняются их положением. Важно выделить эти уязвимости, а также интересы и вероятные уязвимости местных семей, приютивших у себя ВПЛ, чтобы учесть их при планировании и распределении помощи. У таких уязвимостей всегда есть явные аспекты гендера, возраста и индивидуальных особенностей.

#### Полевые операции ОБСЕ<sup>16</sup>

- Налаживание эффективной связи с заинтересованными организациями, в т.ч. с ВКБ и МККК, на всех уровнях и в любое нужное время;

<sup>16</sup> Порядок предлагаемых точек приложения полевых операций ОБСЕ не предполагает какого-то специального порядка действий, но состоит только из предлагаемых возможных действий ОБСЕ.

- Если уместно, в тесной консультации с заинтересованными организациями, в т.ч. со Специальным Докладчиком о правах внутренне перемещенных лиц, ВКБ и МККК, а также с другими организациями, ходатайствовать перед ответственными или контролирующими органами власти и безопасности о правах и благополучии ВПЛ, а также напоминать об обязательствах с их стороны защищать пострадавшие группы населения и их имущество;
- Наблюдать за возможностями и готовностью ответственных или контролирующих органов власти защищать все слои перемещенного населения и, где уместно, способствовать наращиванию таких возможностей;
- В тесной координации с ВКБ и МККК изучать гуманитарные нужды в сравнении с имеющимися на месте возможностями и готовностью. Ходатайствовать о предоставлении гуманитарного коридора к ВПЛ для специализированных ведомств и наоборот – гуманитарного коридора для ВПЛ к специализированным ведомствам;
- По мере возможности, в тесной координации с ВКБ и МККК, проверять исходные данные предыдущих оценок ситуации и обновлять их;
- В тесной координации с ВКБ и МККК держать под контролем гражданский характер поселений и лагерей, а также динамику возможностей, интересов и отношения со стороны принимающих общин. Особое внимание уделять вопросам гендера, возраста и индивидуальных особенностей;
- По мере возможности, в тесной координации с ВКБ и МККК и в целях их поддержки, принимать участие в надлежащей стратегической работе с перемещенными группами, чтобы определить, в каких мерах защиты и гуманитарной помощи они нуждаются, в т.ч. выявить возможные пробелы в оказании такой помощи;
- Продолжать отчитываться перед ЦПК, через Генерального Секретаря, Председателю и/или – посредством донесений с места событий или отчетов о проделанной работе – всем государствам-участникам, о проблемах перемещения и защиты, наблюдаемых нарушениях прав человека и их потенциальном влиянии на

- межгосударственные отношения;
- Если пострадали национальные меньшинства, связаться с ВКНМ ОБСЕ;
- Посоветовать Генеральному Секретарю и Председателю вынести этот вопрос на заседание Постоянного Совета (ПС), учитывая масштаб гуманитарного кризиса и текущие и прогнозируемые необходимые меры защиты, в целях нахождения скорейшего политического решения;
- Ходатайствовать перед национальными органами власти и безопасности о полном соблюдении применимых норм международных прав человека и гуманитарного права и попросить Секретариат и Председателя отразить эти усилия в соответствующих делегациях и столицах;
- Дать совет относительно возможных ответных действий, которые должны предпринять председатель ОБСЕ, Генеральный Секретарь, Постоянный Совет и/или ВКНМ.

#### Рекомендуемая литература:

- United Nations, Guiding Principles on Internal Displacement, available at: <http://www.idpguidingprinciples.org/>
- The Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement, *A Framework for National Responsibilities*, April 2005, available at: [http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/20050401\\_nrframework.pdf](http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/20050401_nrframework.pdf)
- Inter-Agency Standing Committee, *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, June 2010, available at: <http://www.refworld.org/docid/4790cbc02.html>

## Задача 3.2 Проблемы безопасности и наиболее незащищенные объекты

### Описание

Вы находитесь в такой ситуации, когда острая угроза безопасности миновала или переместилась в другие населенные пункты, а большинство внутренне перемещенных групп осели во (временных) поселениях. Там, где такие поселения расположены вблизи границ и/или военных действий, их гражданский характер могут компрометировать вооруженные элементы. В то же время, поселения ВПЛ вблизи военных действий могут рассматриваться как политически ангажированные. Если такое произойдет, их лагеря и поселения могут стать мишенью для военных или боевых действий. Нападения или иные акты насилия, в том числе угрозы и подстрекательства к таким действиям против внутренне перемещенных лиц, которые не участвовали или уже не участвуют в боевых действиях, запрещены при любых обстоятельствах по нормам международного гуманитарного права и «Руководящими принципами ООН». Помимо угроз системе безопасности, непосредственно связанных с конфликтом, ВПЛ могут также подвергаться угрозам и сталкиваться с проблемами безопасности, присущими их ситуации перемещения или сообществу. Такие внутренние риски могут особенно угрожать женщинам и детям<sup>17</sup>. Как правило, внутренние риски менее заметны или очевидны, чем нападки из внешней среды. На этой стадии конфликта и цикла перемещения люди смогли найти для себя разные укрытия, в том числе официальные и неофициальные лагеря и поселения, а также коллективные центры (они, как правило, устраиваются в общественных зданиях), либо в частном секторе, самостоятельно или получив приют в принимающих их семьях. Такие разные условия могут таить в себе разные угрозы и проблемы безопасности, которые всегда будут иметь последствия гендерного, возрастного и культурного характера.

<sup>17</sup> Порядок предлагаемых точек приложения полевых операций ОБСЕ не предполагает какого-то специального порядка действий, но состоит только из предлагаемых возможных действий ОБСЕ.

**Основные проблемы безопасности в зонах ВПЛ:**

- Присутствие и возможности *правоохранительных органов и органов безопасности и/или негосударственных организаций* и их готовность защитить все группы затронутого населения;
- *Акты насилия или нападения на ВПЛ/других гражданских лиц* со стороны регулярных или нерегулярных вооруженных формирований, вооруженных элементов или членов других групп, в том числе организованной преступности. Сюда относятся: вооруженные нападения на лагеря или поселения; снайперский огонь; использование ВПЛ/других гражданских лиц в качестве живого щита; нападения на больницы, школы или другие общественные службы; пытки; жестокое, бесчеловечное или унижительное обращение или наказание; увод и насильственное похищение; акты насилия, направленные на запугивание ВПЛ; голод; суммарные (внесудебные) или произвольные казни; убийства; геноцид. Сюда также относятся изнасилование и акты гендерного насилия, вынужденное занятие проституцией, сексуальная эксплуатация и любые формы развратных действий;
- *Насильственная вербовка взрослых и детей*: существование дискриминационных практик вербовки ВПЛ в любые вооруженные формирования или группы, в т.ч. любые жестокие, бесчеловечные или унижительные практики. Перемещенные дети не должны вербоваться ни при каких обстоятельствах (добровольно или нет), нельзя требовать от них или позволять им участвовать в боевых действиях. Больше всего риску вербовки подвергаются сироты и дети, разлученные с родителями. Очень трудно предотвратить добровольную вербовку, так как она основана на эмоциях, рождающихся внутри групп ВПЛ. Альтернативами вербовке может стать обучение и помощь в получении средств к существованию;
- *Присутствие вооруженных элементов* в пределах или вблизи зон ВПЛ, риски и угрозы, которые они представляют для ВПЛ, возможные злоупотребления или угрозы, особенно в отношении женщин и детей. Действия, не дающие ВПЛ перемещаться или вынуждающие ВПЛ

- двигаться в определенную зону, или принуждающие ВПЛ к сотрудничеству в боевых действиях;
- *Разграбление и разрушение имущества*; нападения, незаконное использование, завладение, присвоение и разрушение жилищ, имущества, а также захват земель, брошенных ВПЛ;
  - Перенаправление гуманитарной помощи сторонами конфликта и последствия этого для разных групп ВПЛ;
  - *Прекращение огня, гуманитарные коридоры и защищенные зоны*: способствуют ли эти меры укреплению защиты, если соблюдаются всеми сторонами конфликта, или содержат в себе риски для ВПЛ/других гражданских лиц (т.е. из-за непредвиденного несоблюдения и нарушений, таких как использование гуманитарных коридоров для передвижения оружия и боеприпасов);
  - *Мины и неразорвавшиеся боеприпасы*: загрязнение территорий наземными минами или взрывчатыми остатками, неразорвавшимися боеприпасами, самодельными взрывными устройствами, кассетными боеприпасами, заминированный или заблокированный доступ к жизненно важным ресурсам (напр., к источникам воды и пахотной земле и т.д.), продолжающиеся действия по минированию и отсутствие информации о риске мин, немаркированные и загрязненные зоны;
  - *Злоупотребление властью, в т.ч. коррупция и эксплуатация* со стороны сил безопасности, гуманитарных и миротворческих организаций, а также со стороны ответственных или контролирующих (и т.д.) властей, что может особенно ударить по женщинам, девочкам и детям, разлученным с родителями и/или оставшимся без сопровождения, или отдельным лицам из той или иной группы риска. Злоупотребление властью в создавшейся ситуации, в том числе принуждение или эксплуатация, со стороны местных органов власти из рядов принимающего сообщества или самой группы ВПЛ;

— *Сексуальное и гендерное насилие (СГН)*: здесь обязательными являются как меры по предотвращению, так и ответные меры, так как они взаимосвязаны. Риски СГН касаются женщин, девочек, мальчиков и мужчин и могут использоваться как боевое средство. Такие факты будут замалчиваться ввиду культурных стереотипов и рисков нарушения безопасности, и поэтому их нужно принимать во внимание при анализе проблем, угрожающих данным сообществам;

— *Признаки и случаи торговли людьми, касающиеся ВПЛ*, в целях сексуальной или трудовой эксплуатации и связанные с торговлей сексуальными услугами, или в целях рабства или практик, подобных рабству, а также с целью изъятия органов или международного усыновления детей.

### Что учитывать и проверять?

Виды и источники проблем безопасности, угрожающих перемещенным лицам на этой стадии конфликта и цикла перемещения, скорее всего, будут отличаться от тех, которые угрожали им ранее. Помимо внешних угроз, напрямую связанных с конфликтом, дополнительные угрозы безопасности могут быть спровоцированы рядом внутренних рисков. Некоторые из этих внутренних проблем могут быть скрытыми, и тем самым останутся для вас невидимыми или незамеченными. Поэтому необходимо адаптировать и способы выявления угроз и проблем безопасности. Чтобы выявить скрытые проблемы безопасности, важно заниматься непосредственной работой с людьми, налаживать доверие и вести консультации с разными группами ВПЛ и принимающим сообществом (мужчинами и женщинами). Этого можно добиться путем регулярного присутствия и прямой работы с людьми, а также надежной и постоянной связи и общения с ВПЛ. Помните о том, что влияние вопросов безопасности всегда имеет аспекты гендера, возраста и индивидуальных особенностей. Не забывайте о том, что перемещенные лица могут пребывать в страхе, быть запуганными, и, таким образом, чрезвычайно важно к каждому из них найти особый, чуткий подход, и осторожно обращаться с информацией. Делая собственные оценки ситуации, подумайте и о практических вещах: например, что

перемещенные женщины, идя за водой, должны проходить какое-то расстояние, и тем самым подвергают себя опасности нападения физического или сексуального характера, похищения или ранения или смерти от наземных мин. Помните о том, что редко есть возможность предвидеть тип и конкретное время инцидента, угрожающего безопасности. По этой причине важно, чтобы само сообщество ВПЛ знало и понимало различные риски и угрозы, которые таит в себе обстановка перемещения, чтобы обсуждать их и наделять людей всем необходимым для адаптации своего поведения и деятельности.

### Полевые операции ОБСЕ<sup>18</sup>

- Наладить эффективную связь со всеми заинтересованными организациями на всех уровнях и в любое нужное время;
- В тесной координации с соответствующими структурами, вести наблюдение за возможностями и готовностью ответственных или контролирующих правоохранительных органов и органов безопасности защищать все слои перемещенного населения;
- Ходатайствовать перед национальными органами власти и безопасности о полном соблюдении ими применимых международных прав человека и норм гуманитарного права. Призвать Секретариат и Председателя отражать эти усилия в соответствующих делегациях и столицах;
- Консультировать по возможным ответным мерам, которые должен предпринять Председатель ОБСЕ, Генеральный Секретарь, Постоянный Совет и/или ВКНМ;
- В тесной координации с соответствующими структурами, в т.ч. с ВКБ и МККК, вести наблюдение за гражданским характером зон пребывания ВПЛ, а также за динамикой возможностей, интересов и отношения со стороны принимающих сообществ;
- Будучи в курсе потенциальных внешних угроз безопасности и в тесной координации с заинтересованными организациями, в т.ч. с ВКБ и МККК, оценить внутренние риски безопасности внутри

<sup>18</sup> Порядок предлагаемых точек приложения полевых операций ОБСЕ не предполагает какого-то специального порядка действий, но состоит только из предлагаемых возможных действий ОБСЕ.

- сообщества/территории ВПЛ, обращая особое внимание на аспекты гендера, пола и индивидуальных особенностей;
- Если уместно, в координации с заинтересованными организациями, в т.ч. с ВКБ и МККК, ходатайствовать перед ответственными или контролирующими органами власти и безопасности о соблюдении прав, принципов безопасности и благополучия всех групп сообщества ВПЛ;
  - В тесной координации с заинтересованными организациями, в т.ч. с ВКБ и МККК, подчеркивать важность зачисления в учебное заведение и посещения школы детьми и молодыми людьми в обстановке безопасности, как жизненно важных условий для их защиты и снижения риска;
  - Если уместно и если существуют непосредственные проблемы защиты, связаться с международными организациями по безопасности, представленными на местах;
  - В тесной координации с заинтересованными организациями и международными организациями по безопасности, подумать о картографировании рисков, в том числе проанализировать горячие точки и возникающие различные типы рисков в данных населенных пунктах;
  - В тесной координации с заинтересованными организациями, в т.ч. ВКБ и МККК, установить регулярный контакт и физическое присутствие в зонах ВПЛ, а также возможные каналы связи с сообществом ВПЛ, в т.ч. с женщинами и детьми, распространять важную объективную информацию на понятном им языке. Продолжать докладывать ЦПК, через Генерального Секретаря, Председателя и – посредством донесений с места событий или отчетов о проделанной работе – всем государствам-участникам о вопросах безопасности и мерах, предпринимаемых с целью устранения этих уязвимостей;
  - Если пострадали национальные меньшинства, связаться с ВКНМ ОБСЕ;
  - Подумать о программных действиях в рамках вашего мандата, которые могли бы разрешить вопросы безопасности и уязвимостей – например, таких как борьба с торговлей людьми;

- Если вы придете к выводу, что в зонах, не попавших в сферу вашего мандата, будут полезны дополнительные программные действия, связаться с исполнительными структурами ОБСЕ, у которых есть мандат на соответствующей территории, и спросить их, не смогут ли они осуществить такие действия.

**Рекомендуемая литература:**

- UN High Commissioner for Refugees, *UNHCR Manual on Security of Persons of Concern*, November 2011, First Edition, available at: <http://www.refworld.org/docid/4f6313032.html>
- Inter-Agency Standing Committee, *Protection Cluster Working Group, Early Recovery Cluster Working Group, Protection of Conflict-induced IDPs: Assessment for Action*, 2008, available at: <http://www.refworld.org/pdfid/47eba3c62.pdf>
- Inter-Agency Standing Committee, *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, June 2010, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4790cbc02.html>
- United Nations, *Guiding Principles on Internal Displacement*, available at: <http://www.idpguidingprinciples.org/>
- UN High Commissioner for Refugees, *UNHCR Manual on a Community-Based Approach in UNHCR Operations*, March 2008, available at: <http://www.refworld.org/docid/47da54722.html>



### Задача 3.3: Интеграция вопросов перемещения и долгосрочных решений в усилия по урегулированию конфликтов и мирные договоры

#### Описание

Разрешение вопросов перемещения, вызванного конфликтом, а также предотвращение будущего перемещения, неразрывно связано с достижением прочного мира. С одной стороны, неразрешенные проблемы перемещения могут привести к нестабильности и тем самым угрожать мирным процессам и миротворческим усилиям. С другой стороны, устойчивых решений – особенно таких как возвращение и репатриация – нельзя добиться для ВПЛ и беженцев до тех пор пока не будет безопасности, пока не будет возвращено имущество и пока не будут соблюдены другие условия для устойчивого выхода из конфликта, в том числе создание доверительных отношений между местными органами власти и возвращающимися лицами, и пока не будет пост-конфликтного восстановления.

На этой стадии все заинтересованные стороны обсуждают и предпринимают шаги к разрешению конфликта и подписанию мирных договоренностей. Каждый конфликт уникален, и поэтому мирные договоренности необходимо адаптировать к конкретной ситуации. В связи с этим, форму и суть мирных договоренностей необходимо определять исходя из местных интересов. Любой мирный договор, если он должен быть устойчивым, нужно согласовывать между всеми участвующими сторонами. Вопросы перемещения и устойчивых решений нужно обсудить в самом начале процесса урегулирования и затем интегрировать их во все важные составляющие мирного процесса.

В то время как интересами, правами и устойчивыми решениями в отношении беженцев, как правило, занимается УВКБ в соответствии со своим международным мандатом, с ВПЛ, и особенно женской их частью, редко консультируются в мирных процессах, в которых они мало представлены; из языка мирных договоров их особые обстоятельства

часто выпадают; да и в инициативах по мирному строительству о них нередко забывают или оставляют на обочине. Существует множество структур, наделенных функциями и обязанностями по миротворчеству, включая национальные правительства, национальные институты по правам человека, гражданское общество и международное сообщество, и у всех из них есть возможность интегрировать вопросы перемещения в свою деятельность. Кроме того, ОБСЕ может их активно в этом поддержать, а также внедрить важные для устойчивого мира и предотвращения новых случаев перемещения элементы и устойчивые решения в долгосрочные правовые нормы и стратегии добросовестного управления.

Мирные договоренности выстраиваются путем переговоров и дипломатических усилий в различном формате. Говоря в целом, «первая дорожка» относится к участию официальных представителей сторон конфликта, а «вторая дорожка» – к неофициальному взаимодействию, в котором могут участвовать неправительственные организации, религиозные лидеры или частные лица. Дипломатия «первой дорожки» может иметь место в двустороннем или многостороннем порядке, с участием и таких международных организаций, как ОБСЕ, или третьих стран в качестве посредников. Переговоры на высшем уровне часто рассматриваются как единственный реальный подход к достижению относительно быстрого результата переговоров по разрешению вооруженного конфликта, а нередко сжатые сроки, в которых они вынуждены проводиться, также не способствуют ведению продолжительных консультаций. Однако таким переговорам часто не хватает специализированного участия и чувства причастности, которых можно добиться только благодаря участию гражданского общества. Таким образом, процессы в рамках «первой дорожки» в идеале должны дополняться переговорами в формате «второй дорожки», либо развиваться в дипломатию «1,5», в которой в одном процессе комбинируются официальные лица и представители гражданского общества. Процессы в формате «третьей дорожки», которые относятся к неофициальному вмешательству простых людей из всех слоев общества, также могут играть важную роль в мирных процессах, и,

возможно, задают самый широкий масштаб для прямого участия ВПА и беженцев.

Примеры прямого участия перемещенных лиц в мирных процессах по «первой дорожке» редки: им мешают три основных препятствия. Первое из них – ограниченная и формальная структура большинства процессов «первой дорожки». Второе – для перемещенных групп населения характерны особенные уязвимости: они могут принадлежать к меньшинствам и не обладать ресурсами, образованием, политическими навыками и влиянием. Третье – именно у ВПА есть дополнительные недостатки, так как они часто, в отличие от беженцев, оказываются разрозненными; для защиты их прав не выработан специальный международный режим; и они могут быть менее защищены от репрессий со стороны государства, которое и приводит их в движение. Точно так же могут наступить такие времена, когда участие ВПА и беженцев в официальных мирных переговорах может быть рискованным для перемещенных лиц. Например, перемещенные группы населения могут ассоциироваться с отвлекающими маневрами или самим своим присутствием подталкивать к такой тактике, которая может помешать, задержать или сорвать мирные процессы. Альтернативой здесь может быть участие в мирных процессах в формате «второй» и «третьей дорожки», особенно формируя коалиции с другими группами, исключенными из официальных переговоров, например, с женскими объединениями. Неправительственным организациям отводится важная роль в оказании поддержки мирным коалициям.

В том случае, когда участие перемещенных лиц, действительное или желательное, невозможно, важно разработать дополнительные стратегии для представления их интересов в мирных процессах. Например, международные посредники могут подталкивать политических лидеров к включению вопросов перемещения в мирные переговоры. Однако консультации с ВПА обязательны, так же как и соблюдение международных стандартов, куда относятся стандартные права человека и «Руководящие принципы ООН по внутреннему перемещению». Еще одна стратегия – сосредоточить усилия на законных правах ВПА

посредством международных, региональных и национальных механизмов, в т.ч. действуя через Специального Докладчика ООН по правам внутренне перемещенных лиц, который, например, мог бы нанести ряд визитов в страну и дать рекомендации участвующим сторонам.

Несмотря на некоторые позитивные примеры существующих мирных переговоров по урегулированию ситуаций перемещения, обязательства по ним часто не выполняются по таким причинам, как плохо составленные тексты, недостаточные механизмы реализации и финансирования или попросту отсутствие политической воли. Однако у перемещенных лиц есть права, освещенные международными правами человека, международным гуманитарным правом и – по аналогии – международным законом о беженцах. Государства обязаны защищать эти права.

Для того чтобы эффективнее задействовать инициативы и общины простых людей в общем мирном процессе, официальные заинтересованные лица на самом верху должны поддерживать принцип консультации с ними и привлечения их к участию.

#### Основные элементы:

Мирные договоры должны содержать специальные положения для перемещенных групп населения. Они должны касаться причин перемещения и отражать их глубокое понимание. В мирных договорах должны содержаться планы устойчивых решений (см. ниже). В тексте договоров особое внимание нужно уделить следующим четырем элементам:

- Провести различие между беженцами и ВПА, привести стандартные международные определения, убедиться, что местная терминология учитывает всех и соответствует международным стандартам, и признать региональные особенности перемещения;
- Прояснить роли и обязанности конкретных сторон по отношению к ВПА и беженцам и заручиться сотрудничеством сторон в процессе поиска устойчивых решений в отношении перемещенных

лиц, в т.ч. обязательством гарантии безопасности и защищенности, как во время перемещения, так и после возвращения; специально проговорить, как будет обеспечена безопасность, и какие будут санкции против лиц, нарушающих права возвращающихся перемещенных лиц и беженцев;

- Перечислить конкретные права перемещенных лиц, в том числе общие права человека; право на возвращение, местную интеграцию или переселение в другое место, с соблюдением принципов добровольного решения, достоинства и безопасности; гражданские права; а также права на получение документов и права на имущество;
- Определить процесс реализации, в том числе установление ответственного органа, механизма финансирования и процедур сотрудничества с международным сообществом.

#### **Основные элементы процесса перемещения для целей урегулирования конфликта и заключения мирных договоренностей:**

Поиск устойчивого выхода для перемещенных лиц – необходимый элемент эффективного мирного строительства. Особую важность для перемещенных лиц и возвращающихся беженцев имеют следующие элементы:

- *Обеспечение безопасности* путем демобилизации, разминирования, восстановления законности и порядка и верховенства закона, борьба с безнаказанностью;
- *Решение проблем собственности* – в т.ч. восстановление и реституция имущества, решение имущественных споров и компенсации за имущество, которое не может быть возвращено;
- *Восстановление и укрепление верховенства закона;*
- *Межгосударственная юстиция;*
- *Содействие налаживанию доверия и примирению* между местными сообществами и возвращающимися лицами;
- *Постконфликтная реконструкция*, т.е. восстановление основных элементов инфраструктуры и услуг, а также обеспечение доступа

к услугам, ресурсам и средствам к существованию;

- *Обеспечение политического перехода* и учреждение эффективного, законного и инклюзивного управления и политического процесса, в котором различные группы общества, в т.ч. ВПА и репатриированные лица, могут стать активными участниками.

#### **Что учитывать и проверять?**

Поиск устойчивых решений для лиц, перемещенных в результате конфликта, особенно в случае массового перемещения, является необходимым условием для эффективного и устойчивого урегулирования конфликта. Поэтому этот аспект необходимо сделать существенной частью процесса и связанных с ним мирных договоренностей. Это предполагает, что перемещенные женщины и мужчины, наделенные широкими правами – в том числе политическими и социальными – должны быть представлены в различных структурах, с ними должны советоваться и, по мере возможности, их участие следует активно поддерживать в ходе мирного процесса.

Активное гражданское участие – эволюционный процесс, который, скорее всего, будет сопряжен с множеством трудностей. Сюда могут относиться вопросы законности представительства, нерешенные проблемы внутри перемещенных сообществ, ряд противоречивых мнений о том, как двигаться дальше, а также ряд связанных с перемещением неудобств, таких как ограниченные ресурсы и политическое влияние, возможно, низкий уровень образования или общее отсутствие опыта активного участия в жизни общества у перемещенных лиц. По этой причине их привлечение к участию может стать большим испытанием. Однако международный опыт подсказывает, что мирные процессы, получившие действенную поддержку снизу, в т.ч. в среде наиболее пострадавших групп населения – таких как ВПА и беженцы, – имели гораздо больше шансов на успех. Именно такие инициативы помогают удержать мир и предотвратить новый виток боевых действий, чем способствуют региональной безопасности и стабильности.

Участие общества – главная опора демократии. Для активного участия в жизни общества людям нужна своевременная и объективная информация, средства для выражения своих интересов и действенные механизмы влияния на вопросы, касающиеся их жизни. Благодаря содействию таким процессам, люди смогут проводить в жизнь демократические ценности и участвовать в постконфликтных общественных преобразованиях. Такие преобразования могут начаться в месте перемещения и продолжиться по их возвращении в родные места или после их интеграции в новое сообщество. Подумайте о том, что именно перемещенные лица имеют самые сильные стимулы к преодолению конфликта, поиску выхода из своей ситуации и предотвращению нового витка конфликта. Поэтому их роль в демократическом и мирном строительстве нельзя переоценить. Помощь перемещенным лицам и их общественным структурам в этом сложном процессе – вот, где вы действительно можете изменить ситуацию к лучшему.

#### **Действия посредников от ОБСЕ, полевых оперативных структур и специальных представителей Действующего председателя<sup>19</sup>**

Способствовать тому, чтобы вопросы перемещения, где уместно, адекватно учитывались в мирных переговорах, интегрируя нормативные основы защиты прав перемещенных лиц в мирные переговоры и планируя специальные мероприятия для ВПА и беженцев, стремясь поддержать их в роли преобразователей и миротворцев.

- Внести соответствующие пункты в повестку официальных переговоров;
- Привлечь экспертные оценки соответствующих организаций, в т.ч. УВКБ и МККК, в ходе переговоров по «первой дорожке», когда будут обсуждаться вопросы перемещения;
- Способствовать мерам по укреплению доверия и механизмам урегулирования конфликтов на местном уровне, в которых

<sup>19</sup> Порядок предлагаемых точек приложения полевых операций ОБСЕ не предполагает какого-то специального порядка действий, но состоит только из предлагаемых возможных действий ОБСЕ.

участвуют перемещенные группы населения и затронутые сообщества (напр., принимающие сообщества);

- Ходатайствовать перед национальными/местными органами власти о четком разделении обязанностей, необходимых ресурсов и о создании надлежащих механизмов оценки мониторинга;
- Если возможно и уместно, пригласить законных представителей перемещенных групп населения к участию в официальных мирных переговорах, учитывая гендерные, возрастные пропорции и культурное разнообразие, и/или призвать государства включать таких представителей в состав своих делегаций;
- По мере возможности, созвать отдельные официальные консультации по вопросам перемещения с представителями перемещенных групп населения, в тех случаях, когда их прямое участие в мирных переговорах невозможно или неуместно;
- Содействовать организации процессов в формате «дорожка 1,5», «вторая дорожка» и «третья дорожка» и добиваться гарантий того, что физические лица или организации, участвующие в таких процессах, не подвергнутся никаким репрессиям;
- Учесть результаты процессов в формате «второй» и «третьей дорожки», в т.ч. в рамках официальных переговоров;
- Учредить или поддержать мирные инфраструктуры (I4P) через финансирование, обучение и наращивание компетенций, и работать над тем, чтобы широкие коалиции создавались с учетом вопросов, связанных с перемещением;
- В признание конкретной роли и вклада женщин в урегулирование конфликта и мирное строительство (освященных в Резолюции СБ ООН 1325), поддержать местные женские мирные инициативы и процессы урегулирования конфликтов, предлагаемые коренными жителями:
  - Ходатайствовать об особых интересах женщин и девочек во время репатриации и переселения, реинтеграции и постконфликтного восстановления;
  - Поддержать местные женские инициативы, вовлекающие женщин во все механизмы реализации мирных соглашений,



и меры, обеспечивающие защиту и уважение прав женщин и девочек;

- В тесной координации с соответствующими участниками событий, в т.ч. с ВКБ и МККК, наладить регулярную работу с различными перемещенными группами, чтобы делиться с ними важной информацией и совещаться с их мужчинами и женщинами по интересующим их вопросам и приоритетам, и упростить их участие во всех возможных и важных направлениях процесса;
- В тех случаях, когда невозможны прямые консультации, проработать альтернативные средства, заботясь о том, чтобы интересы перемещенных лиц были учтены;
- Информировать общественность о проблемах развития в затронутой стране/регионе.

**Рекомендуемая литература:**

- The Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement, *Addressing Internal Displacement in Peace Processes, Peace Agreements and Peace-Building*, September 2007, available at: [http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2007/9/peaceprocesses/2007\\_peaceprocesses.pdf](http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2007/9/peaceprocesses/2007_peaceprocesses.pdf)
- The Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement, *Integrating Internal Displacement in Peace Processes and Agreements: A Peacemaker's Toolkit*, 2010, available at: [http://www.usip.org/sites/default/files/resources/USIP\\_PMT\\_Bern\\_IDP.pdf](http://www.usip.org/sites/default/files/resources/USIP_PMT_Bern_IDP.pdf)
- United Nations, *Guiding Principles on Internal Displacement*, available at: <http://www.idpguidingprinciples.org/>
- Security Council Resolution 1325 (2000) on *Women, Peace and Security*, U.N. Doc. S/RES/1325 (2000), 31 October 2000, available at: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1325\(2000\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1325(2000))
- Резолюция 1325 (2000) Совета Безопасности ООН, «О женщинах, мире и безопасности», U.N. Doc. S/RES/1325 (2000), 31 октября 2000, здесь: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1325\(2000\)&referer=/english/&Lang=R](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1325(2000)&referer=/english/&Lang=R)



Бывший Верховный Комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств Кнут Фоллебек (Knut Vollebaek) опрашивает сотрудника УВКБ в лагере ВПЛ около Гори. Сентябрь 2008 г.  
 Фото: ОБСЕ/Simon Short (Саймон Шорт)



## Стадия IV: Постконфликтный переход и реабилитация

### Задача 4.1: Меры по укреплению доверия (МД)

#### Описание

Укрепление доверия лежит в основе деятельности ОБСЕ и направлено на изменение мировоззрения и воссоздание отношений между затронутыми сообществами и сторонами конфликта. Хотя меры по укреплению доверия можно осуществлять и в политической, экономической, экологической и социальной сфере, укрепление доверия на человеческом уровне закладывает необходимые основания для настоящих преобразований и движения в сторону укрепления мира и социальной реконструкции. Налаживание доверия и наведение мостов между антагонистами в прошлом (и, возможно, в будущем) – существенный элемент построения устойчивого мира. Важно понять, что меры по укреплению доверия не могут разрешить основные причины конфликта и зависят от искреннего желания мира и стабильности заинтересованными сторонами. Как уже было сказано о предыдущем этапе, перемещенные группы населения имеют очень сильный стимул для преодоления конфликта и своей ситуации перемещения, либо возвращаясь для этого в свои родные сообщества, либо решая интегрироваться в другие сообщества. Для того чтобы создать среду, располагающую к устойчивым решениям, внутренне перемещенные лица (ВПЛ) и беженцы чаще всего способны признать необходимость в прагматическом диалоге и прямом общении с политическими и социальными партнерами «с другой стороны». При целенаправленной поддержке они, таким образом, могут играть важную роль в постконфликтных ситуациях. Таким образом, широкая стратегия мер по укреплению доверия должна

учитывать нужды ВПЛ и беженцев и их потенциальный вклад в дело укрепления доверия.

Вы находитесь на стадии, когда были достигнуты договоренности о мире, и тем самым устойчивые решения и будущее после перемещения становится возможным. Присутствуют специальные организации, а в случае сценариев по возвращению беженцев УВКБ сыграет ведущую роль. Однако сложность постконфликтной среды требует стратегического сотрудничества, особенно между политическими, гуманитарными организациями и агентствами по развитию, чтобы заложить основы для построения мира и устойчивых решений в ситуации перемещения. В таком контексте, критическое значение приобретает взаимодействие между ОБСЕ, УВКБ и другими соответствующими организациями.

Внутренне перемещенные лица начинают обсуждать и рассматривать возможные решения: безопасно ли вернуться домой (военно-политические проблемы)? Сохранилось ли наше жилье (восстановление) или его заняли другие? Примут ли нас (проблемы прав человека), или нам нужно искать другие варианты (свобода выбора)? Затронутым конфликтом ВПЛ и беженцам нужны храбрость и уверенность, чтобы решиться вернуться к прежней жизни и людям, которые были частью их прежней жизни, особенно учитывая, что некоторые из них могли сыграть активную роль в конфликте. Несмотря на то, что на государственном уровне были официально заключены мирные договоренности и даны гарантии, ВПЛ и беженцы часто принадлежат к национальным меньшинствам и другим уязвимым группам. Таким образом, нельзя принимать как само собой разумеющееся, что их с радостью примут назад и на местном уровне в сообществах их происхождения. Как и на других стадиях конфликта, процесс поиска приемлемого и устойчивого будущего после перемещения можно поддержать также и на общинном уровне с помощью мер по укреплению доверия, налаживая диалог и коммуникацию, и поэтому также, по возможности, укрепляя готовность к мирному сосуществованию и восстановлению общины. Мощной мерой такого процесса являются так называемые

визиты «приехать и увидеть», во время которых малые группы ВПЛ/беженцев (в составе мужчин и женщин, молодых и пожилых), часто с повышенными мерами безопасности, а также при политической и логистической поддержке международных организаций, приезжают на время в свои дома и общины, чтобы оценить ситуацию и прочувствовать обстановку в целом, на случай своего возвращения. В то время как в классической ситуации с беженцами общее планирование и организация таких визитов производится под руководством УВКБ, роли и обязанности в ситуации ВПЛ носят более комплексный характер. Хотя первичная обязанность по оказанию помощи и защиты ВПЛ возлагается на власти, у них может не хватить возможностей или политической готовности обеспечить безопасность или подготовить и наладить надлежащие условия к приему ВПЛ. В этом случае взаимодействие между властями и соответствующими региональными организациями – такими как ОБСЕ, с одной стороны, и международными специализированными агентствами и органами безопасности, с другой стороны, – может способствовать осуществлению конкретных мер по укреплению доверия, в том числе визитов по типу «приехать и увидеть». Если такие визиты проходят успешно (т.е. нет никаких инцидентов, угрожающих безопасности, и есть видимые признаки радушного приема), их можно повторить и расширить, включив в эти поездки в родные общины более широкие группы ВПЛ/беженцев. Если это позволяет развивающаяся политическая среда, такие визиты можно затем дополнить установлением постоянных связей между местными органами власти из родного сообщества и перемещенными группами, чтобы делиться информацией из первых рук, решать вопросы и демонстрировать возможные виды помощи по их возвращении. Такие действия часто известны как визиты с целью «приехать и информировать». Они основаны на учащающихся регулярных контактах между оставшимся населением и теми лицами, которые могут вернуться, а также на их позитивном (или, по крайней мере, нейтральном) взаимодействии, в сочетании с помощью и развитием всего сообщества, и могут также открыть возможности для других МД, например, в экономической сфере. Такие меры «снизу», как эти, также могут позитивно повлиять на другие постконфликтные и переходные процессы.

### Основные элементы мер по укреплению доверия, связанных с перемещением

Не существует единого рецепта для успешного осуществления мер по укреплению доверия, а есть скорее целый набор общих характеристик:

- *Добровольный характер:* МД редко бывают успешными, если они навязаны извне, поэтому для закрепления долгосрочного успеха насуточно необходимо заручиться заинтересованным участием местных деятелей;
- *Взаимное доверие и взаимодействие:* меры, предпринимаемые одной стороной, должны логично и естественно вести к аналогичным же мерам, предпринимаемым другой стороной, в равноценном и взаимном порядке, во избежание впечатления о непропорциональных уступках с любой стороны. Польза от МД должна быть взаимной;
- *Прозрачность:* планируемые способы воздействия МД должны быть очевидными, открытыми и однозначными. Следует свести к минимуму вероятность того, что одна из сторон будет эксплуатировать ту или иную меру себе на пользу и за счет другой стороны;
- *Предсказуемость:* следует разъяснить ожидания, а стороны должны убедиться в том, что любые несправедливые действия с их стороны будут обнаружены, и международное сообщество/местные органы власти примут ответные меры;
- *Коммуникация:* надлежащие каналы коммуникации между сторонами, чтобы упростить поток информации, наладить надежные и доверительные отношения и напрямую разбираться со случаями недопонимания и ошибок;
- *Пошаговый характер:* создание местной истории успеха и ее стратегическое и осмотрительное использование;
- *Проверка и мониторинг:* оценка достигнутого прогресса позволит каждой из сторон убедиться в соблюдении взятых обязательств другой стороной; проверка сведений и мониторинг сами по себе являются мерами по укреплению доверия.

Визиты с целью «поехать и увидеть» и «поехать и рассказать»:

- Четко расписанные функции и обязанности между международными и местными участниками процесса являются необходимым условием для осуществления МД по вопросам перемещения, особенно в случае потенциальных нарушений системы безопасности;
- Участие женщин в визитах «поехать и увидеть» важно, так как женщины могут обратить внимание на другие факторы, исходя из собственных интересов и интересов своей семьи;
- Общая ситуация в сфере безопасности, в т.ч. наличие политической воли и компетенций (в т.ч. коммунальных услуг и муниципальных финансовых возможностей) у местных органов власти для решения проблем ВПЛ и беженцев и создания адекватной политической и безопасной среды;
- Четко налаженное и продуманное до мелочей материально-техническое обеспечение, в т.ч. транспорт и общественное питание, учитывая особые уязвимости ВПЛ и беженцев и лиц со специальными нуждами;
- Документирование главных результатов визита и обеспечение надлежащего обмена информацией с подопечными ВПЛ и беженцами;
- Последующие связи с местными органами власти после визита и конструктивные дискуссии с участниками от ВПЛ и беженцев;
- Возможность продолжения этих отношений посредством целенаправленных связей между местными органами власти и перемещенными группами населения в рамках визитов «поехать и рассказать»;
- В случае успешности этих мероприятий: связать их с более широкой стратегией МД с акцентом на развитие сообщества, учитывая также интересы потенциального возвращения и реинтеграции.

### Что учитывать и проверять?

Рассматривая возможные меры по укреплению доверия в ситуации перемещения как варианты выхода из нее, не теряйте из виду вероятные нарушения системы безопасности подопечных лиц. Такие нарушения связаны с их прошлым и историей конфликта, и должны стать предметом подробного обсуждения между ними и специализированными

уполномоченными ведомствами. Здесь ваш руководящий принцип – помнить о местной специфике и стараться не нанести вред, будь то физический или психологический. Помимо соображений безопасности, необходимо тщательно выбирать населенные пункты для визитов типа «поехать и увидеть» и «поехать и сообщить». Среди критериев для выбора подходящего населенного пункта – сплоченная жизнь в данном сообществе до конфликта (включая межэтнические отношения), позитивное или нейтральное отношение к подопечным лицам со стороны местных органов власти и членов принимающего сообщества, а также роль, которую в течение всего конфликта сыграло данное принимающее сообщество. То, что будет происходить в течение первого раунда таких контактов, повлияет на представления и отношения обеих сторон – как принимающего сообщества, так и ВПА и беженцев, рассматривающих варианты своего возвращения. Поэтому в начале этого процесса следует выбирать лишь те населенные пункты, где есть высокая вероятность положительного исхода встречи. Как только вы определите несколько подходящих населенных пунктов, нужно будет подготовить обе стороны к проведению первых контактов, выяснить их ожидания, узнать о возможных деструктивных факторах и сократить потенциальные риски. Со всеми участниками следует договориться об основных правилах. После первого успешного визита важно придать динамизм этим историям успеха, которые можно распространять в сообществе и тем самым вызывать больше примеров положительного отношения и взаимодействия, а также, возможно, предпринимать другие МД. Если вспомнить о принципе взаимности, регулярное общение местных органов власти и общественных лидеров с бывшими соседями, ныне находящимися в ситуации перемещения, может послужить мощным знаком доброй воли. Важно понять, что роль международного сообщества заключается в том, чтобы придать перемещенным лицам возможность найти наилучшее решение для них и их родных, и помочь им сделать обоснованный выбор. Вот почему такие меры, как визиты с целью «поехать и увидеть» и «поехать и сообщить» не должны подталкивать перемещенных лиц в том или ином направлении, а должны просто помочь им объективно отнестись к их вопросам и тревогам. Наконец, не в последнюю очередь, состав таких групповых

визитов должен отражать разнообразие состава перемещенных лиц в отношении гендера, возраста, социально-экономических и образовательных характеристик, а также других уместных факторов, так как лица, входящие в разные группы, отличаются разными интересами, ожиданиями и степенью своего участия, и все это необходимо принимать во внимание.

#### Полевые операции ОБСЕ<sup>20</sup>

- Наладить эффективную связь с соответствующими структурами на всех уровнях и в любое время, когда нужно произвести необходимое действие в рамках сотрудничества;
- Ознакомиться с полномочиями, функциями и обязанностями различных международных, национальных и местных структур, в т.ч. органов безопасности, по обстановке;
- В тесной консультации с задействованными структурами, обсудить и согласовать функции и обязанности в рамках конкретных МД, исходя из полномочий каждой структуры, специализации и возможностей;
- Тесно сотрудничать с ВКБ и другими соответствующими структурами в рамках реализации и содействия МД, касающихся перемещения;
- Помогать местным органам власти и гражданского общества в институциональном строительстве, необходимом для выполнения соответствующих обязательств;
- Подумать о связи МД, касающихся ситуации перемещения и поиска выхода из нее, с более широкими МД, направленными на общественное развитие;
- Если в связи с конфликтом возникают проблемы у национальных меньшинств, обеспечить тесное сотрудничество с ВКНМ и долгосрочное планирование защиты их прав и стратегии их интеграции;
- Включать отчеты о МД в регулярную отчетность.

<sup>20</sup> Порядок предлагаемых точек приложения полевых операций ОБСЕ не предполагает какого-то специального порядка действий, но состоит только из предлагаемых возможных действий ОБСЕ.

**Рекомендуемая литература:**

- OSCE Conflict Prevention Centre, Operations Service, *OSCE Guide on Non-military Confidence-Building Measures (CBMs)*, 2012, available at: <http://www.osce.org/cpc/91082>
- Центр по предотвращению конфликтов Секретариата ОБСЕ, Служба оперативных мероприятий, «Руководство ОБСЕ по невоенным мерам укрепления доверия» (МД), 2012, здесь: <http://www.osce.org/ru/secretariat/101162?download=true>
- OSCE Conflict Prevention Centre, Operations Service, *Food-for-Thought Paper on Strengthening Local Ownership of Non-Military Confidence-Building Measures (CBMs)*, SEC.GAL/78/11, 28 April 2011, available at: <http://www.osce.org/cpc/77263>
- United Nations, *Guiding Principles on Internal Displacement*, available at: <http://www.idpguidingprinciples.org/>

## Задача 4.2: Устойчивые решения: мониторинг репатриации, возвращения и (ре)интеграции

**Описание**

Выше мы уже видели, что на устойчивые решения в отношении ВПЛ и беженцев влияет более широкий миротворческий процесс. Поиск и реализация устойчивых решений начинается во время перемещения, и этот сложный процесс продолжается длительное время после репатриации, возвращения или поселения в том или ином местном пункте. К репатриации и возвращению могут относиться и спонтанные индивидуальные или мелкие групповые передвижения, а также более масштабные перемещения при внешней поддержке. Из всех устойчивых решений беженцы чаще предпочитают добровольную репатриацию на условиях безопасности и уважения достоинства.

Для ВПЛ слово «возвращение» таит в себе множество явлений. В некоторых ситуациях ВПЛ начинают спонтанно возвращаться по мере того как в местах их происхождения восстанавливается управление и верховенство закона. В других случаях массовое возвращение имеет

место по инициативе правительства, даже в условиях скрытого или продолжающегося вооруженного конфликта. Особенно в ситуациях затяжного конфликта низкого уровня, ВПЛ могут передвигаться по кругу между местом происхождения и местом перемещения, по мере нарастания насилия, либо могут постепенно продвигаться в сторону своих жилищ, из-за чего трудно установить, когда начинается и когда заканчивается процесс возвращения. Этим данная ситуация в корне отличается от большинства перемещений по репатриации беженцев, которые обычно происходят в рамках официальных, законных и оперативных соглашений между заинтересованными сторонами и УВКБ. Разница между возвращением ВПЛ и репатриацией беженцев тоже носит юридический характер. Добровольная репатриация обычно означает выражение воли беженцев вернуться под защиту своего государства, и тем самым они отказываются от статуса беженца. В отличие от нее, внутреннее перемещение не дает юридического статуса – это, скорее, категория, выражающая гуманитарные нужды и нарушения прав, связанные с ситуацией перемещения, которая просто не заканчивается с возвращением на родину. Следовательно, поиск устойчивых решений для возвращения ВПЛ оказывается более проблематичным по сравнению с репатриацией беженцев. В некоторых случаях возвращение ВПЛ попросту означает физическое перемещение ближе к тем же условиям, которые и создали ситуацию перемещения, тем самым создавая новые проблемы для защиты. В таких случаях ходатайство перед национальными и другими ответственными органами приобретает особенное значение.

Устойчивое решение находится тогда, когда ВПЛ больше не нуждаются в специальной помощи и защите, связанных с ситуацией перемещения, и могут осуществлять свои права человека без дискриминации, могущей возникнуть в связи с их положением. Его можно добиться таким образом: устойчивая (ре)интеграция в месте происхождения (возвращения), устойчивая местная интеграция в местах, где ВПЛ получают прибежище (местная интеграция), или устойчивая интеграция в другой части страны (поселение в другой части страны). Поиск любого устойчивого решения для ВПЛ – это поэтапный и часто



долгосрочный процесс по удовлетворению особых нужд, возникающих в связи с перемещением, и гарантии осуществления прав человека без дискриминации. Он проходит в контексте военно-политических, социально-экономических, правозащитных и гуманитарных проблем, а также трудностей с реабилитацией, развитием и мирным строительством. Сам по себе он требует скоординированного и своевременного участия широкого круга национальных и международных структур в этих сферах. ОБСЕ, обладая широкими полномочиями в области безопасности, занимает отличное положение, чтобы помогать этому процессу с самых разных сторон, в том числе через призму мониторинга прав человека. Конструктивный мониторинг комплексного процесса репатриации или возвращения ВПЛ и (ре)интеграции важен в целях своевременного выявления случаев нарушения безопасности и защиты, содействия и упрощения равного доступа к правам и эффективным средствам защиты, а также своевременного оповещения соответствующих властей, организаций и органов безопасности о возможных политических, институциональных или административных правонарушениях (т.е. на местном уровне), чтобы привлечь их к немедленному решению проблем. В этой связи эффективный мониторинг является как мощным инструментом для защиты, так и средством для создания и укрепления добросовестного управления. Он способствует соблюдению прав человека и помогает укрепить местные компетенции, а также эффективно устранить проблемы в системе защиты, связанные с процессом мирного строительства.

Вы находитесь в ситуации, когда беженцы и ВПЛ выбрали лучшее устойчивое решение в их конкретной ситуации. Они были либо репатриированы, либо вернулись в свои сообщества происхождения (беженцы или ВПЛ), либо решили остаться и интегрироваться в местах своего текущего пребывания (ВПЛ в родной стране), либо решили переехать в другую часть страны (беженцы или ВПЛ). В то время как мониторинг репатриации, возвращения и (ре)интеграции почти невозможно осуществить на индивидуальном уровне, ваше внимание следует сосредоточить на главных местах репатриации/возвращения или пребывания ВПЛ, где идет процесс (ре)интеграции в новых сообществах.

**Примечание:** в данном разделе термин «подопечные лица» относится к беженцам и ВПЛ в процессе (ре)интеграции как надежного выхода из их положения.

#### Основные элементы как база для мониторинга:

- Присутствие УВКБ и МККК в зонах репатриации/возвращения, их полномочия, конкретные функции и обязанности в данной ситуации, в т.ч. роль ведущей организации (напр., конкретно в мирных соглашениях); присутствие ОБСЕ, полномочия и компетенции. Все это нужно для координации действий;
- Насколько репатриация/возвращение или перемещение приемлемы для местного сообщества;
- Полный и беспрепятственный доступ в зоны возвращения и (ре)интеграции для специализированных агентств и заинтересованных структур, и возможность свободно посещать и говорить с подопечными лицами с любыми характеристиками гендера, возраста и индивидуальных особенностей;
- Наличие полноценной основы для межведомственного мониторинга и возможный вклад ОБСЕ в соответствии с ее полномочиями;
- Наличие исходных данных для мониторинга процесса и оценки надежности устойчивых решений.

#### Основные элементы мониторинга устойчивых решений:

- *Правозащитный подход:* права, нужды и интересы подопечных лиц должны лежать в основе политики, решений и программ, а также мониторинга устойчивых решений;
- *Государственные обязанности:* национальные и местные органы власти обязаны возглавить процесс содействия возвращению, перемещению и (ре)интеграции, и быть заинтересованы в нем. В идеале эти действия дополняются организациями гражданского общества на центральном/местном уровне;
- *Подход на уровне сообщества:* в ходе мониторинга следует про-

верить, соответствуют ли ответные меры правам, нуждам и интересам подопечных лиц, в том числе принимающего сообщества, а также способствуют ли они упрощению их участия в устойчивых решениях;

- *Подход с учетом индивидуальных особенностей:* в ходе мониторинга следует проверить, учитываются ли особенности различных подопечных групп, особенно лиц и групп, подверженных тому или иному риску в связи с их гендером, возрастом или индивидуальными особенностями;
- *Подход на основе интегрированного планирования и сотрудничества:* в ходе мониторинга следует изучить вопрос о вероятности гармоничного взаимодействия между политическими, экономическими, правозащитными структурами и организациями по развитию и мирному строительству, и способствовать плавному переходу от краткосрочных постконфликтных мер помощи к долгосрочному развитию и демократизации. В идеале, сообщества, затронутые перемещением, должны быть включены в национальные планы развития и борьбы с бедностью.

Существует ряд критериев для того, чтобы определить, в какой степени были достигнуты устойчивые решения. ВПА, добившиеся устойчивого выхода из своего положения, преодолели эту ситуацию и теперь способны полностью осуществлять свои права без какой-либо дискриминации.

## Основные категории для мониторинга

### Безопасность, защищенность и свобода передвижения:

- *Существующие риски личной безопасности и защищенности в местах возвращения и реинтеграции,* в том числе: нападения; акты насилия и харассмента против подопечных лиц; СГН; наличие наземных мин и неразорвавшихся боеприпасов, присутствие организованной преступности и банд; дурное обращение и эксплуатация; злоупо-

требление властью со стороны органов безопасности, гуманитарных и миротворческих структур, ответственных органов власти или других местных структур из данного сообщества, которые могут непропорционально затронуть женщин, девочек и разлученных детей. Признаки торговли людьми, в том числе в целях сексуальной или трудовой эксплуатации или изъятия органов;

- *Реформа сектора безопасности (РСБ):* программы по разоружению, демобилизации и реинтеграции (РДР), проводимые национальными органами власти с целью установления контроля над мелким и легким вооружением, программы по разминированию, исправлению преступлений прошлого и содействия примирению через установление механизмов правосудия для переходного периода, эффективной и подотчетной безопасности;
- *Полицейский контроль:* правоохранительные органы, их компетенции, состав (т.е. полиэтничность) и существующие механизмы полицейского контроля, роль женщин в них, доступ всех групп к полиции, интеграция мер безопасности в национальную сеть безопасности, условия для сотрудничества по вопросам безопасности внутри международного сообщества;
- *Особые риски, угрожающие подопечным лицам, и действия правоохранительных органов:* угрожают ли им иные риски, чем остальному населению? Угрожают ли некоторым подопечным группам более высокие риски, в зависимости от их гендера, возраста и индивидуальных особенностей? Возбуждаются ли судебные дела реже по преступлениям против подопечных лиц, или такие дела реже доводятся до суда?

- *Свобода передвижения:* полная свобода передвижения для всех, в той мере, в какой каждый может свободно уезжать и возвращаться. Ограничения свободы передвижения, в т.ч. вызванные практическими и иными препятствиями (небезопасные дороги, и т.д.); и официальные и неофициальные ограничения со стороны властей, продиктованные интересами национальной безопасности, общественного порядка,

общественного здоровья или прав и свобод других лиц, а также влияние этих ограничений на подопечных лиц, т.е. в отношении возможности трудоустройства, доступа на рынки, земли, в школы и их способности к самообеспечению.

#### **Доступ к личным документам и их восстановление:**

- Доступ подопечных лиц, т.е. беженцев, просителей убежища, ВПЛ, репатриантов, лиц без гражданства и других подопечных лиц (наравне с другими гражданами) к документам, удостоверяющим личность, и паспортам, документам гражданского состояния (напр., к свидетельствам о браке, разводе, усыновлении, рождении и смерти), документам на имущество и другим основным документам, необходимым для получения работы и доступа к основным услугам – например, к медицинским картам, трудовым книжкам, свидетельствам об образовании или пенсионным книжкам;
- Выдача, повторная выдача или восстановление документов без особых препятствий (т.е. без необходимости вернуться в место происхождения): можно ли восстановить утерянные документы с помощью простых процедур? Есть ли безопасные и эффективные механизмы для установления личности и получения необходимых документов? Справедливость процесса: существуют ли иные препятствия, такие как высокие сборы, длительные процедуры и требования к частой смене документов?<sup>21</sup> Имеют ли подопечные женщины и мужчины одинаковый доступ к документам, выданным на собственное имя?
- В отсутствие ответственных национальных структур, выдающих или восстанавливающих документы, есть ли иные организации и/или местные органы власти, которые выдают документы? Признаются ли такие документы национальными органами власти? Признаются ли местными органами власти документы, выданные национальными органами власти?

21 Во многих случаях МККК /Международная сеть движения красного креста и красного полумесяца может помочь наладить сообщение с местами происхождения беженцев и ВПЛ, в том числе за границами и фронтовыми линиями, в целях получения документов.

- Последствия отсутствия документов, удостоверяющих личность, или о гражданском статусе, для подопечных лиц, в том числе тот факт, что некоторые права нельзя осуществить без документов, как, например: доступ к собственному имуществу, здравоохранению, образованию и социальным услугам, прописке по месту жительства (если применимо), некоторым видам занятости, и т.д.

#### **Приемлемый уровень жизни:**

- Возможность подопечных лиц, в том числе наиболее уязвимых, удовлетворить свои основные потребности и получить доступ к основным продуктам питания и питьевой воде, кровле и жилью, сносной одежде и основным медицинским услугам и канализации. Подопечные лица непропорционально страдают от бедности, и ухудшились ли их средства к существованию по сравнению с ситуацией до бегства?
- Доступ подопечных лиц к специализированной гуманитарной помощи, соответствующей устойчивым решениям;
- Равный доступ к оплачиваемой работе и к справедливым и благоприятным условиям работы без дискриминации;
  - Если существуют препятствия, отличаются ли они от тех, с которыми сталкивается остальная часть населения или какие-то конкретные группы, и какие риски для защиты угрожают подопечным лицам вследствие безработицы или нелегального трудоустройства (напр., торговля сексом ради выживания)?
- Положение подопечных лиц со специальными нуждами: охвачены ли они существующими государственными программами, или ими занимается сообщество? Мощности таких программ.

#### **Проблемы с жильем, землей и имуществом:**

- *Жилье и земля:* остались ли у подопечных лиц нетронутые дома, куда они могут вернуться? Если нет, что стало с брошенной землей и жилищами: были ли они уничтожены, заняты, конфискованы, проданы (по принуждению), или были предприняты правовые реформы после их перемещения (напр., приватизация,

национализация)? Как это затрагивает подопечных лиц? Было ли им выделено временное жилье, и есть ли программы по строительству и ремонту?

- Положение квартиросъемщиков, неформальных поселенцев и других законных обитателей и пользователей жилья, их возможности вернуться и вновь вступить во владение или пользование жильем, землей и имуществом наравне с теми, кто обладает формальным правом на собственность;
- Альтернативные условия для ВПЛ и семей, пострадавших в ходе конфликта, занявших жилища/владения других перемещенных лиц;
- Имущественные законы: дискриминационны ли по отношению к женщинам, и признаются ли в жилищных и земельных программах, стратегиях и практиках, а также в программах по возврату имущества, права на совместное владение мужчин и женщин – руководителей домохозяйств? Носят ли законы о наследстве дискриминационный характер, и есть ли препятствия, не позволяющие подопечным лицам наследовать объекты собственности (напр., отсутствие свидетельства о смерти, и т.д.)
- *Имущественные вопросы:* правовые средства реституции или компенсации земель, жилья и имущества, которых подопечные лица были произвольно или незаконно лишены. Созданы ли специальные процедуры для рассмотрения исков о жилье, земле и имуществе? Изучить дополнительно:
  - Могут ли квартиросъемщики, обитатели социального жилья или другие законные пользователи также подавать иски?
  - Отдается ли предпочтение реституции жилья, земель и имущества как средству защиты?
  - Если реституция невозможна, предусмотрены ли адекватные, справедливые и объективные средства компенсации?
  - Доступна ли, по требованию, юридическая помощь для подачи жалоб?
  - Какую поддержку могут получить подопечные лица со специальными нуждами, в т.ч. те, кто не умеет читать или пи-

сать, а также дети, разлученные с родителями, в качестве гарантии, что им не откажут в реституции или компенсации?

- Выполняются ли решения о восстановлении права собственности? Если да, предусмотрены ли в таких случаях меры по предотвращению разграбления объектов собственности незаконными жильцами или создания неудобств для выселяемых лиц, которые сами могут оказаться ВПЛ?

#### **Доступ к государственным услугам, в том числе к медицинским, образовательным и социальным:**

- *Срочная медицинская помощь и здравоохранение:* беспрепятственный доступ к здравоохранению, в том числе специальным услугам для нуждающихся подопечных лиц. Мешают ли этому возможные препятствия (напр., отсутствие документов), или существуют иные препятствия юридического или практического характера (напр., не хватает врачей женского пола для оказания медицинских услуг женщинам, или чтобы добраться до врача женского пола, нужно проделать большой путь), из-за чего подопечные лица не могут воспользоваться такими услугами;
- *Образование:* бесплатный доступ к образованию и официальным школам на понятном для подопечных лиц языке; всеобщее зачисление мальчиков и девочек в школу во все классы; существуют ли препятствия к обучению (напр., оказывается ли помощь детям, пропустившим школьные занятия из-за своего перемещения) и как они устраняются;
- *Социальное обеспечение:* доступ к существующим национальным программам социального обеспечения для подопечных лиц, и в какой степени эти программы могут охватить весь круг интересов уязвимых групп, т.е. лиц с ограниченными возможностями, одиноких женщин, оставшихся без источника дохода, одиноких пожилых людей, оставшихся без семейной помощи, и др. Социальные меры, предпринимаемые сообществом, и варианты поддержания таких мер.

### Что учитывать и проверять?

Успешная интеграция или (ре)интеграция беженцев и ВПЛ в новые сообщества или сообщества их происхождения – это многослойный и долгосрочный процесс. Процесс перемещения оканчивается только тогда, когда полностью восстанавливаются права, которые индивид может осуществлять без дискриминации, когда устранены уязвимости, связанные с перемещением, и когда сообщества полностью интегрированы и социально сплочены, и тем самым способны справляться с коренными причинами перемещения. Таким образом, надежность устойчивых решений – это важный вопрос, который необходимо рассмотреть в процессе мониторинга. Для мониторинга этого сложного процесса необходимо глубокое понимание основ конфликта, типа перемещения, имевшего место в разных затронутых групп (убежище и международная защита в отличие от внутреннего перемещения), права и интересы затронутых лиц и сообществ, а также функции и обязанности национальных и международных участников постконфликтной стадии. Вам нужно помнить об институциональных обязанностях главных участников этого процесса, т.е. в рамках их мандатов (например, ВКБ отвечает за репатриацию беженцев и наблюдение за последствиями репатриации), а также в рамках положений соответствующих мирных договоренностей (и других надлежащих соглашений), либо в рамках местных достигнутых договоренностей. Ведение структурного мониторинга, как правило, имеет широкую рамочную основу, которая должна быть согласована между главными участниками процесса; это делается в целях координации действий и стратегического использования существующих компетенций и экспертного опыта. Исходя из вышеуказанного, роль ОБСЕ в постконфликтном наблюдении за выполнением устойчивых решений, скорее всего, будет дополнять усилия уполномоченных специализированных ведомств; в то же время, ОБСЕ будет помогать местным государственным и неправительственным структурам справляться с последствиями возвращения и (ре)интеграции ВПЛ и беженцев и строить структуры и практики добросовестного управления.

Мониторинг никогда не должен становиться самозадачей; он лишь средство скорейшего выявления главных проблем, затрагива-

ющих подопечных лиц и сообщества, с целью обеспечения средств защиты с помощью надлежащих (местных) структур. Таким образом, мониторинг становится инструментом защиты, и в то же время инструментом наращивания местных компетенций. Более того, если обнаруживаются серьезные проблемы в сфере защиты, которые благодаря эффективному мониторингу и принятию своевременных мер устраняются, это может снизить вероятность нового роста напряженности, и тем самым способствует предотвращению конфликта и нового витка боевых действий. Так, в лучшем случае эффективный мониторинг (и последующие действия) может также служить средством предотвращения конфликта.

Еще одним важным аспектом мониторинга устойчивых решений на постконфликтной стадии является необходимость увидеть всю картину возвращения/(ре)интеграции в целом, признавая при этом права, интересы и взгляды широкого сообщества. У последнего могут быть те же интересы, что и у подопечных лиц, но которые, однако, могли остаться незамеченными международными организациями. Это может сыграть против процесса (ре)интеграции. Так, по мере возможности, поддержку необходимо оказать всему принимающему сообществу, как в плане улучшения его возможностей по принятию у себя ВПЛ и беженцев, так и в плане содействия соответствующим социальным процессам. Учитывая эти аспекты, мониторинг способен обнаружить негативные общественные тенденции и тем самым инициировать своевременные корректирующие меры.

Особое внимание следует уделить людям с наиболее острыми нуждами и с потенциальными проблемами для защиты. Сюда относятся пожилые, хронические больные и лица с ограниченными возможностями, оставшиеся без надлежащей помощи, одинокие женщины, оставшиеся без источника дохода, разлученные с родственниками дети и другие лица из групп риска. Эти лица или группы не всегда могут быть вами замечены, но именно их право на защиту и помощь больше всего будет зависеть от успешности вашего мониторинга и последующих действий.



**Полевые операции ОБСЕ<sup>22</sup>**

- Познакомиться с мандатами, функциями и обязанностями международных организаций, а также национальных и местных структур, задействованных в данной ситуации, в целях выработки полноценной постконфликтной стратегии;
- В тесной координации с ВКБ и МККК, а также с другими основными структурами, обсудить функцию мониторинга и участия со стороны ОБСЕ, а в идеале постараться интегрировать ее в (уже существующую) либо создаваемую общую контрольную структуру, исходя из полномочий и компетенций основных действующих участников процесса;
- В тесной координации с ВКБ и МККК (и, по необходимости, с другими структурами), собрать имеющиеся или найти новые исходные данные, касающиеся направлений мониторинга, согласованных между сторонами или находящихся в соответствии с мандатом миссии;
- Разработать собственный план мониторинга, позаботившись о регулярных связях с подопечными группами и лицами, надлежащем учете, обновлении материалов и анализе;
- Обеспечить своевременное (и, по необходимости, конфиденциальное) представление соответствующим структурам ваших материалов, полученных в ходе мониторинга, и провести с ними дискуссии, чтобы согласовать надлежащие последующие действия;
- В случае нарушения правил местными органами власти/структурами в подопечных сообществах, подумать о согласованных мерах воздействия совместно с основными организациями в отношении центральных органов власти, с целью исправления допущенных нарушений и недопущения их повторения в будущем;
- Включать вопросы по устойчивым решениям в регулярную отчетность;
- Установить связь с соответствующими структурами ОБСЕ, таки-

<sup>22</sup> Порядок предлагаемых точек приложения полевых операций ОБСЕ не предполагает какого-то специального порядка действий, но состоит только из предлагаемых возможных действий ОБСЕ.

ми как ВКНМ, с целью осуществления мер воздействия и адекватного внешнеполитического взаимодействия на высшем уровне, по необходимости;

- В случае повторяющихся серьезных нарушений со стороны национальных и местных органов власти, рекомендовать надлежащие меры Генеральному Секретарю и Председателю;
- Продумать программные действия в поддержку местного институционального строительства для поиска устойчивых решений, в том числе путем усиления координации между соответствующими местными заинтересованными сторонами;
- Установить регулярные каналы коммуникации и механизмы информирования государств-участников ОБСЕ о текущих тенденциях и последних событиях в связи с потенциальными или действительными рисками.

**Рекомендуемая литература:**

- The Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement, Inter-Agency Standing Committee, *IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons*, April 2010, available at: <http://www.unhcr.org/50f94cd49.html>
- UN High Commissioner for Refugees, *UNHCR Handbook – Voluntary Repatriation: International Protection*, January 1996, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3510.html>, see “6.1 UNHCR’s Mandate for Returnee Monitoring” and “6.2 Returnee Monitoring: Amnesties and Guarantees, Monitoring, Reporting, Intervening”
- UN High Commissioner for Refugees, *UNHCR Handbook for Repatriation and Reintegration Activities*, May 2004, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/416bd1194.html>, see Module 6 on *Implementation, Monitoring and Evaluation*
- The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *OHCHR Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons*, 2009, Summary available at: [http://www2.ohchr.org/english/issues/idp/docs/A.HRC.13.21.Add.4\\_framework.pdf](http://www2.ohchr.org/english/issues/idp/docs/A.HRC.13.21.Add.4_framework.pdf)

- United Nations, *Guiding Principles on Internal Displacement*, available at: <http://www.idpguidingprinciples.org/>
- *Ending Displacement in the Aftermath of Conflict: Preliminary Framework for Supporting a more coherent, predictable and effective response to durable solutions needs of refugee returnees and internally displaced persons*, Decision No. 2011/20, available at: <http://www.globalprotectioncluster.org/en/tools-and-guidance/essential-protection-guidance-and-tools/hlp-essential-guidance-and-tools/hlp-essential-guidance-by-themes/hlp-and-displacement/iasc-framework-on-durable-solution-for-internally-displaced-persons-2010.html>

### Задача 4.3: Интегрирование вопросов возвращения и (ре)интеграции в добросовестное управление

#### Описание

Чтобы обеспечить эффективную защиту прав человека на всех уровнях и для всех групп населения, необходимо создать надлежащие системы добросовестного управления. Многие из элементов, необходимых для добросовестного управления, связаны с правами человека. Сюда относятся: законность и верховенство закона, отсутствие дискриминации, участие, процессуальная и содержательная объективность в процессе принятия решений, доступ к информации и отсутствие коррупции, независимая госслужба, а также право на пересмотр дела перед лицом независимого и беспристрастного суда. В сердце добросовестного управления лежит право на общественное участие, подотчетность правительства и существование независимого, беспристрастного и хорошо информированного суда. Для эффективного участия в общественной жизни требуется подход, способный интегрировать разнообразные особенности и учесть уязвимости, чтобы упростить равный доступ для всех и осуществление прав всеми членами общества. В предыдущих разделах мы увидели, что ВПА и беженцы должны пройти длинный путь, прежде чем на их уязвимости, связанные с перемеще-

нием, обратят внимание, и они смогут эффективно осуществлять свои права в тех сообществах, которые готовы и способны принять их и решать сложные проблемы в процессе (ре)интеграции. Аналогично, восстановление/развитие сильных, инклюзивных и демократических институтов и структур после жестокого (и продолжительного) конфликта, необходимых для добросовестного управления, скорее всего, станет сложным и длительным процессом. Возможность ВПА и беженцев эффективно преодолеть условия перемещения, восстановить/заново построить свою жизнь и начать пользоваться равными правами, представляет собой одновременно трудную задачу и возможность для восстановления/построения добросовестного управления. Подопечные лица имеют право на признание перед законом и равные права на защиту по закону. Поэтому вопросы, связанные с перемещением в результате конфликта, и его последствия – например, проблемы с жильем и имуществом или полным и равным доступом к коммунальным услугам, в том числе для возвращающихся лиц из числа национальных меньшинств – должны систематически интегрироваться в стратегии постконфликтного добросовестного управления. Это не только поможет подопечным лицам эффективно требовать соблюдения своих прав и участвовать во всех сферах общества, но и поможет в процессе демократизации и строительства устойчивых, справедливых и эффективных структур добросовестного управления. Наконец, и то, и другое, будет содействовать долгосрочной стабильности и предотвращению нового витка боевых действий и конфликта.

#### Основные направления интеграции вопросов возвращения и (ре)интеграции в структуры добросовестного управления

**Примечание:** в данном разделе термин «подопечные лица» относится к беженцам и ВПА в процессе (ре)интеграции как устойчивого решения в их ситуации.

#### Доступ подопечных лиц к информации:

- Степень осведомленности подопечных лиц об их правах и обязанностях, а также о способах осуществления прав в разных сферах жизни, например, с помощью мер правовой защиты;

- Доступ подопечных лиц к местным структурам (государственным и неправительственным организациям), осуществляющим поддержку в процессе (ре)интеграции;
- Доступ подопечных лиц к публичным средствам информации (печатным СМИ и радио) на понятном им языке.

#### **Доступ подопечных лиц к национальной судебной системе:**

- Укрепить органы правопорядка и их возможности по предотвращению повторных вспышек насилия: необходимые реформы, институциональное строительство, в том числе повышение информированности и специальное обучение госслужащих и работников судебной системы в области прав и интересов подопечных лиц, а также необходимые меры по укреплению доверия между подопечными лицами и соответствующими органами власти;
- Создать механизмы юстиции для переходного периода: в т.ч., механизмы по расследованию наиболее тяжких преступлений и нарушений прав человека, решение проблем безнаказанности и создание эффективных механизмов защиты свидетелей. Компетентность механизмов юстиции для переходного периода и их влияние на устранение коренных причин перемещения, а также уровень удовлетворения подопечных лиц существующими механизмами;
- Юридические или практические препятствия для подопечных лиц в получении эффективных мер защиты от нарушения прав с помощью компетентной национальной системы юстиции, в т.ч. в отношении прямого доступа к суду, доступности юридической помощи или толкования и гарантий надлежащей правовой процедуры;
- Способность, в т.ч. подопечных лиц, получить эффективные средства правовой защиты;
- Признание и исполнение решений судов, трибуналов или других административных органов в местах происхождения ВПЛ или их перемещения;
- Направление случаев СГН в национальную судебную систему: возбуждаются ли дела и выносятся ли приговоры по делам об

изнасиловании в систематическом порядке? Обычный вид наказания за развратные действия/изнасилование.

#### **Участие подопечных лиц в политических процессах, общественной жизни и выборах:**

- Возможность подопечных лиц, как женщин, так и мужчин, принимать участие в политических процессах и общественной жизни без дискриминации, осуществлять право голоса и избираться на государственные должности. Должны ли подопечные лица обязательно вернуться домой, чтобы участвовать в государственных выборах, и существуют ли препятствия к их участию в выборах (напр., отсутствие документов, длительные процедуры восстановления документов и боязнь подопечных лиц вставать на учет в избирательных списках)? Могут ли подопечные лица голосовать на местных выборах в местах их перемещения и/или местах происхождения?
- Возможность подопечных лиц, как женщин, так и мужчин, свободно вступать в объединения и равноправно участвовать в общественных делах: юридические препятствия, не дающие подопечным лицам создавать организации гражданского общества или неправительственные организации или участвовать в них;
- Свобода выражения собственных убеждений в общественной жизни без каких-либо последствий.

#### **Компетентность соответствующих местных структур и верховенство закона:**

- Способность национальных административных, судебных, пенитенциарных и правозащитных органов и неправительственных организаций защитить подопечных лиц и выделенные им ресурсы;
- Качество решений, принимаемых национальными органами в отношении подопечных лиц, в соответствии с национальными законами и региональными/международными стандартами;
- Степень независимости судебных, правозащитных и других органов от исполнительной власти;

- Существующее законодательство, касающееся национальных правозащитных органов: возможность расследовать по своей инициативе ситуации и дела о зарегистрированных нарушениях прав человека, ресурсная база соответствующих неправительственных организаций, в т.ч. устойчивое финансирование из госбюджета;
- Возможные пробелы и препятствия в национальных законах, регулирующих деятельность национальных органов власти и неправительственных организаций, не дающие им осуществлять эффективную защиту подопечных лиц;
- Компетентность местных правительственных и неправительственных структур в области прав человека, законов о беженцах и гуманитарных норм, а также в использовании лучших практик в области репатриации, возвращения и (ре)интеграции;
- Свобода передвижения для соответствующих неправительственных организаций и их сотрудников;
- Связь и уровень сотрудничества между национальными/местными государственными и негосударственными структурами по проблемам подопечных лиц;
- Наличие механизмов перенаправления между разными органами в отношении оказания защиты и помощи подопечным лицам.

#### **Экономическая интеграция и долгосрочное развитие:**

- Существование местных схем экономической поддержки подопечных лиц с целью (ре)интеграции и вос(создания) устойчивых средств к существованию;
- Существование специальных стратегий для зон, пострадавших от масштабного перемещения или возвратного движения ВПЛ и беженцев. Сообщества, затронутые перемещением, в идеале должны быть включены в национальные планы развития и борьбы с бедностью;
- Существование среднесрочных и долгосрочных планов развития, устраняющих пробелы в постконфликтных мерах оказания помощи и содержащих базовые меры по реабилитации и долгосрочные меры по развитию;

#### **Приверженность международным нормам и стандартам по закону и на практике:**

- Сильный правовой режим, охватывающий весь спектр нужд подопечных лиц, созданный на национальном уровне путем присоединения, ратификации или усиления соответствующих международных или региональных инструментов, касающихся закона о беженцах, лицах без гражданства, закона о правах человека, норм международного гуманитарного права и международного уголовного права;
- Интегрирование «Руководящих принципов ООН по внутреннему перемещению» в национальные законы и стратегии по внутреннему перемещению;
- Включение в национальные законы и стратегии международных норм и стандартов, содержащихся в международных и региональных инструментах, обычном праве и «мягком» праве;
- Применение национальных законов в порядке, позволяющем подопечным лицам осуществлять свои права.

#### **Что учитывать и проверять?**

И здесь вы исходите из того, что у подопечных лиц те же права, что и у других граждан и легальных постоянных жителей страны. Таким образом, государство обязано защищать и уважать их права и оказывать им активную поддержку в осуществлении их прав. Проблема тут заключается в анализе нужд и уязвимостей подопечных лиц, вызванных их ситуацией перемещения, возникающих в процессе их (ре)интеграции; такие проблемы нужно решать, чтобы помочь им эффективно осуществлять права и участвовать в общественной жизни наряду с другими гражданами. Такие аспекты должны найти свое отражение в проекте общей постконфликтной стратегии установления добросовестного управления в контексте перемещения. Обязательным условием для этого является то, чтобы подопечные лица узнали о своих правах и обязанностях, а также о своих конкретных возможностях для успешного возвращения / участия в общественной жизни. Аналогично, важно, чтобы соответствующие органы центральной и муниципальной власти понимали суть проблем и трудностей, связанных с





Быстрое восстановление и реконструкция разрушенных во время войны жилищ – главное условие для репатриации и возвращения почти двух миллионов перемещенных лиц. Февраль 1995 г.

Фото: УВКБ/Р. Ле-Мойн

перемещением, и умели их грамотно решать, сообразно местным компетенциям. Для этого могут понадобиться большие усилия по обучению и институциональному строительству, которые должны проводиться в тесном сотрудничестве со специализированными ведомствами. В то время как необходимо осознать имеющиеся у подопечных лиц уязвимости в связи с перемещением, точно так же важно учитывать интересы и возможности более широкого общества. Так, подопечных лиц не стоит выделять как лиц, обладающих более широкими или отличающимися от других правами (или даже привилегиями); их скорее нужно представлять как людей со специальными нуждами, вытекающими из их ситуации перемещения, для которых необходимы специальные меры, могущие гарантировать им действительное равенство перед законом и в жизни сообщества и страны. Даже несмотря на то, что нужды и проблемы постконфликтной среды носят комплексный характер и могут казаться огромными, стратегия добросовестного

управления должна быть направлена на достижение сбалансированности в вопросах равноправия и создания возможностей для доступа и осуществления прав для всех людей, а также, по необходимости, на поиск надлежащих средств защиты. Эту концепцию следует внедрить во все процессы в рамках добросовестного управления, увязывая вместе юридические, судебные, административные, политические и экономические аспекты в рамках долгосрочной стратегии. Кроме того, стратегия добросовестного управления должна быть всеобъемлющей и многолетней, способствовать гладкому переходу от помощи в постконфликтной ситуации и реабилитации к более широким устойчивым решениям и развитию; а также содействовать политической инклюзии, правозащитным и демократическим процессам. Это будет иметь важнейшее значение еще и для успешности и устойчивости (ре)интеграционных процессов и стабильной основы мирного сосуществования.

#### Полевые операции ОБСЕ<sup>23</sup>

Учитывать устойчивые решения, связанные с вопросами добросовестного управления в ваших программных действиях, и отображать соответствующие текущие события в регулярных отчетах. Наладить регулярную связь с исполнительными структурами ОБСЕ с мандатами в смежных областях, особенно с УДИПЧ, ВКНМ и ПССМИ (Представитель по свободе СМИ, ОБСЕ).

#### Доступ к информации:

- Помочь местным участникам процесса предоставить подопечным лицам информацию об их правах, обязанностях и средствах правовой защиты.

#### Доступ к национальной судебной системе:

- Ходатайствовать о том, чтобы принципы верховенства закона и доступа к правосудию учитывались в планах по интеграции и развитию и в других стратегических документах;

<sup>23</sup> Порядок предлагаемых точек приложения полевых операций ОБСЕ не предполагает какого-то специального порядка действий, но состоит только из предлагаемых возможных действий ОБСЕ.



- Ходатайствовать перед соответствующими органами власти о предоставлении подопечным лицам доступа к правосудию на тех же основаниях, что и (другим) гражданам, на понятном им языке;
- Следить за судебными делами и условиями содержания под стражей. Ходатайствовать перед местными коллегами о делах, к которым были привлечены и подопечные лица, заботясь о том, чтобы эти дела были как следует расследованы, переданы в суд, и чтобы по ним было вынесено решение.

**Участие в политических процессах, общественной жизни и выборах:**

- В тесном сотрудничестве с УДИПЧ ходатайствовать перед соответствующими органами о создании адекватных избирательных условий, дающих возможность подопечным лицам голосовать и выдвигаться на государственные должности, а также оказать властям поддержку в создании надлежащих условий;
- Ходатайствовать перед соответствующими органами об устранении всех существующих правовых и иных нарушений, ограничивающих основные свободы подопечных лиц, в том числе свободу собраний и свободу самовыражения.

**Компетенции соответствующих местных структур и верховенство закона:**

- Пропагандировать интегрированный подход к правам человека и их защите, с особым вниманием к специальным нуждам подопечных лиц, во всех заинтересованных государственных структурах;
- В тесном сотрудничестве с участниками процесса, в т.ч. с ВКБ, МККК и другими специализированными ведомствами, помочь правительству, в т.ч. советом, выработать стратегию и политику в отношении (ре)интеграции и развития, а также стратегию поиска устойчивых решений;
- Содействовать процессам правовой реформы через ходатайства и юридические советы;
- В тесном сотрудничестве с соответствующими участниками про-

- цесса, в т.ч. с ВКБ, МККК и другими специализированными ведомствами, повышать информированность и компетенции среди правоохранительных и других национальных и местных государственных органов и неправительственных организаций в отношении прав и интересов подопечных лиц, организуя для них учебные курсы и курсы по повышению квалификации;
- В тесном сотрудничестве с соответствующими органами, в т.ч. с ВКБ, МККК и другими специализированными ведомствами, помогать основным местным органам управления взять на себя функции руководства и надзора за ответными мерами в отношении проблем, приоритетов и вызовов (ре)интеграции;
- Высказывать замечания по национальному законодательству, преследуя цель расширить компетенции или уровень независимости соответствующих национальных институтов, чтобы продвигать идеи безопасности, благополучия и прав для всех, в том числе для подопечных лиц;

Возвращение владельца магазина в разрушенную деревню Пейя/Печ (Косово). Лето 1999. Фото: Любомир Котек/ОБСЕ



- Помочь органам власти учредить справедливые и эффективные судебные системы;
- Убедиться в том, что стратегии и инициативы реформы в судебной и административной системе содержат необходимые гарантии защиты прав и благосостояния подопечных лиц;
- В тесном сотрудничестве с соответствующими структурами, в т.ч. с ВКБ, МККК и другими специализированными ведомствами, поддерживать организации, оказывающие правовую помощь подопечным лицам в восстановлении их прав;
- В тесном сотрудничестве со специализированными ведомствами содействовать созданию и деятельности независимых национальных правозащитных институтов и подготовить их по важнейшим вопросам;
- В той мере, в какой это необходимо, и в тесном сотрудничестве со специализированными ведомствами, выступать в соответствующих учреждениях по отдельным делам и в случае провалов в системах безопасности и прав человека;
- Поддерживать участие населения в охране общественного порядка с учетом этнических особенностей, а также гендера, возраста и индивидуальных особенностей;
- Содействовать общественным программам социальной сплоченности.

#### **Экономическая интеграция и долгосрочное развитие:**

- Ходатайствовать о надежности устойчивых решений, поддерживая соответствующие интересы сообщества в долгосрочных планах постконфликтной реабилитации и национальных и региональных планах развития. Может понадобиться действенное наведение мостов для преодоления разрывов между гуманитарными мерами и усилиями по развитию. Для этого необходимо обеспечить доступ возвращающихся групп к проектам и стратегиям развития.

#### **Приверженность международным нормам и стандартам по закону и на практике:**

- Выяснить, какие международные и региональные инструменты были ратифицированы страной, и какие существуют возможные пробелы;
- По возможности, ходатайствовать о присоединении и ратификации. Переводить, публиковать и распространять просветительские материалы и поддерживать ВКБ, УВКПЧ, МККК и другие надлежащие структуры в их усилиях по присоединению к международным инструментам, лежащим в основе защиты и безопасности подопечных лиц, защиты национальных меньшинств и т.д.;
- Оказывать экспертную и техническую помощь, по необходимости и возможности.

#### **Рекомендуемая литература:**

- The Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement, Inter-Agency Standing Committee, *IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons*, April 2010, available at: <http://www.unhcr.org/50f94cd49.html>
- United Nations, *Guiding Principles on Internal Displacement*, available at: <http://www.idpguidingprinciples.org>
- Document of the Copenhagen meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, available at: <http://www.osce.org/odihr/elections/14304>
- Документ Копенгагенского Совещания Конференции по Человеческому Измерению СБСЕ, здесь: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/14304?download=true>
- OSCE, *HCNM Recommendations on policing in multi-ethnic societies*, available at: <http://www.osce.org/hcnm/32227>
- ОБСЕ, «Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе», здесь: <http://www.osce.org/ru/hcnm/32228?download=true>
- UN High Commissioner for Refugees, *UNHCR Manual on a Community Based Approach in UNHCR Operations*, March 2008, available at: <http://www.refworld.org/docid/47da54722.html>

## Задача 4.4: Примирение в контексте (ре)интеграции подопечных лиц

### Описание

Конфликт причиняет ущерб и страдания, нередко всем конфликтующим сторонам, и особенно гражданскому населению. Перемещение в условиях насилия, преследования и нарушений норм международного гуманитарного права и прав человека является одной из наиболее пагубных последствий конфликта. Несмотря на то, что есть много примеров успешных масштабных процессов возвращения и (ре)интеграции после конфликта, ущерб и травма, полученные людьми в результате насильственного конфликта (и связанного с ним перемещения) невозможно исправить и нельзя игнорировать. Таким образом, то, как общества, общины и отдельные лица справляются с болезненными переживаниями и несправедливостью, пережитыми ими во время конфликта и перемещения, и как реагируют на них, скорее всего, повлияет на их будущее. Отсюда следует тесная связь между возвращением и (ре)интеграцией и примирением, так как оба процесса могут быть взаимозависимыми и взаимно усиливающими: хорошо организованный и успешный процесс (ре)интеграции способен усилить конструктивный диалог и социальное взаимодействие между соответствующими группами населения. В то же время, позитивная социальная динамика в стране и местах происхождения беженцев и пока еще перемещенных лиц, демонстрирующая явные признаки готовности конструктивно разбираться с прошлым, может подстегнуть эти группы решить вопрос о том, возвратиться и строить свою жизнь в стране и в родных сообществах, или нет.

«Примирение» как понятие ассоциируется с разными значениями и процессами; так, между учеными и практиками нет общего согласия по поводу его точного значения. Чаще всего примирение связывается с анализом прошлого, и поэтому в первую очередь сосредоточено на вопросах признания совершенных деяний и правосудии переходного периода. Примирение также делает акцент на ведущей роли воспоминаний и памяти, а также преодолении исторических мифов и их наследия.

Рабочее определение, данное ЦПК ОБСЕ в концептуальном документе «К разработке стратегии примирения в зоне ОБСЕ», описывает примирение как процесс, стремящийся к преодолению конфликтов путем прерывания порочного круга, состоящего из взаимно ошибочных восприятий и сеющих рознь воспоминаний, что часто приводит к насилию через трансформацию политических и общественных отношений. Последние должны быть основаны на понятиях доверия, равноправия, признания различий, позитивном восприятии друг друга, партнерстве, активной дружбе и взаимных или общих интересах. В этом отношении примирение имеет не только политическую, и тем самым прагматическую сторону, но и когнитивное измерение, в котором, изменяя представления, необходимо разбить модели исторически укоренившейся неприязни и превратить их в конструктивные отношения.

Процесс примирения – это тяжелый путь. Важным аспектом примирения является сознательное и систематическое изучение тех поводов для обиды, которые по возможности можно исправить. Сюда относится систематическое восстановление прав, признание нарушений международного гуманитарного права и прав человека и ответственности за них (в том числе перемещения) и, наконец, поиск правды и справедливости как основ. Более того, сюда относятся потенциальные выводы в правовой, институциональной и общественной сфере с целью подготовки почвы к коллективному «больше никогда».

Нет одинаковых процессов примирения, и каждый из них зависит от природы конфликта. Хотя общей модели нет, исторический опыт показывает общие черты и успешные механизмы, такие как сильное и однозначное политическое лидерство и политическая воля к участию в таком процессе, который подразумевает самоанализ, а часто сопряжен и с политическими рисками.

Хотя этот сложный процесс примирения может получить поддержку со стороны, он, несомненно, должен стать личным делом общества и местных пострадавших сообществ, а также быть признан наиболее пострадавшими лицами. Для поддержания (ре)интеграции,

устойчивого мира и процессов примирения требуются усилия множества структур, институтов и уровней, в т.ч. гражданского общества, ВПА, беженцев и сообществ, пострадавших от перемещения (напр., принимающие сообщества/возвращающиеся беженцы). Возможность заново выстроить живые, разнообразные и устойчивые сообщества после насильственного конфликта и массового перемещения – вот конечная задача успешного процесса примирения. Хотя внешнее вмешательство в этот процесс ограничено по своей природе, оно может внести бесценный вклад и поддержать общество, местные общины и подопечных лиц на этом трудном пути.

### Основные факторы примирения в контексте возвращения и (ре)интеграции

Несмотря на то, что в вопросах примирения не существует единственного подхода, пригодного для всех случаев, есть такие моменты, которые касаются всех или большинства процессов. Сюда относятся:

- *Психологическое измерение*: история произошедшего – индивидуальный или коллективный опыт – анализ психологического наследия. Серьезно оспариваемые интерпретации прошлого существуют, и, как правило, прошлое продолжает влиять на настоящее (напр., утрата родственников, потеря или разрушение жилищ и имущества, психологическая травма и утрата прав, и т.д.).
- *Социальное измерение*: (ре)интеграция имеет место в местном и общинном контексте с участием принимающего сообщества, возвращающихся групп и других местных структур. Так, инициативы сообщества и простых людей, а также другие идущие снизу инициативы, также направленные на более широкое участие подопечных лиц, скорее всего, возымеют усиливающее воздействие. Женщины и молодежь могут сыграть важную роль в этом процессе, так как чаще всего они не принимают активного участия в конфликте.
- *Политическое измерение*: четкое представление, лидерство, принятие рискованных решений и чувство ответственности за взятые

обязательства со стороны политических лидеров – важнейшие элементы для успешной реализации примирительных процессов. Примирение не может состояться, если у лидеров нет политической воли, и они боятся рисковать. Личные отношения и прямая связь между лидерами также являются залогом процессов примирения. Символические жесты политических лидеров могут принести позитивные изменения и повлиять на представления всех сторон друг о друге в лучшую сторону.

- *Справедливость и правовые аспекты*: определение фактов, установление и поиск истины, признание нарушений международного гуманитарного права и прав человека (и ответственности за прошлые нарушения), систематическое восстановление прав, особенно напрямую касающихся репатриации / возвращения и (ре)интеграции, таких как право на жилище и имущество, механизмы для установления правосудия, в том числе восстановительного правосудия, возмещения вреда и компенсаций. Содействие необходимым правовым инициативам и правовой реформе.
- *Институциональное измерение и верховенство закона*: возможности органов и структур, обеспечивающих верховенство закона, на национальном, двустороннем и региональном уровнях. На национальном уровне: укрепление верховенства закона и демократических институтов, демократизация, уважение прав человека и основных свобод – путем реформ, местного институционального строительства, обучения, мер по укреплению доверия и механизмов юстиции в переходном периоде. Пробелы и препятствия в национальном законодательстве: качество и объем существующих законов о правах человека и независимости судебной системы и других структур от исполнительной власти.
- *Образовательное измерение*: реформа в сфере образования (напр., правовая/законодательная, техническая/педагогическая и содержательная/учебные программы), в т.ч. реформы учебников, подготовка учителей, доступ к обучению на языке, понятном подопечным лицам,



а также вовлечение молодежи в социальные и общинные инициативы (напр., спортивные мероприятия, и т.д.). Реформа в сфере образования должна включать в себя руководство по составлению учебных заданий с учетом особенностей конфликта и гарантировать, что деликатное обращение с вопросами, связанными с конфликтом, войдет во все образовательные стратегии и программы.

— *Региональное и международное измерение:* конструктивное и целенаправленное сотрудничество между влиятельными странами или странами, пострадавшими в ходе прошлого конфликта (напр., со странами, принявшими у себя беженцев, с соседними странами) в целях решения актуальных вопросов, связанных с перемещением и поиска устойчивых решений для всех лиц, кого коснулось перемещение. Разработка двусторонних, многосторонних и региональных инструментов сотрудничества с целью обеспечения непрерывной коммуникации и налаживания отношений; налаживания диалога и технического сотрудничества; установления параметров для создания двусторонних и региональных рабочих групп; разработки планов действий, направленных на удовлетворение специальных нужд; а также проведения совместных информационных кампаний по информированию оставшихся ВПА и беженцев об условиях устойчивых решений.

### Что учитывать и проверять?

Важно осознать и признать существующие ограничения внешних мер воздействия в примирительных процессах. Примирение нельзя навязать извне, в нем должны быть заинтересованы сами затронутые конфликтом сообщества и общества, которые должны содействовать примирению. Процессы примирения носят многосторонний и продолжительный характер, и иногда на них уходят непрерывные и решительные усилия нескольких поколений. Важно, чтобы внешние участники процесса сосредоточились на тех вопросах примирения, которые могут быть (и должны быть) решены, и где вклад внешних участников может придать дополнительный стимул усилиям национальных и местных структур. Аспекты процессов примирения включают в себя правовые и институциональные, политические, экономические и социальные

инициативы. В ходе этих процессов изучается как прошлое (с целью устранить обиды), так и будущее – с целью устранить коренные причины старого конфликта и предотвратить новый. Верховенство закона и инициативы в области прав человека могут сыграть важную роль в восстановлении прав, анализе ущерба и потерь, и в поиске средств защиты. Изучая правовые и институциональные аспекты, помните также о социальных возможностях для диалога и положительного взаимодействия на уровне сообщества – например, поддерживая потенциальные инициативы простых людей.

Вашей отправной точкой в усилиях по содействию постконфликтному примирению в контексте (ре)интеграции должно стать обязательное широкое участие подопечных лиц и местная заинтересованность в этом процессе (на всех уровнях и во всех соответствующих зонах). Кроме того, дайте руководство и окажите поддержку соответствующим национальным и местным структурам и участникам и помогайте им развивать компетенции. Не забывайте, что иногда женщины, пожилые люди и молодежь желают и могут начать конструктивное взаимодействие и тем самым сыграть важную роль в процессах примирения, так как о них могут думать, что «руки у них кровью не запачканы». Во время как у старших лидеров сообщества могут сохраниться положительные воспоминания об общей и мирной истории жизни до конфликта (и достаточно авторитета, чтобы напоминать об этом сообществу), молодые люди, не принимавшие непосредственное участие в конфликте, могут полностью сосредоточиться на будущем и открывающихся возможностях. Ввиду того, что женщины и матери могли многое пережить во время конфликта и перемещения (и при этом им приходилось брать на себя дополнительное бремя), возможно, они скорее захотят применить прагматичный подход и вступить в диалог по поиску решений.

Помните о том, что успешная и устойчивая (ре)интеграция женщин и мужчин, девочек и мальчиков, перемещенных в результате конфликта – это мощное выражение готовности и способности задействованных сторон устранить хотя бы некоторые из последствий



конфликта и заглянуть в будущее. В этом процессе важную роль играют местные органы власти, способствуя примирению и мирному сосуществованию. Содействие этому процессу будет способствовать укреплению общества в целом и помощи в его усилиях на пути к примирению и мирному будущему.

#### Полевые операции ОБСЕ<sup>24</sup>

Учитывать процесс примирения в своих программных действиях, и отражать текущие события в регулярной отчетности. Наладить тесную связь с такими исполнительными структурами ОБСЕ, как УДИПЧ или ВКНМ.

- Узнать, восстанавливаются ли права подопечных лиц, и выяснить возможные препятствия;
- Узнать, устраняются ли нарушения прав человека и норм международного гуманитарного права, вызванные конфликтной ситуацией, и устанавливаются ли ответственные за них лица, выяснить тяжесть этих нарушений и дать совет и оказать поддержку механизмам правосудия в переходном периоде;
- Предоставить общую платформу для диалога и примирения, а также для обмена соответствующими лучшими практиками и опытом;
- Призвать государственные структуры и политические партии, задействованные в прошлом конфликте, вступить в диалог и техническое сотрудничество с целью решения актуальных вопросов, связанных с перемещением;
- Призывать к налаживанию отношений между принимающим сообществом и группами репатриантов и содействовать этому процессу;
- Поддерживать работу гражданского общества по закреплению многосторонних процессов примирения;

<sup>24</sup> Порядок предлагаемых точек приложения полевых операций ОБСЕ не предполагает какого-то специального порядка действий, но состоит только из предлагаемых возможных действий ОБСЕ.

- Содействовать реформе в сфере образования, в т.ч. проводя оценку образовательных систем и программ на предмет содержащихся в них деликатных вопросов, связанных с конфликтом, реформе учебников, а также поддерживать общественные и молодежные инициативы;
- Продвигать роль СМИ в примирительном процессе, чтобы помочь в создании положительных образов и представлений и избавиться от стереотипов.

#### Рекомендуемая литература:

- OSCE, *Workshop "Towards a Strategy for Reconciliation in the OSCE Area" – Key Issues and Recommendations*, 2012, available at: <http://www.osce.org/sg/98698>
- International Peace Institute (IPI), Walter Kemp, *Rebuilding Lives: Regional Solutions to Displacement in the Western Balkans*, 2012, available at: [http://www.ipinst.org/media/pdf/publications/rebuilding\\_lives\\_ipi\\_epub.pdf](http://www.ipinst.org/media/pdf/publications/rebuilding_lives_ipi_epub.pdf)
- The Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement, *Integrating Internal Displacement in Peace Processes and Agreements: A Peacemaker's Toolkit*, 2010, available at: [http://www.usip.org/sites/default/files/resources/USIP\\_PMT\\_Bern\\_IDP.pdf](http://www.usip.org/sites/default/files/resources/USIP_PMT_Bern_IDP.pdf)
- International Centre for Transitional Justice and The Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement, edited Roger Duthie, *Transitional Justice and Displacement*, 2012, available at: [http://www.ssrc.org/workspace/images/crm/new\\_publication\\_3/%7Bcf869aa8-b9d1-e111-bb1a-001cc477ec84%7D.pdf](http://www.ssrc.org/workspace/images/crm/new_publication_3/%7Bcf869aa8-b9d1-e111-bb1a-001cc477ec84%7D.pdf)
- The Brookings Institution – London School of Economics Project on Internal Displacement, *Resolving Internal Displacement: Prospects for Local Integration*, 2011, available at: [http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2011/6/01%20protracted%20displace%20local/resolving\\_id\\_prospects\\_for\\_local\\_integration\\_june2011.pdf](http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2011/6/01%20protracted%20displace%20local/resolving_id_prospects_for_local_integration_june2011.pdf)

## Круг полномочий

### Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)

ОБСЕ представляет собой региональную сеть, основанную на положениях Главы VIII Хартии Объединенных Наций, и первую инстанцию по мирному урегулированию споров на территории ее юрисдикции, а также главный инструмент для раннего предупреждения, предотвращения и разрешения конфликтов, кризисного управления и постконфликтной реабилитации.

Решением Совета Министров № 3/11 «Об элементах конфликтного цикла ...» государства-участники признали, что «права лиц, которым угрожает перемещение, или уже пострадавших от него, необходимо действенно защищать на всех стадиях конфликтного цикла».

Секретариат ОБСЕ, институты ОБСЕ и полевые миссии ОБСЕ работают согласно утвержденным мандатам. Сотрудникам ОБСЕ следует читать и применять данную «Памятку» в контексте полномочий своих исполнительных структур. Настоящий документ, являющийся справочным инструментом для сотрудников ОБСЕ, работающих с лицами, которым угрожает риск перемещения, или уже пострадавшими от него и нуждающимися в эффективных средствах защиты, ни в коем случае не может служить основой для расширения мандатов ОБСЕ: это по-прежнему остается прерогативой Постоянного Совета.

### Верховный комиссар оон по делам беженцев (ВКБ)

Управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ) было создано 14 декабря 1950 г. Генеральной Ассамблеей ООН. По

Уставу 1950 г., а также по Конвенции 1951 г. «О статусе беженцев», Управление уполномочено возглавлять и координировать международные действия по защите беженцев и решать проблемы беженцев во всем мире. Его главная цель – гарантировать права и благополучие беженцев. Оно стремится сделать так, чтобы у любого лица была возможность осуществить свое право на просьбу об убежище и получение безопасного убежища в другом государстве, с возможностью добровольного возвращения домой, интеграции в местное сообщество или переселения в третью страну. Кроме того, Генеральная Ассамблея в нескольких случаях признала специальные полномочия ВКБ в отношении внутренне перемещенных лиц и призвала привлекать к участию Управление по определенным параметрам.

Вообще говоря, ВКБ стремится свести к минимуму ситуации вынужденного перемещения, призывая государства и другие институты создавать такие условия, которые способствуют защите прав человека и мирному урегулированию споров. Преследуя ту же цель, ВКБ активно стремится к консолидации усилий по реинтеграции подопечных лиц, чтобы тем самым избежать повторения ситуаций, провоцирующих перемещение населения. В своих усилиях по защите подопечных лиц организация работает в партнерстве с правительствами стран, региональными структурами, международными и неправительственными организациями. В силу своей деятельности ВКБ стремится продвигать цели и принципы, заложенные в Хартии ООН, в основном, способствуя усилиям, направленным на международный мир и безопасность, развивая дружеские отношения между нациями и призывая к соблюдению прав человека и основных свобод.

### Международный комитет красного креста (МККК)

МККК – это нейтральная, беспристрастная и независимая организация, чья исключительно гуманитарная миссия заключается в защите жизни и достоинства жертв вооруженного конфликта и других

ситуаций насилия, а также в оказании им помощи. МККК также стремится предотвращать страдания путем продвижения и укрепления гуманитарного права и универсальных гуманитарных принципов.

Будучи создан в 1863 г., МККК стоит у истоков Женевских Конвенций и Международного Движения Красного Креста и Красного Полумесяца. Он направляет и координирует международные действия, проводимые Движением в местах вооруженных конфликтов и других ситуаций насилия.

### Управление верховного комиссара оон по правам человека (увкпч): специальный докладчик оон по правам внутренне перемещенных лиц

В своем первоначальном виде Управление было основано в 1992 г. Генеральным Секретарем по просьбе Комитета по правам человека, а мандат по правам внутренне перемещенных лиц является частью механизма Специальных Процедур Совета по правам человека. Полномочия Специального Докладчика осуществляются Управлением Верховного Комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ). Согласно Резолюции Совета по правам человека A/HRC/RES/14/6, его полномочия, *inter alia*, состоят в следующем: в координации с другими структурами ходатайствовать о защите прав человека ВПА; вступать в диалог с правительствами стран, неправительственными организациями и иными структурами; содействовать укреплению международных ответных мер на ситуации внутреннего перемещения; и интегрировать права человека ВПА во все надлежащие элементы системы ООН.

Кроме того, Специальный Докладчик осуществляет деятельность по продвижению и распространению «Руководящих Принципов по внутреннему перемещению» (E.CN.4/1998/53/Add.2) на национальном, региональном и международном уровне; посещает страны; поддерживает обучение и институциональное строительство для

правительственных и неправительственных структур, например, разработку национальной стратегии и законов о ВПА; производит стратегические исследования. Специальный Докладчик представляет ежегодные отчеты Совету по правам человека и Генеральной Ассамблее.

**Таблица 1. Cluster Lead Agencies at the Global level**

|   |                                 |
|---|---------------------------------|
| Телекоммуникации для чрезвычайных ситуаций      | ВПП                             |
| Логистика (материально-техническое обеспечение) | ВПП                             |
| Скорейшее восстановление                        | ПРООН                           |
| Защита  | ВКБ ООН                         |
| Координация и управление лагерей                | ВКБ /МОМ                        |
| Временное укрытие                               | ВКБ / МФКК                      |
| Образование                                     | UNICEF/Фонд «Save the Children» |
| Здравоохранение                                 | ВОЗ                             |
| Питание   | UNICEF                          |
| Санитарные условия, питьевая вода и гигиена     | UNICEF                          |
| Продовольствие и сельское хозяйство             | ВПП/ФАО                         |

## Мировая кластерная архитектура

Процесс Гуманитарной реформы был инициирован Координатором ООН по оказанию помощи в чрезвычайных ситуациях вместе с Постоянным Межведомственным Комитетом (ПМК) в 2005 с целью повысить эффективность гуманитарных ответных мер в чрезвычайных ситуациях (за исключением беженцев, которые являются исключительной прерогативой УВКБ). Основы нынешней международной системы координации гуманитарных мер были заложены в Резолюции Генеральной Ассамблеи 46/182 в декабре 1991 г. Гуманитарная Реформа 2005 г. ввела новые элементы с целью повышения компетенций, предсказуемости, подотчетности, укрепления лидерских позиций и партнерства. Функция реагирования в чрезвычайных ситуациях была закреплена на мировом уровне согласно разделению труда между специализированными агентствами, фондами и программами ООН, которые берут на себя лидерские функции в различных направлениях гуманитарного реагирования и в т.н. «Кластерах» (см. ниже Таблицу с перечислением глобальных кластеров и ведущих организаций).

Кластеры являют собой группы гуманитарных организаций (ООН и не только) и соответствующих государственных и общественных партнеров, которые работают совместно, с целью координации чрезвычайных мер в конкретных секторах, связанных с гуманитарным действием, напр. в области питания и здравоохранения. Они создаются по мере возникновения явных гуманитарных нужд, а также там, где в секторе действуют разнообразные структуры, а национальным органам власти необходима помощь по координации всех усилий. Работа Кластеров основана на принципах партнерства и подотчетности перед затронутыми группами населения.

## 1. Кластерные обязанности ВКБ

На мировом уровне, ВКБ взял на себя лидерские функции в области Защиты, координации и управления лагерей и предоставления временных укрытий.

Внутри Кластера Защиты есть также тематические обязанности, которыми занимаются специальные агентства ООН, связанные с защитой ребенка (ЮНИСЕФ), сексуальным и гендерным насилием (ЮНИСЕФ/ЮНФПА), жильем, землей и имуществом (UN Habitat) и разминированием (ЮНМАС).

Глобальный Кластер Защиты (ГКЗ) координирует и дает глобальные межведомственные политические консультации и инструкции по реализации кластерного метода в деятельности полевых Кластеров Защиты, а также поддерживает меры по защите в чрезвычайных гуманитарных ситуациях, не связанных с беженцами. ГКЗ также возглавляет усилия по защите и консультирует по стандартам и политике в условиях сложных чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, особенно в отношении защиты внутренне перемещенных лиц.

## 2. Взаимодействие ОБСЕ с кластерной системой

В тех странах, где разразился новый конфликт или природная катастрофа, отделения ОБСЕ должны быть готовы к активизации Кластерной системы Территориальным офисом ООН в период чрезвычайного положения. Обычно этот период имеет определенный срок и длится пока сохраняется ситуация конфликта или стихийного бедствия, а государство продолжает нуждаться в помощи. Обычно статус чрезвычайного положения регулярно пересматривается.

Как правило, представительства ОБСЕ имеют возможность прояснить статус активных кластеров в данной стране, обращаясь для это-

го в Управление ООН по координации гуманитарных вопросов (УКГВ) в данной стране.

## 3. Взаимодействие МККК с кластерной системой

В тех ситуациях, когда были созданы кластеры, МККК не берет на себя лидерство ни в одном из них, и не вступает ни в один из них в качестве члена, так как в этом случае он стал бы формально подчиняться Координатору по гуманитарным вопросам и, в конечном итоге, Координатору ООН по оказанию помощи в чрезвычайных обстоятельствах. МККК внимательно следит за гуманитарной реформой и оказывает в этом помощь ООН, а также принимает участие в полевых координационных механизмах, в т.ч. – в статусе наблюдателя – во встречах Территориальных групп по гуманитарным вопросам и в кластерных встречах, в зависимости от своих программ<sup>25</sup>. Метод координации МККК основан на желании достижения эффективного оперативного взаимодополняющего сотрудничества между организациями, стремясь избегать дублирования гуманитарных действий и удовлетворять все интересы получателей помощи.

## 4. Последние события в области всемирной кластерной архитектуры: повестка перемен

В свете расширяющегося признания недостатков многостороннего гуманитарного реагирования, руководители ПМК пересмотрели методологию гуманитарных ответных действий и инициировали Договор о повестке перемен. В декабре 2012 г., были согласованы «Протоколы о повестке перемен», в которых были заложены параметры улучшения коллективных действий в чрезвычайных гуманитарных обстоятельствах. Протоколы касаются трех основных моментов: лидерство,

<sup>25</sup> Справочный модуль ПМК для кластерной координации на уровне стран | 2012, с.4., здесь: [http://clusters.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/iasc-coordination-reference%20module-en\\_0.pdf](http://clusters.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/iasc-coordination-reference%20module-en_0.pdf)



координация и подотчетность перед затронутыми группами населения, донорами и правительствами.<sup>26</sup>

Ряд Протоколов о повестке перемен нацелены на более масштабные чрезвычайные ситуации, но в них содержатся и принципы, которые также находят все более широкое применение в существующих кластерных ситуациях.

### Активизация кластерной системы в стране<sup>27</sup>

Не все мировые кластеры можно активизировать на уровне страны; решение об их активизации исходит из нужд, обнаруженных в ходе совместной оценки.

#### Кластеры основаны на следующих критериях:

- A** Побудительная причина в виде новой масштабной чрезвычайной ситуации или резкое ухудшение и/или существенное изменение существующей гуманитарной ситуации, в результате чего появляются пробелы в координации.
- B** Оценка существующих ответных мер и координационных возможностей на национальном уровне показывает неспособность адекватно справиться с ситуацией.

<sup>26</sup> К конкретным действиям относятся: усиленные лидерские компетенции на всех уровнях ответного воздействия; улучшенное стратегическое планирование, проясняющее коллективные результаты, к которым стремится гуманитарное сообщество; усиленный процесс оценки нужд, управление информацией, планирование, мониторинг и анализ в целях более эффективного и стратегического ответного воздействия; улучшенная кластерная координация, производительность и участие, а также четче сформулированная процедура активации кластера; повышенная подотчетность за достижение коллективных результатов, основанная на согласованных принципах деятельности и мониторинга, связанных со стратегическим планом; повышенная подотчетность перед пострадавшими сообществами, которая должна быть реализована на полевом уровне через четко структурированную межведомственную деятельность. Для дополнительной информации см. ПМК: <http://www.humanitarianinfo.org/iasc//pageloder.aspx?page=content-template-default&bd=87>

<sup>27</sup> Справочный модуль ПМК для кластерной координации на уровне стран | 2012, с.4., здесь: [http://clusters.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/iasc-coordination-reference%20module-en\\_0.pdf](http://clusters.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/iasc-coordination-reference%20module-en_0.pdf)

- C** Гуманитарные интересы оправдывают многосекторный подход, и с такой задачей существующие механизмы координации и реагирования больше не могут адекватно справиться.
- D** Масштаб оперативного присутствия (число задействованных участников и комплексность ответных мер) требует налаживания координационного механизма по секторам, если такого еще нет.

#### Рекомендуемая литература:

- Inter-Agency Standing Committee, *IASC Guidance Note on using the Cluster Approach to Strengthen Humanitarian Response*, 24 November 2006, available at: <http://www.humanitarianinfo.org/iasc//pageloder.aspx?page=content-template-default&bd=87>
- Inter-Agency Standing Committee, *IASC Reference Module for Cluster Coordination at the Country Level*, 2012, available at: [http://clusters.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/iasc-coordination-reference%20module-en\\_0.pdf](http://clusters.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/iasc-coordination-reference%20module-en_0.pdf)
- Inter-Agency Standing Committee, *IASC Handbook for RCs and HCs on Emergency Preparedness and Response*, 2010, available at: <http://www.humanitarianinfo.org/iasc>

#### Useful web-sites for further information related to clusters:

- Global Protection Cluster: <http://www.globalprotectioncluster.org/>
- OCHA Humanitarian Response: <http://clusters.humanitarianresponse.info/>



Сирийские дети сидят у костра перед своими палатками. Контейнерно-палаточный лагерь в Харманли (Болгария). Ноябрь 2013 г.  
Фотоа: УВКБ/Д. Кашавелов

## Сокращения

|            |   |
|------------|---|
| ВКБ        | Верховный комиссар ООН по делам беженцев                              |
| ВКНМ       | Верховный Комиссар по делам национальных меньшинств (ОБСЕ)            |
| ВОЗ        | Всемирная Организация Здравоохранения                                 |
| ВПЛ        | Внутренне перемещенные лица   |
| ГКЗ        | Глобальный Кластер Защиты   |
| КУЛ        | Координация и управление лагерей                                      |
| МГП        | Международное гуманитарное право                                      |
| МД         | Меры по укреплению доверия  |
| МККК       | Международный Комитет Красного Креста                                 |
| МОМ        | Международная организация по миграции                                 |
| МФОКК и КП | Международная Федерация Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца |
| ОБСЕ       | Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе                 |
| ООН        | Организация Объединенных Наций  |
| ПМЗ        | Памятка по мерам защиты   |
| ПМК        | Постоянный межведомственный комитет ООН                               |
| ПРООН      | Программа развития ООН  |
| ПС         | Постоянный Совет (ОБСЕ)   |
| ПССМИ      | Представитель по свободе СМИ (ОБСЕ)                                   |
| РДР        | Программы по разоружению, демобилизации и реинтеграции                |
| РСБ        | Реформа в секторе безопасности  |
| СГН        | Сексуальное и гендерное насилие                                       |
| ТГГ        | Территориальная гуманитарная группа                                   |
| УВКПЧ      | Управление Верховного Комиссара ООН по правам человека                |
| УДИПЧ      | Управление демократических институтов и прав человека                 |

## Сокращения

|        |   |
|--------|---|
| УКГВ   | Управление ООН по координации гуманитарных вопросов     |
| ЦПК    | Центр по предотвращению конфликтов                      |
| ЮНВФП  | Всемирная продовольственная программа ООН               |
| ЮНИСЕФ | Чрезвычайный фонд помощи детям при ООН                  |
| ЮНМАС  | Служба ООН по разминированию                            |
| ЮНФАО  | Организация ООН по продовольствию и сельскому хозяйству |
| ЮНФПА  | Фонд народонаселения ООН                                |
| I4P    | Инфраструктуры ради мира                                |

## Глоссарий

**Беженец** *Беженцем считается любое лицо, которое "...в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений». Статья 1A(2) Конвенции 1951 Convention; либо «кто находится вне страны своего происхождения или обычного местожительства и не может вернуться в нее вследствие серьезных и неразборчивых угроз жизни, физической целостности и свободе, связанных с общим уровнем насилия или серьезными*

*общественными беспорядками». Конвенция Организации африканского единства и Картахенская Декларация.*

**Внутренне перемещенное лицо (ВПЛ)** Индивид, которого заставили или вынудили спастись бегством или покинуть дома и места обычного проживания, «...в частности в результате или во избежание последствий вооруженного конфликта, массового насилия, нарушений прав человека или стихийных либо вызванных человеческой деятельностью бедствий, и которые не пересекали международно признанные государственные границы» (по «Руководящим принципам по вопросу о внутреннем перемещении»).

**Гендерное преследование** Вид преследования, направленный или непропорционально затрагивающий конкретный гендер. При определенных фактических обстоятельствах, гендерное обстоятельство может попасть под определение беженцев.

**Гражданство** Правовая связь между лицом и государством. В целом, гражданство можно установить по месту рождения человека (*jus soli*) и / или кровным узам (*jus sanguinis*), либо его можно получить путем натурализации. В разных национальных законодательствах приняты разные термины (например, «подданство», *nationality*, *citizenship*).

**Группы со специальными нуждами** Индивиды, семьи или группы, нуждающиеся в дополнительной поддержке для преодоления проблем, связанных с осуществлением их прав.

**Дети** Лица, не достигшие совершеннолетия, и поэтому юридически зависимые. Сюда же относятся подростки. По Конвенции о правах ребенка, «ребенком» считается лицо, не достигшее восемнадцати лет, если только соответствующим законодательством не установлен иной, более низкий возрастной порог. Этот возраст может быть разным, в зависимости от различных международных договоров, подписанных государствами. Что касается защиты детей от вербовки и вовлечения в конфликт, наи-

более важными юридическими инструментами являются статья 77 API article и ст. 4 3) c) APII, статут МУС, ст. 8(2)(b)(xxvi) и (e) (vii), ст. 38 (3) КПР = 15 лет. Оптимальные средства защиты предусмотрены в факультативном протоколе к Конвенции о правах ребенка о вовлечении детей в вооруженные конфликты, согласно которому государства обязаны предпринять все возможные меры к тому, чтобы служащие их вооруженных сил, которым еще не исполнилось 18 лет, не принимали участие в боевых действиях, и однозначно запрещает негосударственным вооруженным группам вербовать детей младше 18 лет для любых целей.

**Десятикомпонентный план действий** Инструмент, разработанный ВКБ для оказания помощи правительствам и другим заинтересованным лицам по внедрению вопросов защиты беженцев в миграционную политику. План действий состоит из 10 пунктов, в каждом из которых предлагаются практические правозащитные инструменты и стратегии, которые можно принять в качестве эффективных и

последовательных ответных мер для разного рода перемещений. Кроме того, План предусматривает еще 10 направлений, в которых ВКБ заинтересован и может сыграть роль в партнерстве с другими основными участниками. Этот План имеет особое значение в ситуациях, где беженцы подвергаются риску *выдворения* или пагубного движения вперед.

**Добровольная репатриация** Возвращение в страну происхождения на основе свободного и взвешенного решения беженца. Добровольная репатриация является одним из трех видов устойчивых решений и может быть «организованной» (под эгидой соответствующих правительств и/или ВКБ) или «спонтанной» (беженцы возвращаются за счет собственных средств без участия ВКБ и правительств). См. также статьи «добровольная репатриация при внешнем содействии» и «промотированная добровольная репатриация».

**Защита** Все мероприятия, направленные на получение полного уважения прав индивида, согласно букве и духу соответствующих нормативно-правовых

актов (напр., международных прав человека, международного гуманитарного права и закона о беженцах)

**Исполнительный Комитет Программы Верховного Комиссара** (Исполком) Комитет, уполномоченный консультировать Верховного Комиссара в вопросах его/ее функций; пересматривать фонды и программы; давать разрешение Верховному Комиссару на подачу заявок на финансирование; утверждать бюджет. Исполком состоит из представителей 87 государств, заинтересованных и делающих все для решения проблемы беженцев.

**Картахенская Декларация о беженцах** Декларация принята на коллоквиуме экспертов обеих Америк в ноябре 1984. Она содержит расширение определения беженцев, данного в Конвенции 1951 г., к которым относятся «тех лиц, которые бежали из страны, поскольку их жизни, безопасности или свободе угрожали всеобщее насилие, иностранная агрессия, внутренние конфликты, массовые нарушения прав человека или другие обстоятельства, приведшие к

серьезному нарушению общественного порядка». Несмотря на то, что Декларация не является международным договором, ее положения соблюдаются во всех странах Центральной Америки. Такое определение беженцев было интегрировано в законодательство большинства стран обеих Америк.

**Кластерный метод лидерства** Кластерный метод является частью общей гуманитарной реформы под руководством ООН, начатой в 2005 г. и направленной на повышение эффективности гуманитарных действий путем повышения их предсказуемости и подотчетности. Он был утвержден ПМК в качестве механизма, который должен устранить выявленные пробелы в ответных мерах и повысить качество гуманитарных действий путем укрепления партнерств между агентствами ООН, движением Красного Креста, международными и неправительственными организациями. ВКБ был назначен лидером в этом кластере, ответственным за предоставление временного укрытия, координацию и управление лагерей и защиту в ситуациях

внутреннего перемещения, вызванного конфликтами.

**Конвенция о статусе беженца** (Конвенция 1951) Предусматривает наиболее широко применимые основы для защиты беженцев. Конвенция была принята в июле 1951 г. и вступила в силу в апреле 1954. Статья 1 ограничивает сферу применения Конвенции до «событий, случившихся до 1 января 1951», однако это ограничение было снято Протоколом 1967 г. о статусе беженцев.

**Конвенция о статусе лиц без гражданства** (Конвенция 1954 г.) Конвенция, содержащая определение лица без гражданства и устанавливающая принципы, согласно которым лицо без гражданства, законно пребывающее на территории данного государства, может получить правовой статус. Конвенция была принята в сентябре 1954 г. и вступила в силу в июне 1960 г.

**Лица с ограниченными возможностями** Конвенция ООН о правах инвалидов определяет лиц с ограниченными возможностями так: «лица с устойчивыми

физическими, психическими, интеллектуальными или сенсорными нарушениями, которые при взаимодействии с различными барьерами могут мешать их полному и эффективному участию в жизни общества наравне с другими».

**Лица со специальными нуждами** Любое лицо, нуждающееся в особой помощи, чтобы осуществлять полный спектр своих прав человека. Дети (особенно разлученные с родителями), жертвы торговли людьми, женщины из групп риска, пожилые люди и лица с ограниченными возможностями входят в число тех, кто часто имеет специальные нужды.

**Лицо без гражданства** Индивид, которого ни одно государство по своим законам не считает своим гражданином, в т.ч. лицо, чье гражданство не установлено.

**Международная защита** Все действия, направленные на обеспечение равного доступа к правам женщин, мужчин, девочек и мальчиков, подопечных ВКБ, равно как и осуществления ими этих прав, согласно соответствующим

нормативно-правовым актам (в т.ч. международному гуманитарному праву, правам человека и закону о беженцах).

**Меньшинство** Меньшинство в широком смысле понимается как группа лиц с общей идентичностью, основанной на культуре/ этносе, языке или вероисповедании, и отличающейся от окружающего их большинства. Термин «меньшинство», употребляемый в системе прав человека ООН, обычно относится к национальным, этническим, религиозным или лингвистическим меньшинствам, согласно Декларации ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным, этническим, религиозным и лингвистическим меньшинствам.

**Местная интеграция** Одно из устойчивых решений в судьбе беженцев, которое подразумевает их постоянное поселение в стране, в которой они нашли убежище.

**Невыдворение** Основной принцип международных прав человека и закона о беженцах, запрещающий государствам репатриировать индивидов в любом



порядке на территории, где они могут стать жертвами преследования, пыток или пострадать от других форм серьезного и непоправимого вреда. Выдворение может воспоследовать, например, в результате операций по перехвату, отказа в пропуске на границе или репатриации в третьей страны («косвенное выдворение»). Самым ярким выражением принципа невыдворения в международном законе о беженцах является Статья 33(1) Конвенции 1951 г. Этот же принцип заложен в обычном международном праве, и тем самым является обязательным для всех государств, независимо от того, подписали они Конвенцию 1951 г. либо иные международные инструменты в отношении беженцев или прав человека, или нет.

#### **ЛИБО**

Принцип невыдворения запрещает государствам переводить лица, находящиеся в их юрисдикции, в другое государство или на другую территорию, если существует реальная угроза того, что они могут там столкнуться с нарушением определенных фундаментальных прав человека (например, стать жертвой пре-

следования, пыток или причинения иных форм серьезного и непоправимого вреда). Данный принцип применяется к любой форме перемещения, репатриации, отказа в пропуске, депортации, экстрадиции, изгнания или отказа в убежище, независимо от того, где это имеет место – например, на границе, в открытом море, и т.д.

Самым ярким выражением принципа невыдворения в международном законе о беженцах является Статья Article 33(1) Конвенции 1951. Тот же принцип можно встретить в международных инструментах прав человека (в т.ч. CAT, ICCPR, ECHR), особенно в качестве составляющей запрета пыток, жестокого, бесчеловечного или унижительного обращения или наказания, а также в международном гуманитарном праве. Он содержится также в обычном международном праве, и тем самым является обязательным для всех государств, независимо от того, подписали они Конвенцию 1951 г. или иные соответствующие международные инструменты, либо нет. Он является обязательным для государств при любых обстоятельствах, в том числе в

контексте мер по борьбе с терроризмом или во время вооруженного конфликта, и не имеет никаких исключений.

#### **Неправительственная организация**

Организация, в функциональном отношении не зависящая от правительства или государства и не представляющая их. Употребление этого термина основано на Статье 71 Устава ООН, в которой Экономическому и Социальному Совету ООН разрешается проводить консультации с международными, региональными, субрегиональными или национальными неправительственными организациями, при условии, что они заинтересованы в вопросах, входящих в его компетенцию, что у них есть центральные органы, демократически принятый устав, полномочия выступать от имени своих членов, репрезентативная структура, надлежащие механизмы подотчетности перед своими членами, которые должны иметь возможность осуществления эффективного контроля над политическими стратегиями и действиями, а также ресурсы, получаемые, в основном, от независимых институтов.

#### **Обычное международное право**

Международные юридические нормы, черпающие свою силу в постоянной и последовательной практике государств, а не в формальных договорах или юридических текстах. Для того чтобы практика, принятая в том или ином государстве, могла стать составной частью обычного международного права, она должна осуществляться как юридическое обязательство (opinion juris). Обычное международное право обязательно для всех государств, независимо от того, ратифицировали они то или иное соглашение или нет, за исключением тех государств, которые остаются «постоянно несогласными».

#### **Переселение**

Перемещение беженцев из страны, в которой они искали убежища, в другое государство, согласившееся их принять. Беженцам обычно предоставляется убежище или другая форма долгосрочных прав на жительство а, в некоторых случаях, они получают возможность натурализоваться. По этой причине переселение относится к устойчивым решениям и является также

инструментом защиты беженцев. Оно также является практическим примером разделения бремени и ответственности между разными государствами.

**Повестка перемен** «Повестка перемен» была принята ПМК ООН в декабре 2011 г. Она предусматривает комплекс конкретных действий, направленных на преобразование порядка осуществления ответных мер гуманитарным сообществом на чрезвычайные ситуации. В центре внимания – более своевременные и эффективные коллективные ответные меры, основанные на усиленных лидерских позициях, более эффективные координационные структуры и повышенная подотчетность перед пострадавшими людьми за результаты деятельности.

**Подопечное лицо в ведении ВКБ** Лицо, нуждающееся в защите и помощи и попавшее под опеку ВКБ. Сюда относятся беженцы, просители убежища, лица без гражданства, внутренне перемещенные лица и репатрианты.

**Помощь** предоставляется в

целях устранения физических, материальных и правовых нужд подопечных лиц в ведении ВКБ. Сюда могут относиться продукты питания, лекарства, одежда, кров, семена и инструменты, а также обеспечение инфраструктуры – например, школ и дорог. В практике ВКБ помощь содействует и дополняет задачи защиты.

**Постоянный межведомственный комитет (ПМК)** ПМК – это форум с участием основных гуманитарных партнеров из структур ООН и других организаций в целях межведомственной координации гуманитарной помощи.

**Права человека** Утвержденные международные права, признающие и защищающие неотъемлемое достоинство и равные и неотъемлемые права каждого человека, без каких-либо различий по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, вероисповедания, политических или иных убеждений, национальной или социальной принадлежности, имущественного статуса, рождения или иного статуса. Они могут входить составной частью

в обычное международное право и/или могут найти место в различных национальных, региональных и международных правовых инструментах.

**Преследование** Понятие преследования намеренно было оставлено без определения в тексте Конвенции о статусе беженцев. Дело в том, что авторы текста хотели, чтобы это понятие интерпретировалось достаточно гибко, чтобы ухватить любые изменчивые формы преследования. К нему относятся нарушения прав человека и причинение другого серьезного вреда, часто, но не всегда, с систематической или повторяющейся составляющей.

**Принудительное возвращение беженцев** Выдворение лица на территорию, где оно может подвергнуться риску стать жертвой преследования, либо быть перемещенным на другую территорию, где оно может стать жертвой преследования. Согласно международному закону о беженцах и обычному международному праву, *выдворение* разрешено лишь в исключительных обстоятельствах.

**Произвольное выселение** Удаление в другую страну просителя убежища, беженца или лица без гражданства, законно находящегося на территории принимающего государства, осуществленное в противоречии со ст. 32 Конвенции 1951 г. и аналогичной ст. 31 Конвенции 1954 г. Выселение может иметь место только в целях национальной безопасности и общественного порядка. К нему следует прибегать только как к крайней мере, и если это единственный практический способ защитить законные интересы государства. Просители убежища, незаконно проникнувшие или находящиеся на территории принимающего государства, но в отношении которых была начата процедура определения статуса, должны считаться «находящимися на территории законно». Решение о выселении может быть принято любым административным или судебным органом. Выселение также должно осуществляться в надлежащем порядке.

**Проситель убежища**

Лицо, обращающееся за международной защитой. В тех странах, где принято индивидуальное

рассмотрение прошений, проситель убежища – это лицо, в отношении которого страна, получившая заявление о предоставлении убежища, еще не вынесла решение. Не каждый проситель может в результате быть признан в качестве беженца, но каждый беженец вначале был просителем убежища.

**Реинтеграция** Процесс, позволяющий репатриантам восстановить свою физическую, социальную, правовую и материальную безопасность, необходимую для поддержания жизни, средств к существованию и достоинства, что в конечном итоге должно привести к исчезновению любых заметных отличий от их соотечественников.

**Репатриант** Индивид, попавший в сферу попечения ВКБ, находясь за пределами своей страны происхождения, и пребывающий в таковом качестве в течение ограниченного периода (обычно двух лет), по возвращении в страну своего происхождения. Этот термин также применяется к внутренне перемещенным лицам, вернувшимся в прежние места своего проживания.

**Самообеспечение** В контексте беженцев – способность просителя убежища или беженца обеспечить собственные нужды и нужды зависимых от него лиц.

**Сексуальное и гендерное насилие** (СГН) Такой вид насилия, которое направлено на то или иное лицо по половому признаку. Сюда относятся действия, связанные с причинением физического, психического или сексуального вреда или страдания, угрозы совершения таких действий, принуждение и другие формы лишения свободы. Несмотря на то, что жертвами гендерного насилия могут быть как женщины, так и мужчины, мальчики и девочки, основными его жертвами становятся женщины и девочки. Под СГН следует понимать следующие виды насилия (однако этот список не исчерпывающий):

**А** Физическое, сексуальное и психологическое насилие в семье, в том числе избиение, сексуальная эксплуатация, половое насилие над детьми в семье, насилие, связанное с приданым, супружеское изнасилование, женское обрезание и другие вредные для женщин

традиционные практики, внебрачное насилие и насилие, связанное с эксплуатацией.

**В** Физическое, сексуальное и психологическое насилие внутри сообщества, в том числе изнасилование, половое насилие, сексуальное домогательство и принуждение на рабочем месте, в учебных заведениях и других местах, торговля женщинами и принудительная проституция.

**С** Физическое, сексуальное и психологическое насилие, совершаемое или оправдываемое государством и его органами, где бы оно ни происходило.

**Торговля людьми** Весомым фактором здесь является факт приобретения людей неприемлемыми способами – силой, мошенническим или обманным путем – с целью их эксплуатации. Несмотря на то, что дополнительные элементы, позволяющие отличить торговлю людьми от незаконной перевозки мигрантов, иногда бывают вполне очевидны, во многих случаях их очень трудно доказать, прибегая к активному расследованию.

**Убежище** Предоставление защиты государством на своей

территории лицам из другого государства, которые бегут от преследования или серьезной опасности. Понятие убежища включает в себя целый ряд элементов, в том числе отказ от *принудительного возвращения беженцев*, разрешение остаться на территории страны, предоставившей убежище, и гуманное обращение.

**Устойчивые решения** Любые средства, с помощью которых ситуация беженцев может быть удовлетворительно или окончательно решена, что позволит им перейти к нормальной жизни. Традиционно, ВКБ использует три устойчивых решения: добровольная репатриация, местная интеграция и переселение.

В контексте внутреннего перемещения, устойчивое решение достигается, когда внутренне перемещенные лица перестают получать специальную помощь и не испытывают потребности в защите в связи со своим перемещением, а могут осуществлять свои права человека без дискриминации ввиду своего положения. Этого можно добиться следующими способами:

## Глоссарий

- Устойчивой реинтеграцией в места их происхождения
- Устойчивой местной интеграцией в местности, где ВПЛ нашли прибежище (местная интеграция)
- Устойчивой интеграцией в другой части страны (поселение в другой части страны)

Вынужденное перемещение – одна из серьезнейших гуманитарных и правовых проблем во всем мире. В условиях конфликта способность международных организаций быстро реагировать на нужды перемещенных лиц становится важнейшим фактором восстановления мира и защиты прав перемещенных групп населения. Благодаря своему широкому кругу полномочий и географическому охвату, ОБСЕ может раньше других организаций столкнуться с ситуациями перемещения, в том числе раньше организаций, наделенных функциями и обязанностями по предоставлению защиты и помощи перемещенным лицам. Настоящая «Памятка по мерам защиты» поможет выявить потребности в защите перемещенных лиц и наладить более эффективное сотрудничество между ОБСЕ и этими организациями.

«Памятка» предназначена для полевых и других сотрудников ОБСЕ, занимающихся вопросами перемещения, или тех, кто может столкнуться с проблемами предоставления мер защиты в конфликтных ситуациях. Она создавалась как практический справочный инструмент, в котором были бы четко обозначены действия в рамках полевых операций ОБСЕ, которые могут и должны быть предприняты в данных условиях, с учетом имеющегося круга полномочий. Перечень возможных действий подчеркивает важность усилий, которые ОБСЕ может предпринять, действуя в тесном сотрудничестве с УВКБ и другими организациями, стремясь эффективно предотвратить и решить проблемы вынужденного перемещения в своей зоне действия.