

ОТЧЕТЫ И ДОКУМЕНТЫ

Стратегия Движения в отношении перемещения лиц внутри страны

Документ, подготовленный Международным Комитетом Красного Креста путем консультаций с Международной Федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца для заседания Совета делегатов Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца в Найроби (Кения) 23 — 25 ноября 2009 г.

: : : : : :

Введение

В течение десятилетий серьезные и внезапно возникающие кризисы приводили к массовым перемещениям¹ групп населения внутри государственных границ². Это требовало срочного гуманитарного реагирования. Международное

1 Определение перемещения лиц внутри страны, используемое Движением, было сформулировано в Руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны, в соответствии с которыми “перемещенными внутри страны лицами считаются лица или группы лиц, которых заставили или вынудили бросить или покинуть свои дома или места обычного проживания, в частности в результате или во избежание последствий вооруженного конфликта, повсеместных проявлений насилия, нарушений прав человека, стихийных или вызванных деятельностью человека бедствий, и которые не пересекали международно признанных государственных границ” (Док. ООН E/CN.4/1998/53/Add.2 от 11 февраля 1998 г.).

2 В 2009 г. более половины лиц, затронутых серьезными и внезапными кризисами, заявили, что подверглись перемещению и были вынуждены оставить свои дома и устроиться в новых местах проживания. См. Summary report: Afghanistan, Colombia, Democratic Republic of the Congo, Georgia,

движение Красного Креста и Красного Полумесяца (Движение) выработало комплекс мер гуманитарного реагирования и каждый год приходит на помощь миллионам перемещенных лиц с различными потребностями и разной степенью уязвимости как в острых чрезвычайных ситуациях, так и во время продолжительных кризисов. Одно Движение не в состоянии удовлетворить все потребности, возникающие в связи с перемещением, но ему следует наилучшим образом использовать свои объединенные средства и возможности. Оно должно сосредоточиться на удовлетворении потребностей, сперва рассмотрев надлежащим образом конкретную имеющуюся ситуацию, и, насколько возможно, должно избегать мешающей работе конкуренции как между различными составными частями Движения, так и между Движением и другими организациями.

Когда перемещению подвергаются большие группы людей, государственные власти, на которых лежит основное бремя заботы о них, могут испытывать в той или иной степени дефицит ресурсов. И тогда составным частям Движения надлежит оказать жизненно важную гуманитарную помощь — либо самостоятельно, либо в партнерстве с другими организациями.

Движение рассматривает перемещение как динамичный и нередко повторяющийся процесс, включающий в себя несколько этапов³. Перемещение приводит к серьезным последствиям для многих групп населения. Имеется регламентирующая его правовая база (национальное законодательство, международное гуманитарное право, когда оно применимо, и международное право прав человека), которая защищает самих перемещенных лиц, тех, кто остался в обычных местах проживания, и принимающие сообщества, которые делятся своими ресурсами с перемещенными лицами.

Первоочередная задача Движения состоит в том, чтобы защитить людей от произвольного перемещения⁴ и уменьшить опасность перемещения в связи со стихийными бедствиями и антропогенными катастрофами. Если перемещение все же происходит, Движение принимает меры, особенно

Haiti, Lebanon, Liberia and the Philippines, Opinion Survey, 2009. IPSOS/ICRC 2009 (Итоговый отчет: Афганистан, Гаити, Грузия, Демократическая Республика Конго, Колумбия, Либерия, Ливан и Филиппины, Опрос общественного мнения «Наш мир. Взгляд из горячих точек», 2009 г.).

3 Защита от насильственного перемещения — этап, на котором причины перемещения могут быть полностью или частично устранены. Понимание обстоятельств, вызывающих перемещение, принципиально важно для усилий по недопущению его повторения. Острая фаза перемещения — этап, для которого характерно паническое бегство людей, нередко принимающих отчаянные меры в поиске решений, найти которые часто оказывается очень трудно. Стабильное перемещение — этап, на котором ВПЛ более или менее «обустраиваются», чтобы переждать кризис (в лагерях, в принимающих семьях или самостоятельно). Устойчивые долговременные решения зависят от разрешения кризиса и могут рассматриваться, когда созданы условия для возвращения ВПЛ к «нормальной» жизни.

4 Принцип 6(1) Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны предусматривает, что каждый человек имеет право на защиту от произвольного перемещения из его дома или места постоянного проживания. Эвакуация и перевод на новое постоянное место жительства должны использоваться как крайние меры на случай императивной необходимости, наличия прямой угрозы жизни, физической неприкосновенности и здоровью людей. Такие меры должны приниматься в соответствии с МПП и правом прав человека.

в условиях острых кризисов, независимо от их продолжительности, когда насущные нужды людей более не удовлетворяются. Цель Движения при этом – облегчить страдания лиц, подвергшихся наибольшему испытанию. Когда насущные потребности людей удовлетворяются имеющимися службами и инфраструктурой, но в недостаточной степени, как при хроническом кризисе, задача состоит в том, чтобы содействовать продвижению к долговременному решению проблем пострадавших лиц.

В деятельности в интересах лиц, перемещенных внутри страны, Движению помогают глубокие связи с местным населением и привилегированный доступ к властям. Его гуманитарное реагирование носит беспристрастный характер и направлено на непосредственное удовлетворение насущных нужд лиц, подвергающихся риску. При этом Движение оказывает поддержку властям, выступая в роли их помощника, и, при необходимости, напоминает им об их обязанности заботиться о пострадавшем населении.

Руководящие принципы Стратегии в отношении перемещения лиц внутри страны развивают и дополняют резолюции Движения, касающиеся, прежде всего, помощи беженцам и внутренне перемещенным лицам (ВПЛ)⁵. Стратегия признает, что принудительное перемещение может быть связано с явлениями миграции и что скоординированный подход важен для выявления возможной взаимосвязи между проблемами перемещения и миграции. Стратегия Международной Федерации в отношении миграции (2009 г.)⁶ и настоящая Стратегия в отношении перемещения лиц внутри страны помогут гармонизировать и усилить работу Движения, направленную на удовлетворение потребностей и решение проблем как мигрантов, так и перемещенных лиц.

Изложенные ниже руководящие принципы Стратегии напоминают об обязательствах, взятых на себя Движением в отношении отдельных лиц и групп населения, затронутых перемещением внутри страны, а также о специфическом характере и сильных сторонах деятельности Движения. Они подтверждают ценность скоординированного реагирования Движения на кризисы, связанные с перемещением. Руководящие принципы обеспечивают

5 Движение выработало целый ряд принципов и правил, регламентирующих его операции по оказанию экстренной помощи и деятельность в условиях продолжительных конфликтов и других чрезвычайных ситуаций. Среди недавних постановлений можно назвать *Кодекс поведения Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца и неправительственных организаций (НПО) при осуществлении операций помощи в случае стихийных бедствий и катастроф*, Севильское соглашение и другие действующие механизмы координации в рамках Движения. Что касается конкретно ВПЛ, Совет делегатов в 2001 г. принял важную резолюцию о работе Движения в интересах беженцев и перемещенных лиц, в которой был сделан вывод о необходимости выработки стратегии для руководства этой работой. В 2003 г. была принята еще одна резолюция, включавшая в себя документ, озаглавленный “Минимальные элементы, подлежащие включению в соглашения между составными частями Движения и их внешними оперативными партнерами” (“Minimum elements to be included in operational agreements between Movement components and their operational partners”). Целью этих резолюций было повышение репутации Движения и доверия к нему.

6 Новая Стратегия Международной Федерации в отношении миграции от 2009 г. заменила предыдущую Стратегию Федерации в отношении мигрантов и других перемещенных лиц.

ясное видение, задают ориентиры и предлагают рекомендации по формированию подхода Движения к проблеме перемещения. Они также охватывают координацию с другими организациями, занимающимися тематикой перемещения. Настоящие Руководящие принципы призваны придать большую стройность и последовательность реагированию Движения на перемещения лиц внутри страны, подтвердить его роль и обеспечить максимальное положительное воздействие на участь лиц, подвергающихся риску.

Руководящие принципы Стратегии

1. Мы — Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца — работаем в интересах всех, кого затрагивает перемещение внутри страны: самих лиц, подвергшихся перемещению, принимающих сообществ и других групп населения, — и принимаем решения, исходя из самых насущных потребностей в гуманитарных услугах.

Проблемы и потребности отдельных лиц или групп, затронутых кризисами, считаются приоритетными по отношению ко всем другим факторам. ВПЛ (внутренне перемещенные лица) не всегда подвергаются самому большому риску. Те, кто не был перемещен, могут находиться в такой же или даже большей опасности. Принимающие сообщества и местные жители нередко не менее уязвимы, чем сами перемещенные лица.

Поэтому мы должны:

- добиться того, чтобы наш выбор и наши приоритеты были продиктованы нуждами людей и отражали наши основополагающие принципы гуманности и беспристрастности;
- добиться того, чтобы принимаемые меры отвечали потребности в помощи и защите и выявляли сегменты населения, для которых существует особо высокий риск перемещения и которые в наибольшей степени уязвимы для его последствий, и чьи конкретные нужды и права должны быть оперативно признаны и стать объектом соответствующих практических мер. Особое внимание следует уделять возрасту, полу и другим факторам, которые делают людей более уязвимыми;
- добиться того, чтобы наше реагирование было основано на понятии общего здоровья⁷, носило комплексный характер и было нацелено на удовлетворение насущных потребностей пострадавшей группы населения;
- обеспечить способность ВПЛ и пострадавших сообществ продвигаться к хотя бы относительной «стабильности», когда удовлетворяются базовые потребности, пока не будет достигнуто долгосрочное решение;

⁷ Согласно определению, данному Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ), здоровье предполагает физическое, душевное и социальное благополучие. Это определение часто используется Движением как базовое.

- прояснить, что политика насильственного содержания в лагерях обычно не одобряется, и что следует рассматривать альтернативы лагерям в той степени, в какой они возможны и смогут дать удовлетворительный результат;
 - сделать все возможное, чтобы обеспечить получение лицами, подвергнувшимися перемещению внутри страны, информации о положении и местонахождении их близких в целях восстановления семейных связей и, если это возможно, воссоединения людей с их родственниками.
- 2. Мы должны полностью использовать наши особые возможности получить доступ к находящемуся в опасности населению и к лицам, принимающим решения.**

Благодаря сети Движения Красного Креста и Красного Полумесяца, состоящей из штатных сотрудников и добровольцев, мы укоренены среди местного населения и часто имеем привилегированный доступ к лицам, принимающим решения. Восприятие Движения как обладающего необходимыми возможностями, достойного доверия и способного выполнить взятые на себя обязательства принципиально важно для того, чтобы нас признавали полезными все заинтересованные стороны и чтобы нам предоставили возможность обеспечить помощь и защиту тем, кто больше всего в них нуждается.

Поэтому мы должны:

- развивать и поддерживать контакты со всеми, кто может существенным образом повлиять на течение кризиса;
- в наибольшей возможной степени добиться от лиц, принимающих решения, неограниченного доступа к лицам и группам населения, затронутым перемещением внутри страны;
- способствовать широкому обмену информацией по вопросам безопасности, чтобы снизить риски, в том числе для наших штатных сотрудников и добровольцев.

3. Мы стремимся предотвратить перемещение, но признаем право людей добровольно покинуть место обычного проживания.

Перемещение, как правило, вызвано наличием неминуемой угрозы для физической безопасности или выживания отдельных лиц и целых групп населения. Поэтому мы в первую очередь стремимся сделать так, чтобы люди могли не покидать родные места, но только пока нет угрозы для их безопасности, физической неприкосновенности и достоинства, и пока они сами желают остаться.

Поэтому мы должны:

- распространять знания о мандатах соответствующих составных частей Движения, о международном гуманитарном праве и роли национального

общества⁸ как помощника государственных властей, чтобы получить особые возможности для доступа к населению и всем действующим органам власти, что является существенным преимуществом, которым надлежит воспользоваться как для поддержки практической деятельности, так и для диалога с заинтересованными сторонами;

- развивать при поддержке Международной Федерации и МККК программы по обеспечению готовности к бедствиям и катастрофам и по снижению рисков.
- 4. Мы поддерживаем безопасное, добровольное и достойное возвращение на прежнее место жительства, обустройство на новом месте или местную интеграцию ВПЛ на основе независимой оценки их положения.**

Ответственность за восстановление основных условий, в том числе за гарантии безопасности, возлагается на власти. Прежде чем приступить к любой деятельности, нацеленной на долговременные решения, национальные общества, МККК и Международная Федерация должны — в соответствии со своими мандатами, опытом и наличными ресурсами:

- удостовериться посредством независимой оценки, что эти мероприятия гарантируют безопасность и защитят достоинство ВПЛ;
- удостовериться, что решение ВПЛ принять участие в таких мероприятиях в самом деле добровольно.

- 5. Мы стремимся наделить полномочиями заинтересованных лиц и заинтересованные группы населения, привлекая их к разработке и осуществлению наших программ и помогая им реализовать свои права и получить доступ к имеющимся услугам.**

Отдельные лица и группы населения, затронутые перемещением, часто лучше, чем кто-либо, могут выразить свои нужды и оценить меры реагирования, принимаемые на местном, национальном, региональном и международном уровнях. Понять их конкретные нужды — первый шаг к решению имеющихся проблем.

Поэтому мы должны:

- принять во внимание потребности, выраженные самими представителями населения;
- стремиться бороться, когда в этом есть необходимость и имеются

⁸ См. Resolution 2, *The specific nature of the International Red Cross and Red Crescent Movement in action and partnerships and the role of National Societies as auxiliaries to the public authorities in the humanitarian field* (“Специфический характер Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца в совместной деятельности и партнерстве с другими организациями и роль национальных обществ как помощников государственных властей в гуманитарной сфере”), 30th International Conference, Geneva 2007.

соответствующие возможности, со злоупотреблениями, давлением и недостатками в работе, в том числе, когда за них ответственны государственные службы;

- работать с упреждением, чтобы избежать причинения вреда тем, в чьих интересах мы работаем;
- информировать лиц, затронутых перемещением, об их правах и направлять их в соответствующие государственные учреждения и специализированные организации.

Кроме этого, национальные общества должны, насколько возможно, предлагать представителям пострадавшего населения сотрудничать с Движением в качестве добровольцев, работая по месту жительства.

6. Мы координируем свою деятельность с властями и всеми заинтересованными сторонами. При необходимости мы напоминаем им об их обязанностях, предусмотренных соответствующими нормативными документами.

В случае принудительного перемещения национальное законодательство выступает как главный источник права и должно предусматривать гарантии предоставления помощи и защиты пострадавшему населению. ВПЛ — часть гражданского населения и потому имеют право на защиту. Однако внутригосударственное законодательство не всегда содержит положения, касающиеся перемещения, и даже не всегда предусматривает чрезвычайные обстоятельства, в которых происходит перемещение лиц внутри страны.

Именно власти несут ответственность за обеспечение безопасных условий работы для персонала Движения и действенности защитной функции эмблемы красного креста и красного полумесяца.

Во время вооруженного конфликта МККК отводится особая роль — содействовать строгому соблюдению международного гуманитарного права и выполнять функции, которые на него возложили Женевские конвенции. МККК также оказывает поддержку в этом отношении другим составным частям Движения.

Поэтому мы должны:

- распространять знания о соответствующих применимых нормах национального законодательства, международного гуманитарного права и международного права прав человека в интересах пострадавших лиц на всех этапах перемещения;
- при необходимости напоминать властям о необходимости соблюдать эти нормы;
- поддерживать МККК в выполнении его мандата.

7. Мы, национальные общества, будучи помощниками государственных властей своих стран, оказываем им поддержку в гуманитарной сфере в той мере, в какой это позволяют имеющиеся у нас ресурсы и возможности, и при условии, что это полностью согла-

суется с основополагающими принципами, задачами и Уставом Движения.

По своей природе программы в интересах ВПЛ предполагают широкий масштаб и могут осуществляться в течение продолжительного периода. Они служат тем, кто был вынужден покинуть родные места из-за угрозы жизни, здоровью и достоинству. В подобных ситуациях существует вероятность возникновения значительной напряженности между сообществами и политической напряженности, и поэтому национальным обществам очень важно найти общий язык с властями и вести с ними конструктивный диалог.

Поэтому мы должны добиться того, чтобы:

- в нашем диалоге с властями подчеркивалась необходимость соблюдения национальными обществами основополагающих принципов и Устава Движения;
- власти знали о пределах, в которых национальное общество может осуществлять деятельность, входящую в обязанности государства, и о том, какие виды работ могут выходить за рамки возможностей общества;
- с самого начала мы обсуждали с властями соответствующие гарантии в плане стратегии передачи ответственности.

8. Мы стараемся ограничить объем деятельности, который мы берем на себя, подменяя власти в плане выполнения возложенной на них обязанности заботиться об удовлетворении потребностей и обеспечивать благополучие населения территории, находящейся под их контролем.

Обязанность обеспечить благополучие любых групп населения, затронутых перемещением внутри страны, и предоставление им необходимых услуг в первую очередь возлагается на власти. Движение должно организовать свою работу так, чтобы у властей, несущих основную ответственность в этом плане, не было соблазна уклониться от выполнения своих обязанностей по обеспечению всестороннего соблюдения прав указанных лиц.

Поэтому, когда власти не способны справиться со своими обязанностями или уклоняются от их выполнения, мы должны добиться того, чтобы в ходе любой подменяющей деятельности регулярно проводились обсуждения с этими властями с тем, чтобы они предприняли реальные шаги во исполнение своих обязательств перед вверенным их заботам населением.

9. Мы отдаем предпочтение оперативному партнерству в рамках Движения и стремимся в полной мере дополнять друг друга, выполнять взятые на себя обязательства и делиться своим опытом.

По определению, чрезвычайные ситуации требуют быстрого реагирования. Благодаря своей укорененности среди местного населения и своей структуре, которая обеспечивает идеальное покрытие территории государства, национальные общества часто обладают хорошими возможностями для того, чтобы быстро и эффективно облегчить мучения пострадавших лиц и

групп населения. Однако чрезвычайные ситуации, вызванные массовыми перемещениями населения, нередко превышают возможности различных составных частей Движения, даже если они специально уполномочены действовать в соответствующей области. Наша общая идентичность, находящая выражение в общности эмблем, которые мы используем, принципов, которыми мы руководствуемся, стратегий и рекомендаций, которые мы совместно принимаем, означает, что нам следует отдавать приоритет партнерству и эффективной координации действий в рамках Движения.

Поэтому мы должны:

- добиться того, чтобы коллективные действия различных составных частей Движения были максимально последовательными и свободными от пробелов и дублирования, чтобы мы выражали одно и то же мнение и призывали к одним и тем же вещам и чтобы нашей целью было получение наибольшей отдачи от имеющихся у нас ресурсов;
- делать все возможное в ситуациях, когда существует взаимосвязь между перемещением лиц внутри страны и движением беженцев через государственные границы, чтобы обеспечить скоординированное реагирование на основе трансграничной стратегии.

10. Мы координируем свою работу с другими организациями, исходя из их присутствия и ресурсов на местах, существующих потребностей и имеющихся возможностей, в том числе и возможностей доступа, обеспечивая при этом нашу незыблемую приверженность Основопологающим принципам (и соответствующее восприятие Движения).

Растущее количество и разнообразие организаций, которые оказывают помощь в связи с перемещением лиц внутри страны, создают как новые возможности, так и опасности, которые Движение принимает в расчет, исходя из анализа конкретной ситуации, работающих в ней организаций и их соответствующих функций.

Поэтому мы должны:

- приветствовать сотрудничество и координацию действий с другими гуманитарными организациями и стремиться к разделению обязанностей в соответствии с опытом, возможностями и имеющимися ресурсами каждой организации;
- сопротивляться любым попыткам — военным⁹, политическим, идеологическим или экономическим — заставить нас отойти от образа действий, продиктованного требованиями гуманности, независимости, беспристрастности и нейтральности, или склонить нас к действиям, которые навредили бы имиджу Движения.

9 См. Руководящий документ по вопросу отношений между составными частями Движения и военными властями (Совет делегатов 2005 г., резолюция 7).

Приложение 1

Комментарий к Руководящим принципам Стратегии

1. Мы — Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца — работаем в интересах всех, кого затрагивает перемещение внутри страны: самих лиц, подвергшихся перемещению, принимающих сообществ и других групп населения, — и принимаем решения, исходя из самых насущных потребностей в гуманитарных услугах.

ВПЛ составляют значительную часть лиц, которым мы помогаем. Люди, которые были вынуждены бежать, бросая свои дома, имеют самые высокие шансы оказаться в крайне бедственном положении, так как их грубо вытеснили из их привычной среды. Это создает прямую угрозу для их способности удовлетворять свои самые насущные нужды¹⁰, особенно когда сообщества и отдельные семьи оказываются рассеянными, а родственники ранены, убиты¹¹ или пропали без вести. В соответствии с принципом беспристрастности, Движение должно в первоочередном порядке заняться самыми отчаянными случаями, требующими срочного вмешательства. Принцип гуманности требует защитить жизнь и здоровье людей и обеспечить уважение их достоинства. Движение не отделяет помощь от защиты. Предоставление защиты занимает значительное место в деятельности Движения, за которым признано законное право работать в этой области. Поэтому ему надлежит выявлять приоритеты не только в плане оказания помощи, но и в вопросах предоставления защиты. «Защита» и «помощь» связаны между собой и являются неотъемлемыми элементами мандата МККК. МККК определяет защиту как любую деятельность, направленную на обеспечение полного

10 Чаще всего ВПЛ угрожают следующие опасности:

- непосредственные нападения и дурное обращение;
- повышенный риск того, что семьи будут разобщены, а дети будут разлучены со своими родителями или другими родственниками;
- повышенный риск гендерного насилия, то есть изнасилования и сексуального насилия в отношении женщин и девочек;
- повышенная уязвимость в плане здоровья;
- лишение собственности;
- ограниченный доступ к предметам и услугам первой необходимости, в том числе к медицинской помощи;
- подверженность сопутствующим рискам при попытках удовлетворить свои насущные потребности;
- риск возникновения напряженности между принимающим сообществом и перемещенными лицами;
- присутствие вооруженных лиц в лагерях;
- принудительная вербовка;
- передвижение через опасные районы, обустройство в небезопасных и неприспособленных местах, принудительное возвращение в опасные зоны.

11 См., в частности, Стратегию Движения в отношении противопехотных мин и взрывоопасных пережитков войны, которая должна быть доработана Советом делегатов 2009 г.

соблюдения прав индивидуума в соответствии с буквой и духом соответствующих отраслей права, т.е. права прав человека, международного гуманитарного права и права беженцев. Конечно, национальное законодательство также относится к отраслям права, принимаемым здесь во внимание.

Есть четыре категории соответствующих прав:

1. права, относящиеся к физической безопасности и неприкосновенности (например, право на жизнь и право не подвергаться пыткам, посягательствам или изнасилованию);
2. базовые права, связанные с удовлетворением насущных жизненных потребностей (право на пищу, питьевую воду, основные виды медицинского обслуживания и кров);
3. другие экономические, социальные и культурные права (например, право на труд, право на реституцию или компенсацию за утраченное имущество и право на образование);
4. другие гражданские и политические права (например, право на получение личных документов, право на участие в политической жизни, доступ к суду и свобода от дискриминации).

Движение в своей деятельности в чрезвычайных обстоятельствах чаще имеет дело с двумя первыми группами прав, однако национальные общества могут также рассмотреть вопрос об обсуждении с соответствующими властями в интересах перемещенных лиц, когда это возможно, двух других групп прав.

Движение должно также принимать во внимание нужды и проблемы групп населения, которые по каким-либо причинам оказались заблокированными в местах обычного проживания. Ему нужно помнить о том, что очень часто местное население первым приходит на помощь ВПЛ. Отдельные семьи и местные сообщества нередко делятся своими ресурсами с перемещенными группами. Поэтому получается, что и они затронуты перемещением и должны получать поддержку, чтобы быть в состоянии сыграть свою ключевую роль в смягчении последствий перемещения.

Следовательно, Движению надлежит по возможности поддерживать принимающие семьи и сообщества в их усилиях по оказанию помощи ВПЛ. В случае вооруженного конфликта МПП допускает интернирование гражданских лиц или назначение для них обязательного местопребывания только в случаях, когда основанием для этого являются настоятельные соображения безопасности¹². В других случаях, когда лагеря создаются для облегчения

12 Принцип 12 Руководящих принципов гласит: *“Каждый человек имеет право на личную свободу и безопасность. Никто не может подвергаться произвольному аресту или задержанию. Для целей обеспечения этого права перемещенным внутри страны лицам они не должны удерживаться или принудительно содержаться в лагере. Если при исключительных обстоятельствах возникает крайняя необходимость в таком удержании или принудительном содержании, то они прекращаются сразу же после того, как этого более не требуют обстоятельства”*. См. E/CN.4/1998/53/Add.2.

распределения гуманитарной помощи, они часто действуют как своего рода магнит из-за предоставляемых там услуг и обеспечиваемой ими относительной безопасности. Это создает новые трудноразрешимые проблемы, которые могут сочетать в себе различные опасности, которым подвергаются ВПЛ.

При осуществлении гуманитарных программ, адресованных главным образом лицам, затронутым перемещением, следует особо позаботиться о том, чтобы эти конкретные операции вписывались в целостную стратегию, исходящую из имеющихся потребностей и проблем.

Продолжительное перемещение может иметь разного рода последствия для тех, кого оно затрагивает. В дополнение к долговременным последствиям эмоциональной травмы ВПЛ могут страдать от новых проблем, появившихся в результате нарушения их общественной жизни и хозяйственной деятельности, разлуки с родственниками¹³, зависимости от гуманитарной помощи, дискриминации и маргинализации. Нередко ВПЛ скапливаются вокруг городских центров. В таких случаях они становятся обитателями трущоб, и государственным властям приходится выплачивать им пособие, полагающееся беднякам, заботиться о том, чтобы они получали медицинскую помощь, заниматься их профессиональной подготовкой и искать для них рабочие места. В других случаях ВПЛ надолго оседают в лагерях, которые со временем превращаются в некое подобие деревень.

2. Мы должны полностью использовать наш привилегированный доступ к находящемуся в опасности населению и к лицам, принимающим решения.

Благодаря сети Движения Красного Креста и Красного Полумесяца, состоящей из штатных сотрудников и добровольцев, мы — не чужие для местного населения и часто имеем привилегированный доступ к лицам, принимающим решения. Национальные общества, благодаря своим местным корням, обладают отличными возможностями для того, чтобы оценить все потребности и заняться их удовлетворением в случаях, когда реагирование со стороны Движения имеет какие-либо плюсы. Мы также должны работать над выявлением пробелов (например, в образовании и социальном обеспечении) и обращать внимание других специализированных организаций и учреждений на неудовлетворенные потребности. Таким образом, национальные общества должны выступать в качестве своего рода гуманитарной справочно-диспетчерской системы для правительств своих стран и других гуманитарных организаций.

Наша укорененность среди местного населения может стать и источником слабости, если какая-либо составная часть Движения не воспринимается как беспристрастная. Политические ограничения и соображения безопасности могут

13 См. действующую *Стратегию Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца в области восстановления семейных связей (и план ее имплементации)* (2008—2018 гг.) и Приложение к ней, Совет делегатов 2007 г., Резолюция 4.

вынудить составные части Движения временно приостановить свою деятельность в некоторых районах. Движению необходимо установить диалог с властями и любыми другими заинтересованными сторонами. Оно должно завоевать их доверие неуклонным следованием основополагающим принципам, прежде всего принципам беспристрастности, нейтральности и независимости, чтобы получить беспрепятственный и безопасный доступ к населению, которому оно намерено предоставить помощь и защиту¹⁴, и напоминать властям и другим заинтересованным сторонам об их обязанностях. Национальные общества также завоевывают доверие властей своих стран, если они воспринимаются как надежные партнеры, выступая в качестве помощников правительств в гуманитарной сфере.

3. Мы стремимся предотвратить перемещение, но признаем право людей добровольно покинуть место обычного проживания.

Базовый принцип нашего подхода к перемещению состоит, прежде всего, в том, что перемещения лучше всего избежать и что помогать людям нужно *in situ*, то есть там, где они живут. Способность Движения подойти к вопросу комплексно — большое преимущество в этом плане. Если перемещение все же происходит, должны приниматься меры с тем, чтобы продвигаться к долговременному решению настолько быстро, насколько это позволяют обстоятельства.

Стороны в вооруженном конфликте могут преднамеренно заставить группы людей покинуть родные места¹⁵. Вынудить бежать их могут также страх подвергнуться нарушениям прав человека или гуманитарного права, испытать последствия вооруженного конфликта или других ситуаций насилия, например, нехватку еды или воды либо развал системы здравоохранения. Предупреждение насильственного перемещения или превращения людей в беженцев выступают, таким образом, как часть более широкой защиты гражданского населения, предусмотренной международным гуманитарным правом и правом прав человека¹⁶.

Бежать из родных мест группы людей может также заставить стихийное бедствие или антропогенная катастрофа. Перемещение может пониматься и как механизм преодоления трудностей, к которому прибегают, когда насущные нужды людей больше не могут быть удовлетворены.

14 См. наше руководство *“Кодекс поведения Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца и неправительственных организаций (НПО) при осуществлении операций помощи в случае стихийных бедствий и катастроф”*, принятое Советом делегатов 1993 г., резолюция 6. См. также *“Принципы и действия при представлении международной гуманитарной помощи и защиты”*, XXVI Международная конференция, 1995 г., резолюция 4 E.

15 МПП содержит конкретное запрещение перемещения людей, за исключением случаев, когда оно продиктовано заботой о благополучии населения и настоятельными соображениями безопасности (см. приложение о правовой базе).

16 Движение приняло целый ряд резолюций о распространении и имплементации международного гуманитарного права. См., в частности, резолюцию 7 Совета делегатов 1993 г., резолюцию 16 XXIII Международной конференции 1977 г. и резолюцию 14 XXIV Международной конференции 1981 г.

Некоторые внезапно возникающие кризисы типа стихийных бедствий периодически повторяются и в некоторой степени предсказуемы. Другие не поддаются прогнозированию. Различные составные части Движения выработали целый ряд средств ослабления последствий бедствий, например, посредством снижения рисков. Поэтому важно проанализировать факторы, вызывающие перемещение в данном конкретном случае, и выявить группы лиц, которые подвергнутся наибольшей опасности, если перемещение произойдет. Способность Движения получить доступ как к местному населению, подвергающемуся риску, так и к лицам, принимающим решения, должна быть использована для предотвращения перемещения, когда это целесообразно, и для оказания помощи самым нуждающимся, когда перемещение неизбежно.

4. Мы поддерживаем безопасное, добровольное и достойное возвращение на прежнее место жительства, обустройство на новом месте или местную интеграцию ВПЛ на основе независимой оценки их положения.

Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны подчеркивают, что компетентные органы власти несут главную ответственность за создание условий, а также за предоставление средств, которые позволяют перемещенным внутри страны лицам добровольно, в безопасных условиях и с достоинством вернуться в свои дома или места постоянного проживания, либо добровольно переселиться в какую-либо другую часть страны. ВПЛ имеют право самостоятельно искать надежные средства улучшить свое положение, но все же именно власти несут ответственность за содействие их возвращению, интеграции или обустройству на новом месте в целях долговременного решения их проблем, равно как и за оказание им помощи в возвращении утраченного имущества или получении компенсации за него, если его возвращение невозможно. В принципе, потенциальные долговременные решения вопросов, связанных с перемещением, включают в себя:

- возвращение и реинтеграцию: человек возвращается туда, где жил до кризиса;
- местную интеграцию: человек интегрируется в местное сообщество, в котором он оказался после перемещения;
- обустройство на новом месте: лицо переезжает на другое, новое место на территории страны и интегрируется в местное сообщество.

Мы должны поддерживать отдельных лиц и группы населения, затронутые перемещением, в осуществлении осознанного выбора из имеющихся возможностей. Мы также должны способствовать предоставлению людям возможности в полной мере участвовать в планировании и осуществлении избранных ими решений. К ним не должно применяться никакое принуждение: ни физическая сила, ни травля, ни запугивание или отказ в доступе к важнейшим услугам. Мы не должны поддерживать закрытие лагерей и других

учреждений для ВПЛ без предоставления им приемлемых альтернатив, когда оно используется как средство подтолкнуть людей к возвращению, местной интеграции или обустройству на новом месте либо воспрепятствовать этому.

Мы должны стимулировать долговременные решения, основанные на добровольном, безопасном и достойном выборе пострадавших лиц.

Прежде чем подключиться к любой программе возвращения или обустройства на новом месте, мы должны сперва удостовериться, что ВПЛ детально информированы о программе, особенно об условиях жизни и возможных опасностях. Составные части Движения должны стремиться получить адекватное представление о ситуации в местах, куда возвращаются ВПЛ или где они обустраиваются заново, чтобы не поддержать какие-либо шаги, могущие причинить вред соответствующим лицам в процессе возвращения или после него.

Национальным обществам надлежит обращаться к органам власти и государственным учреждениям своей страны, чтобы получить информацию о принятых мерах и узнать, чем они могут помочь соответствующим группам населения.

В зависимости от условий в месте возвращения, постоянной местной интеграции или нового обустройства могут быть организованы или использованы целый ряд программ и средств, при этом неизменно в первую очередь следует заботиться о самых уязвимых группах лиц. Данные программы и средства могут включать в себя:

- деятельность по расширению возможностей местного отделения национального общества в плане оказания соответствующих услуг;
- предоставление наборов для возвращающихся, включающих продукты питания и средства личной гигиены;
- помощь в восстановлении хозяйства (инструменты, семена) и получении дохода;
- материалы для строительства жилища;
- средства восстановления социальных сетей;
- стратегии удаления взрывоопасных пережитков войны;
- восстановление семейных связей;
- деятельность, направленная на содействие благоустройству мест проживания;
- деятельность по предоставлению защиты, призванная обеспечить соблюдение буквы и духа соответствующих законов и прав личности.

5. Мы стремимся наделить полномочиями заинтересованных лиц и заинтересованные группы населения, привлекая их к разработке и осуществлению наших программ и помогая им реализовать свои права и получить доступ к имеющимся услугам.

ВПЛ могут быть источником ценной информации о своем перемещении, его причинах и масштабах, равно как и о проблемах в сфере защиты, с которыми они столкнулись. В любом случае у программ в интересах лиц, затронутых

перемещением, больше шансов на последовательное осуществление, если учитываются мнения самих перемещенных лиц.

Стремясь защитить достоинство людей, мы настойчиво просим пострадавших поделиться своим мнением, видением ситуации и рекомендациями, рассказать о том, как они живут. При этом уважение к личности требует, чтобы каждый индивидум рассматривался как автономная единица, то есть имел возможность самостоятельно сделать свой выбор.

Уважение к людям, снабжающим информацией гуманитарные организации, требует, чтобы им максимально предоставлялась возможность принять осознанное решение о том, сообщать или не сообщать личные или конфиденциальные данные. Этим лицам следует уведомить о том, при каких обстоятельствах предоставленные ими сведения могут быть переданы властям или какой-либо другой стороне.

Мы принимаем меры к тому, чтобы люди имели доступ к точной информации и возможность участвовать в принятии решений от их имени и влиять на них, а также, чтобы в нередки очень сложной ситуации, в которой они находятся, им предлагался разумный выбор.

Мы ощущаем свою ответственность, прежде всего, перед людьми, которые подвергаются риску, и, насколько возможно, создаем прозрачные и поддающиеся мониторингу системы отчетности. Мы стараемся заранее предусмотреть последствия принимаемых нами мер, чтобы исключить причинение вреда тем, в чьих интересах мы работаем. Нами движет стремление при любых обстоятельствах делать то, что в наибольшей степени соответствует интересам людей, находящихся в опасности. Поэтому мы придаем большое значение диалогу с ними.

Программы, предназначенные для лиц, затронутых перемещением, должны составляться таким образом, чтобы стимулировать людей опираться на свои собственные силы и повышать их психологическую сопротивляемость. При подготовке планов на случай чрезвычайных ситуаций составным частям Движения нужно принимать во внимание их долговременные последствия и вместе с пострадавшими группами вырабатывать механизмы, способные помочь им перейти к самообеспечению.

6. Мы координируем свою деятельность с властями и всеми заинтересованными сторонами. При необходимости мы напоминаем им об их обязанностях, предусмотренных соответствующими нормативными документами.

В отличие от беженцев, ВПЛ не охвачены никакой специальной международной конвенцией. Иногда отсюда делается вывод о наличии в правовой базе пробела в части, касающейся предоставления помощи и защиты ВПЛ. Однако, хотя соответствующие правовые инструменты могут и не содержать конкретных упоминаний о ВПЛ, всегда можно найти нормативную базу для защиты перемещенных лиц, тех, кто остался в местах обычного проживания, и всех людей, затронутых соответствующими событиями. Органам власти и — в случае вооруженного конфликта — воюющим сторонам — следует напоминать

об их обязанностях в отношении лиц, затронутых перемещением, а последних надлежит информировать об их правах, которые могут их защитить.

Движению необходимо устанавливать диалог с властями и любыми другими заинтересованными сторонами. Оно должно завоевать их доверие строгим следованием основополагающим принципам, в первую очередь принципам беспристрастности, нейтральности и независимости, чтобы получить беспрепятственный и безопасный доступ к населению, которому оно стремится предоставить помощь и защиту, и напоминать властям об их обязанностях. Кроме этого, национальные общества завоевывают доверие властей, когда они воспринимаются как надежные партнеры, выступая в качестве их помощников.

Движению нужно знать нормы международного права, регламентирующие все этапы перемещения, особенно нормы международного гуманитарного права и права прав человека, чтобы действовать в интересах пострадавших лиц. В дополнение к этому должно учитываться и национальное законодательство, которое следует толковать таким образом, чтобы оно согласовывалось с международно-правовыми обязательствами, связывающими государство. Ни при каких обстоятельствах деятельность Движения не должна отступать от стандартов, установленных международным правом. Положения международного права, применимые к перемещению, содержатся во многих договорах, в том числе в универсальных и региональных договорах по праву прав человека, в Женевских конвенциях 1949 г. и Дополнительных протоколах к ним 1977 г., а также в обычном международном праве. В последнее время был принят и ряд новых документов, касающихся конкретно проблемы перемещения, например, Протокол о лицах, перемещенных внутри страны, подписанный в рамках Региональной инициативы для района Великих озер. Эти и другие документы, обладающие нормативным потенциалом, могут дополнить и укрепить существующую международно-правовую базу.

Всем составным частям Движения необходимо знание применимой правовой базы, когда они приступают к деятельности, связанной с проблемой перемещения, поскольку защита, предоставляемая международным правом (и национальным законодательством, когда оно применимо) должна быть минимальным стандартом для всей нашей работы (см. Приложение 2 о правовой базе).

МККК играет особую роль в содействии соблюдению международного гуманитарного права и должен поддерживать в этом плане остальные составные части Движения.

7. Мы, Национальные общества, будучи помощниками государственных властей своих стран, оказываем им поддержку в гуманитарной сфере в той мере, в какой это позволяют имеющиеся у нас ресурсы и возможности, и при условии, что это полностью согласуется с основополагающими принципами, задачами и Уставом Движения.

При любой чрезвычайной ситуации, которая перенапрягает их ресурсы, власти будут искать надежных партнеров. Чем больше их доверие к национальным обществам, тем охотнее они передоверят им обязанности, которые возлагаются на государство. Иногда доверие правительства к национальному обществу в большей степени базируется на его надежности как поставщика услуг, чем на его верности Основопологающим принципам Движения. Роль помощника властей иногда дает оперативные преимущества, однако национальное общество должно твердо придерживаться Основопологающих принципов и сохранять свою независимость в принятии решений и практической деятельности, особенно когда государственные власти являются стороной в конфликте, разворачивающемся в стране, где действует национальное общество.

Выступая в качестве помощников соответствующих органов государственной власти, национальные общества должны стремиться к установлению сбалансированных отношений с четко определенными взаимными обязательствами и работать над поддержанием и усилением постоянного диалога на всех уровнях в согласованных рамках гуманитарной деятельности¹⁷.

8. Мы стараемся ограничить объем деятельности, который мы берем на себя, подменяя власти в плане выполнения возложенной на них обязанности заботиться об удовлетворении потребностей и обеспечивать благополучие населения территории, находящейся под их контролем.

Часто первыми на помощь ВПЛ приходят местные жители и сообщества. Однако основная ответственность за предоставление пострадавшим лицам и группам скоординированной и стабильной поддержки лежит на местных, региональных и национальных властях.

Движению не следует осуществлять деятельность, подменяющую работу, которую должны взять на себя органы власти, если это может подтолкнуть последние к уклонению от всеобъемлющего выполнения возложенных на них обязанностей. В странах, где государственные структуры слабы, могут иметь место попытки взвалить на национальные общества целый ряд «бесхозных» обязанностей. В этом плане нелишне будет проводить различие между случаями, когда государство работает, но испытывает дефицит ресурсов, и случаями, когда у него отсутствует политическая воля к этому. Если государство демонстрирует отсутствие политической воли и нежелание выполнять свои обязанности, национальным обществам следует сопротивляться давлению, оказываемому на них с тем, чтобы они подменили государство, и оценивать необходимую поддержку, исходя из собственных ресурсов. Национальным обществам надлежит быть крайне осмотрительными, соглашаясь на подмену государственных властей, — сначала следует предлагать

17 См. резолюцию 2 Международной конференции 2007 г.

различные альтернативные решения, согласующиеся с Основополагающими принципами и Уставом Движения.

Составным частям Движения нужно поддерживать пострадавшие сообщества в их стремлении вернуться к традиционным механизмам преодоления трудностей и разработать программы, нацеленные на достижение самодостаточности.

9. Мы отдаем предпочтение оперативному партнерству в рамках Движения и стремимся в полной мере дополнять друг друга, выполнять взятые на себя обязательства и делиться своим опытом.

Движение давно и активно работает в сфере удовлетворения потребностей и уменьшения уязвимости ВПЛ, беженцев, просителей убежища и других мигрантов. Оно выработало целый ряд политических документов в этой области¹⁸.

Благодаря тому, что у разных составных частей Движения различные, но взаимодополняющие мандаты, их объединенные усилия делают возможным комплексное решение проблемы перемещения. В случае вооруженного конфликта или других ситуаций насилия мандатами наделяются сразу две различные составные части Движения — принимающее национальное общество и МККК¹⁹. В любых других случаях принимающее национальное общество обладает хорошими возможностями для того, чтобы сыграть ключевую роль, особенно в плане раннего предупреждения и на начальных стадиях кризиса, равно как и на более позднем этапе, когда большинство других организаций выходят из игры. Благодаря разнообразию опыта составных частей Движения, они могут, дополняя друг друга, обеспечить адекватное реагирование практически на всем протяжении кризиса. Движение обладает ноу-хау в области механизмов планирования на случай чрезвычайных ситуаций, которые в значительной степени обеспечивают эффективное гуманитарное реагирование. Кроме этого, оно разработало

18 В последние десятилетия Движение приняло целый ряд принципов и правил, регламентирующих его деятельность в чрезвычайных ситуациях и в условиях продолжительных конфликтов и бедствий. В 2001 г. Совет делегатов принял важнейшую резолюцию о работе Движения в области оказания помощи беженцам и перемещенным лицам. В резолюции была признана необходимость выработки стратегии для руководства этой работой. В 2003 г. Совет делегатов принял документ, озаглавленный “Минимальные элементы, подлежащие включению в соглашения между составными частями Движения и их внешними оперативными партнерами” (“Minimum elements to be included in operational agreements between Movement components and their operational partners”) и призванный повысить репутацию Движения и доверие к нему. Движение также выработало целый комплекс стандартов, правил и руководящих принципов, касающихся координации действий и сотрудничества в рамках Движения. Они были утверждены посредством резолюций, принятых Международной конференцией, Советом делегатов и Генеральной ассамблеей Международной Федерации, и основываются, в первую очередь, на Женевских конвенциях, Основополагающих принципах и Уставе Движения.

19 В соответствии с Уставом Движения национальные общества, действующие в своих странах, и МККК наделяются взаимодополняющими и действующими одновременно мандатами во время международных и иных вооруженных конфликтов и ситуаций внутренней напряженности.

действенную систему быстрого развертывания персонала по оказанию помощи.

В целях оптимального использования ресурсов национальные общества и, в случае международных операций по оказанию помощи, МККК и Международная Федерация должны стремиться к разработке и принятию скоординированной концепции для Движения и поделиться ею со всеми своими партнерами. Принимающее национальное общество координирует деятельность Движения на территории своей страны, когда, исходя из трезвой оценки своих возможностей, оно считает, что может справиться с этой задачей. В других случаях это национальное общество становится главным партнером организации, на которую возложена ответственность за координацию. В целях укрепления своего единства и обеспечения соблюдения основополагающих принципов составные части Движения должны отдавать предпочтение (оперативному) партнерству в рамках Движения. Большое внимание следует уделять поддержке и усилению потенциала национального общества соответствующей страны. Его общий потенциал и обычные функции не должны быть подорваны широкомасштабными операциями в интересах перемещенных лиц.

Международная Федерация играет ведущую роль в обеспечении того, чтобы соответствующее национальное общество получило от остальных составных частей Движения надлежащую поддержку в укреплении своего потенциала. МККК способствует развитию национальных обществ и повышению степени их подготовленности в областях, с которыми связан его мандат и в которых он обладает наибольшим опытом. В частности, МККК поддерживает усилия национальных обществ по расширению их оперативных возможностей в таких сферах, как розыск пропавших и восстановление семейных связей, включая работу с человеческими останками и опознание посредством судебно-медицинской экспертизы, распространение знаний об основополагающих принципах Движения и деятельность по ослаблению последствий распространения оружия. С этой целью МККК сделает все возможное в плане предоставления технических консультаций и ресурсного обеспечения.

Чтобы те, кто предоставляет ресурсы и поддержку, могли сделать это в рамках хорошо организованного реагирования, различным составным частям Движения надлежит согласовать свои стратегии мобилизации ресурсов и обращения о привлечении средств, особенно на начальном этапе чрезвычайной ситуации.

В соответствии с действующей политикой национальные общества должны при необходимости делать международные обращения о привлечении средств либо через Международную Федерацию, либо через МККК.

10. Мы координируем свою работу с другими организациями, исходя из их присутствия и ресурсов на местах, существующих потребностей и имеющихся возможностей, в том числе и возможностей доступа, обеспечивая при этом нашу незыблемую приверженность основополагающим принципам (и соответствующее восприятие Движения).

Учитывая масштабы перемещения лиц внутри государственных границ, всеобъемлющее реагирование, как правило, превышает возможности любой отдельно взятой гуманитарной организации.

Во многих местах, где требуются широкомасштабные гуманитарные операции, выросло число действующих организаций. Поэтому участвующим в этих операциях организациям необходимо систематически координировать в максимально возможной степени свои усилия и стараться оптимизировать использование имеющихся у них ресурсов в целях достижения наилучшего общего эффекта.

ВПЛ все чаще рассматриваются как отдельная уязвимая группа, требующая особой защиты и особого статуса. Этот вопрос занимает видное место в повестке дня учреждений системы Организации Объединенных Наций и многих неправительственных организаций, работающих в данной области.

Сотрудничество с учреждениями системы ООН обладает многими преимуществами, особенно если выявить сферы взаимодополняемости, в которых данные учреждения могут поделиться с ВПЛ накопленным практическим опытом (ВОЗ, Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО)) или оказать им конкретную помощь (Всемирная продовольственная программа (ВПП), Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ), Комиссия ООН по правам человека). Что касается национальных обществ, их вклад в это сотрудничество может состоять в предоставлении своей широчайшей сети, охватывающей территорию страны, и прямого доступа к властям.

В своих отношениях с учреждениями системы ООН нам следует руководствоваться теми же принципами, которым следуют все составные части Движения в отношении с любыми другими гуманитарными организациями. Это особенно верно для вооруженных конфликтов и других ситуаций насилия, когда принципиально важно, чтобы все составные части Движения применяли по отношению ко всем актерам абсолютно нейтральный и независимый подход и воспринимались именно таким образом, несмотря на то, что национальные общества могут одновременно выступать в качестве помощников государственных властей своих стран.

В случае вооруженных конфликтов и других ситуаций насилия необходимо проводить четкое различие между ООН в целом (поддержание мира, миротворчество и политические органы) и специализированными учреждениями системы. При сотрудничестве со специализированными органами особое внимание должно уделяться сохранению идентичности Движения и обеспечению соблюдения основополагающих принципов.

Соглашения о сотрудничестве с местными и международными неправительственными организациями возможны, если их работа пользуется пониманием, если они придерживаются ценностей, сходных с нашими, и

если сотрудничество с ними не искажает восприятие деятельности Движения населением и властями.

Ведя переговоры о заключении оперативных соглашений со сторонними организациями или между составными частями Движения, а также пересматривая их, составные части Движения должны исходить из действующих Руководящих принципов по вопросу отношений с организациями, не входящими в Движение²⁰.

Приложение 2

Правовая база

Всем составным частям Движения необходимо знать, какие правовые инструменты применимы, когда они приступают к деятельности, связанной с проблемой перемещения, поскольку защита, предоставляемая международным правом (и национальным законодательством, когда оно применимо), должна рассматриваться как минимальный стандарт для всех видов деятельности. МККК играет особую роль в содействии соблюдению международного гуманитарного права и должен оказывать остальным составным частям Движения поддержку в этой области.

Вообще говоря, международно-правовая база, применимая к перемещению лиц внутри страны, включает в себя следующие основные своды норм и принципов:

- a) **Национальное законодательство.** Национальное законодательство задает правовые рамки для каждой конкретной ситуации. Поскольку большинство ВПЛ являются гражданами государства, на территории которого они находятся, они пользуются полной защитой национального законодательства и всей полнотой прав, которые оно предоставляет гражданам без какого бы то ни было неблагоприятного различия в результате перемещения. Однако некоторые перемещенные лица гражданами страны не являются. Тем не менее, они находятся под защитой международного права прав человека, и большинство прав должно быть им предоставлено без всякой дискриминации. Национальное законодательство должно соответствовать минимальным стандартам, предусмотренным международным правом прав человека и международным гуманитарным правом. В противном случае работа по распространению правовых знаний может помочь привести национальное законодательство в соответствие с международным правом и принципами.

20 См. "Minimum elements to be included in operational agreements between Movement components and their operational partners", 2003 Council of Delegates, annex to Resolution 10, и Руководящий документ по вопросу отношений между составными частями Движения и военными властями (Совет делегатов 2005 г., резолюция 7).

б) Международное гуманитарное право. В период вооруженных конфликтов ВПЛ рассматриваются как гражданские лица и имеют право на такую же защиту от последствий военных действий и такую же гуманитарную помощь, что и остальное гражданское население.

Соблюдение базовых норм МГП позволяет избежать большинства случаев перемещения, поскольку они происходят, в основном, в результате нарушений этих норм, таких, например, как обязательство при любых обстоятельствах проводить различие между гражданскими лицами и комбатантами, между гражданскими и военными объектами; запрещение превращать гражданских лиц и гражданские объекты в объект нападения; запрещение нападений неизбирательного характера; обязательство принимать меры предосторожности при нападении, чтобы щадить гражданское население; запрещение актов насилия и угроз насилием, призванных посеять страх среди гражданского населения; запрещение использовать голод в качестве метода ведения войны; запрещение уничтожать объекты, необходимые для выживания гражданского населения; запрещение репрессалий против гражданского населения и гражданских объектов; основные гарантии, такие, как запрещение дурного обращения, и запрещение коллективных наказаний.

Кроме этого, МГП содержит явным образом выраженное запрещение перемещения, если оно не продиктовано заботой о населении или настоятельными соображениями безопасности. МГП также предусматривает, что в случае перемещения гражданским лицам следует обеспечить удовлетворительные условия в плане крова, гигиены, медицинской помощи, безопасности и питания, а члены одной семьи не должны быть разлучены. Согласно его предписаниям, перемещенные лица имеют право на безопасное и достойное возвращение, а также на уважение к их собственности. Наконец, МГП гласит, что стороны в конфликте должны разрешать и облегчать быстрый и беспрепятственный провоз гуманитарной помощи (для нуждающихся гражданских лиц), носящей беспристрастный характер и распределяемой без неблагоприятного различия, при условии наделения их правом контроля.

с) Международное право прав человека. Права, содержащиеся в международном праве прав человека, должны быть предоставлены каждому человеку без какого бы то ни было неблагоприятного различия, в том числе и перемещенным лицам, которые были вынуждены покинуть места обычного проживания. Права человека носят универсальный и неотъемлемый характер, и государства обязаны соблюдать и гарантировать гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права всем лицам при любых обстоятельствах. Международное право прав человека отражено, прежде всего, во Всеобщей декларации прав человека 1948 г., равно как в универсальных и региональных договорах о правах человека. Они могут быть дополнены другими документами

по правам человека, такими, как декларации принципов, относящихся к правам человека, или другими декларациями, самой значимой из которых для данной темы являются Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны, рассматриваемые ниже (пункт d). Международное право прав человека гарантирует, в частности, право на жизнь, свободу от пыток и иных форм дурного обращения, уважение частной и семейной жизни, уважение собственности, свободу мнений, убеждений, совести и религиозных верований, право на уровень жизни, обеспечивающий здоровье и благополучие индивидуума и его семьи, в том числе питание, одежду, жилище и медицинскую помощь. Большое значение имеет и право на свободу передвижения и выбор места жительства, которым должно пользоваться любое лицо, на законных основаниях проживающее на территории государства.

Прежде всего, соблюдение этих основополагающих прав человека позволяет предотвратить перемещение, но оно также защищает лиц, которые были перемещены. Так, их семейная жизнь и собственность продолжают находиться под защитой.

Хотя эти права человека имеют, естественно, свои ограничения, органы власти не могут их урезать за исключением случаев, когда это делается на законных основаниях и ограничение не является чрезмерным по сравнению с ожидаемым от него результатом.

- d) **Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны.** Руководящие принципы служат ориентиром для государств и международных организаций. Это свод рекомендаций, составленных на основе норм публичного международного права, международного гуманитарного права, права прав человека и права беженцев, призванный подтвердить основные принципы защиты, которой должны пользоваться ВПЛ. Сами по себе Руководящие принципы не имеют обязательной силы, но являются полезным инструментом. Они сводят воедино применимые нормы, которые уже существуют, но могут быть «упущены», поскольку содержатся в разных отраслях права. В них детально излагаются нормы, которые могут быть нечетко сформулированы в юридически обязательных документах, такие, например, как нормы, регламентирующие возвращение.