

МККК и лица, перемещенные в пределах одной страны

В 1992 году Комиссия по правам человека приняла Резолюцию о лицах, перемещенных внутри их собственной страны, которая явилась развитием Резолюции 1991/25 по тому же вопросу и которая призвала Генерального секретаря ООН выяснить мнения различных правительств, а также межправительственных и неправительственных организаций, занимающихся этой проблемой, и представить доклад на очередном заседании Комиссии.

Господин Фрэнсис Денг, назначенный в это время специальным представителем Генерального секретаря по вопросам лиц, перемещенных внутри их собственной страны, обратился к Международному Комитету Красного Креста (МККК) с просьбой высказать свое мнение по этому вопросу. В ноябре 1992 года МККК представил ответ, который и сегодня не утратил своей актуальности. Ниже мы приводим его содержание с отдельными изменениями, касающимися лишь формы.

1. Введение

В соответствии с четырьмя Женевскими конвенциями 1949 года и Дополнительными протоколами к ним 1977 года, мандат Международного Комитета Красного Креста (МККК) осуществляется во время международных и немеждународных вооруженных конфликтов. Государства — участники Женевских конвенций принятием Устава Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца (статья 5, пункт 2d, Устава) также признали право МККК выступать с инициативой действий в интересах лиц, ставших жертвами внутренних беспорядков.

В рамках этого доклада МККК изложит свои взгляды только применительно к условиям вооруженных конфликтов и внутренних беспорядков, принимая, разумеется, во внимание то, что международное гуманитарное право действует лишь в условиях вооруженных конфликтов.

2. Причины перемещения лиц

Если военные действия выходят за пределы территории, расположенной в непосредственной близости от фронта, это может привести к движению населения. Тем не менее МККК имел возможность заметить, что нарушения международного

гуманитарного права часто вызывают перемещения населения или увеличивают масштабы этого явления.

Так, гражданские лица покидают зоны боевых действий в результате осуществляемых воюющими неизбежных нападений. Бывает также, что они оказываются жертвами преследований, заложниками воюющих сторон и становятся перемещенными лицами, стремясь спастись от незаконных, чинимых по отношению к ним. Это приводит к тому, что они лишаются нормальных источников снабжения. Утрата таких источников может явиться основной причиной голода, который также может возникнуть, если воюющими не принимаются должные меры для того, чтобы этим лицам была оказана необходимая помощь. Если воюющие стороны намеренно препятствуют предоставлению помощи, они нарушают тем самым нормы международного гуманитарного права, в частности запрещение использовать в качестве метода ведения войны голод среди гражданского населения (статья 54 Протокола I и статья 14 Протокола II). Подобные действия, препятствующие оказанию помощи, могут, в свою очередь, вызвать новые перемещения населения.

При рассмотрении причин перемещения гражданских лиц в ходе вооруженного конфликта следует принять во внимание и неизбежное использование мин. Напомним, что от мин ежемесячно погибает 800 человек, большинство из которых составляют женщины, дети и крестьяне. По самым скромным оценкам, в 62 государствах еще сохраняются минные поля, на которых установлены от 85 до 100 миллионов мин. В идеальных условиях, когда известно расположение минных полей и даже есть необходимые карты, для разминирования необходимо в сто раз больше времени, чем для установки мин. Мины лишают крестьян возможности обрабатывать землю и вынуждают их покидать родные деревни, пополняя ряды тех, кто становится перемещенными лицами в результате войны.

Кроме того, власти в условиях немеждународного вооруженного конфликта могут принять решение переместить гражданское лицо или группу гражданских лиц внутри территории своего государства. В этом случае решение властей будет соответствовать международному гуманитарному праву только тогда, когда оно принимается с целью обеспечения безопасности гражданских лиц или в связи с *настоятельными* (подчеркнуто автором) причинами военного характера. Даже при этих обстоятельствах такое решение не противоречит нормам гуманитарного права лишь в том случае, если принимаются все возможные меры «*для приема гражданского населения в условиях, удовлетворительных с точки зрения обеспечения крова, гигиены, здоровья, безопасности и питания*» (статья 17, пункт 1, Дополнительного протокола II к Женевским конвенциям 1949 года).

Нарушения международного права могут одновременно являться причиной массовых перемещений населения и показателем умышленного намерения властей такие перемещения спровоцировать. В любом случае, политика, направленная на массовое перемещение групп населения, например, проводимая в ходе «*этнических чисток*», несовместима с соблюдением гуманитарного права. В этой связи можно отметить, что статья 3, общая для всех Женевских конвенций, запрещает сторонам в конфликте проводить дискриминацию по причинам «*расы,*

цвета кожи, религии или веры, пола, происхождения или имущественного положения или других аналогичных критериев».

Хотя организованность и дисциплина среди комбатантов могут способствовать соблюдению гуманитарного права, следует отметить, что положения статьи 3, общей для всех Женевских конвенций, применимые к любому вооруженному конфликту, какова бы ни была его природа¹, особенно к вооруженным конфликтам немеждународного характера, устанавливают обязательства, проистекающие из требований гуманности, соблюдение которых не предполагает наличия юридического аппарата или проведения особой политики. Поэтому всегда следует настаивать на их соблюдении с тем, чтобы не допустить дальнейшего снижения минимальных норм цивилизованного поведения.

3. Потребности перемещенных лиц

С точки зрения достоинства личности положение человека, вынужденного покинуть свой дом по причинам, связанным с военными действиями или другими видами насилия, является катастрофическим, поскольку перемещенные лица оказываются в состоянии полной беспомощности. Поэтому члены международного сообщества должны проводить политику, цель которой состоит в том, чтобы *не допускать перемещений населения*. Следовательно, гораздо больше внимания должно уделяться соблюдению гуманитарного права.

Государства, находящиеся в состоянии мира, должны, как предлагают им Женевские конвенции, распространять знания о гуманитарном праве, в частности, по причине его воспитательного значения, которое, по крайней мере, не меньше, чем воспитательное значение права прав человека. Что же касается государств, вовлеченных в вооруженные конфликты, то в их случае должны приниматься меры, призванные внушить военным и политическим руководителям желание соблюдать тот минимум гуманности, сохранение которого стремятся обеспечить конвенции. Необходимо добиться соблюдения гуманитарного права, это обязательный шаг на пути к восстановлению мира, существование которого не ставилось бы под угрозу памятью о чрезмерных страданиях. Кроме того, следует уделить внимание ситуациям, при которых не предусмотрен режим защиты, подобный тому, который обеспечивается гуманитарным правом, потому что, с одной стороны, последнее в указанных ситуациях не применимо, а с другой — действие режима международного права прав человека часто приостанавливается вследствие вступления в силу соответствующих оговорок².

Итак, для того, чтобы не допускать перемещений населения, необходимы нормы, которые позволили бы прекратить или, по крайней мере, ограничить такие перемещения. Должен быть создан механизм проведения этих норм

1 См. решение Международного суда по делу «О действиях военных и полувоенных формирований на территории Никарагуа и ее границ». — Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances, p. 104, paragraphe 218.

2 См. Декларацию о минимальных гуманитарных стандартах, опубликованную в «Revue internationale de la Croix Rouge», № 789, mai—juin 1991, p. 350 et ss. Эта Декларация была передана 12 августа 1991 года в Подкомиссию по предупреждению дискриминации и по защите меньшинств под шифром E/CN.4/Sub2/1991/55, в 1994 году в виде резолюции — в Комиссию для разработки и возможного принятия (1994/26).

в жизнь, приспособленный для решения соответствующих проблем (см. ниже раздел 5); государства же должны проводить политику, обеспечивающую достижение результатов, для получения которых эти нормы задуманы.

МККК имел возможность убедиться в том, что потребности перемещенных лиц не могут быть удовлетворены одним лишь распределением гуманитарной помощи. Принимаемые меры должны упреждать перемещения населения. Они должны обеспечить защиту гражданских лиц от военных действий, но не путем их перемещения, а путем ограничения военных действий рамками, предусмотренными нормами права. Цель этих мер должна состоять в борьбе с противоречащими международному праву злоупотреблениями властью, представляющими собой дискриминацию в отношении каких-либо групп населения. Если обстановка определяется как вооруженный конфликт немеждународного характера, специальные соглашения между сторонами в конфликте могут улучшить обращение с гражданскими лицами и сделать возможным принятие решений в духе права, применимого к международным вооруженным конфликтам.

Гуманитарное право, применимое к немеждународным вооруженным конфликтам, не предусматривает создания таких пользующихся защитой зон, как, например, санитарные и безопасные зоны, о которых говорится в статье 14 IV Женевской конвенции или нейтрализованные зоны (статья 15 той же Конвенции). Возникает вопрос, следует ли поощрять создание подобных зон во время внутренних вооруженных конфликтов. Главная проблема здесь состоит в необходимости установить сотрудничество с соответствующими властями, при отсутствии которого эти зоны нередко подвергаются вооруженным нападениям, что приводит к трагическим последствиям для людей, защиту которых эти зоны призваны обеспечить. Вот почему достаточно трудно предлагать решения общего плана; целесообразность тех или иных действий следует выяснять особо для каждого отдельного случая, принимая во внимание конкретные обстоятельства. Подобные трудности возникают и в том, что касается использования путей сообщения исключительно для доставки гуманитарной помощи (в качестве гуманитарных коридоров). На практике это почти невозможно. Кроме того, такие коридоры могут оказывать неблагоприятное воздействие на зоны, которые они не обслуживают. Следовательно, перед принятием каждого решения следует тщательно продумать его возможные последствия, — как положительные, так и отрицательные.

В связи с этим МККК полагает, что проблема перемещенных лиц требует единой стратегии, сочетающей защиту и оказание помощи. Предоставление гуманитарной помощи, предназначенной обеспечить выживание людей путем удовлетворения их наиболее насущных потребностей, ни в коем случае не должно рассматриваться как альтернатива усилиям, направленным на устранение причин, вызывающих перемещение, таким, как представления гражданским и военным властям или деятельность на местах. Кроме того, следует избегать возникновения зависимости от помощи извне, принимая меры к тому, чтобы лица, которые такой помощью пользуются, смогли снова обеспечивать себя сами.

4. Право, применяемое в отношении перемещения гражданских лиц в пределах территории одного государства

Международное гуманитарное право защищает жертвы международных и немеждународных вооруженных конфликтов. К международным вооруженным конфликтам применяются четыре Женевские конвенции 1949 года и Дополнительный протокол I, а также обычное право. К немеждународным вооруженным конфликтам применяются статья 3, общая для всех Женевских конвенций 1949 года и Дополнительный протокол II, а также нормы обычного права, применимые к немеждународным вооруженным конфликтам. На 31 декабря 1994 года участниками Женевских конвенций 1949 года были 185 государств, 135 государств подписали Протокол I и 125 — Протокол II.

Поскольку лица, перемещенные в пределах одной страны, в принципе являются гражданскими лицами, то на них до, в ходе и после их перемещения распространяется покровительство всех правовых норм, защищающих гражданских лиц в условиях вооруженного конфликта.

В настоящее время наиболее часто происходят немеждународные вооруженные конфликты. В связи с их характерными особенностями, такими, как отсутствие линии фронта, нахождение комбатантов среди гражданского населения, развал политических, хозяйственных и общественных структур и т. д., внутренние конфликты способны в большей мере, чем международные, вызывать перемещения населения. Более того, во время международных конфликтов государства нередко вводят ограничения на перемещения населения, проживающего на их территории.

Однако в некоторых случаях происходят и перемещения лиц внутри территории государства, вовлеченного в международный вооруженный конфликт.

Отметим также, что иногда внутри государств происходят столкновения, достигающие по своей напряженности уровня внутреннего вооруженного конфликта, который развивается на фоне конфликта международного. В таких обстоятельствах проблемы гуманитарного порядка, являющиеся причиной перемещений населения или порожденные ими, могут быть частично решены путем применения положений, относящихся к немеждународным вооруженным конфликтам. Статья 75 Дополнительного протокола I, применяемая в условиях международного вооруженного конфликта к любому лицу, затронутому подобной ситуацией, может быть использована для разрешения некоторых проблем, возникновение которых возможно при таких обстоятельствах.

Если международный вооруженный конфликт не сопровождается немеждународным вооруженным конфликтом, то принимаются во внимание лишь положения, применимые к международным вооруженным конфликтам.

Для ясности изложения представляется целесообразным рассмотреть отдельно нормы, применимые к международным вооруженным конфликтам (А), и нормы, применимые к немеждународным вооруженным конфликтам (Б).

А. Нормы, применимые к международным вооруженным конфликтам

Прежде всего следует отметить, что гуманитарное право, относящееся к международным вооруженным конфликтам, содержит обширный комплекс *положений, применимых к ведению боевых действий* (см. раздел II IV Женевской конвенции и части III и IV Протокола I).

Одно из этих положений, статья 54 Дополнительного протокола I, запрещает использовать в качестве метода ведения войны голод среди гражданского населения. В соответствии с пунктом 2 этой статьи, запрещается также *«подвергать нападению или уничтожать, вывозить или приводить в негодность объекты, необходимые для выживания гражданского населения, такие, как запасы продуктов питания, производящие продовольствие сельскохозяйственные районы, посевы, скот, сооружения для снабжения питьевой водой и запасы последней, а также ирригационные сооружения специально с целью не допустить их использования гражданским населением или противной стороной как средств поддержания существования, независимо от мотивов, будь то с целью вызвать голод среди гражданских лиц. принудить их к выезду или по какой-либо иной причине»* (подчеркнуто автором).

В своих отношениях с жителями оккупированной территории оккупирующая Держава должна соблюдать *запрет на насильственное перемещение населения* в соответствии со статьей 49 IV Женевской конвенции.

В своих отношениях с лицами, состоящими под защитой Женевской конвенции IV (см. статью 4 этой Конвенции и статью 73 Протокола I), государство, являющееся стороной в международном вооруженном конфликте, должно уважать *все права этих лиц: политические, социальные, относящиеся к судебным гарантиям, касающиеся обращения с этими лицами, их физической неприкосновенности и безопасности*, которые предусмотрены в разделе II и в частях I и II раздела III Женевской конвенции IV.

В своих отношениях с жителями оккупированной территории оккупирующая Держава должна уважать *все права этих лиц: политические, социальные, относящиеся к судебным гарантиям, касающиеся обращения с этими лицами, их физической неприкосновенности и безопасности*, которые предусмотрены в разделе II и в частях I и III раздела III IV Женевской конвенции.

В своих отношениях с лицами, затронутыми конфликтом, но не состоящими под покровительством IV Женевской конвенции, государство, являющееся стороной в международном вооруженном конфликте, должно уважать *все права*, которые предусмотрены статьей 75 Протокола I.

В соответствии со статьями 23, 55, 59 и последующими IV Женевской конвенции, также статьей 68 и последующими Протокола I, *гражданское население* — находится ли оно на оккупированной территории или на территории воюющего государства, даже если последнее подвергается блокаде, — *должно обеспечиваться всем необходимым для его выживания*. Соответствующие поставки должны, если это необходимо, осуществляться в рамках международных операций

по оказанию помощи. Ни государства, осуществляющие блокаду, ни государство противника, ни оккупирующая Держава не могут противодействовать акциям по оказанию помощи, цель которых состоит в обеспечении гражданского населения средствами, необходимыми для выживания, и которые проводятся с соблюдением требований гуманитарного права, в частности, требование о том, чтобы оказание помощи носило гуманитарный, беспристрастный и недискриминационный характер. Кроме того, в статье 108 и последующих IV Конвенции предусматривается оказание помощи интернированным гражданским лицам.

Женщины, дети, престарелые и инвалиды составляют большую часть гражданского населения и уже в силу своей принадлежности к нему пользуются защитой гуманитарного права. Кроме того, эти лица могут также относиться к категории раненых и больных по смыслу статьи 8а Протокола I и, соответственно, находиться под покровительством всех положений гуманитарного права, в соответствии с которыми организуется защита раненых и больных во время войны. Наконец, в статьях 76 и 77 перечисляются некоторые из многочисленных мер, которые государства должны принимать, чтобы обеспечить соблюдение принципа особой защиты женщин и детей.

Б. Нормы, применимые к международным вооруженным конфликтам

Представляется целесообразным рассмотреть нормы права, относящиеся к международным вооруженным конфликтам по тем же пунктам, что и положения, применимые к международным вооруженным конфликтам.

Подобно праву международного вооруженного конфликта, право международного вооруженного конфликта содержит *положения, применимые к ведению военных действий*¹.

Так же как и в случае международного вооруженного конфликта, действует запрет на использование голода среди гражданского населения в качестве метода ведения военных действий:

«Запрещается использовать голод среди гражданского населения в качестве метода ведения военных действий. Поэтому запрещается в этих целях подвергать нападению, уничтожать, вывозить или приводить в негодность объекты, необходимые для выживания гражданского населения, такие, как запасы продуктов питания, производящие продовольствие сельскохозяйственные районы, посевы, скот, сооружения для снабжения питьевой водой и запасы последней, а также ирригационные сооружения».

Принудительное перемещение гражданских лиц запрещаются согласно статье 17, пункт 1, Протокола II.

¹ См. по этому вопросу: Denise Plattner. The protection des personnes deplacées lors d'un conflit armé non international. — «Revue internationale de la Croix-Rouge», № 798, novembre—decembre 1992, pp. 592—606, pp. 595—596.

Политические и социальные права некомбатантов и комбатантов, вышедших из строя, относящиеся к судебным гарантиям, к обращению с этими категориями лиц, к их физической неприкосновенности и безопасности, определяются на основании пункта 1 статьи 3, общей для всех Женевских конвенций и статей 4, 5, 6, 14 и 18 Протокола II¹. Так, только в том, что касается бесчеловечного обращения, указанные статьи конкретно называют 23 вида подобного обращения, подлежащие запрету, например, убийство, пытки, коллективные наказания, взятие заложников, акты терроризма, угрозы исполнения подобных актов.

В статье 18, пункт 2, говорится о проведении с согласия законного правительства международных акций по оказанию помощи, даже если они предназначены для населения, находящегося под контролем повстанцев, при условии, если последнее испытывает недостаток важнейших запасов, необходимых для его выживания, и если эти акции имеют исключительно беспристрастный гуманитарный характер и проводятся без какой-либо дискриминации², применяемой при международных вооруженных конфликтах. И в той, и в другой статье указывается, что заинтересованное государство не обладает неограниченной властью соглашаться или не соглашаться на проведение акций по оказанию помощи в интересах населения, находящегося не под его контролем, но оно обязано согласиться, когда эти акции осуществляются в условиях, которые позволяют обеспечить их проведение в исключительно гуманитарных целях.

Как и в ходе международных вооруженных конфликтов, *женщины, дети, престарелые и инвалиды* пользуются защитой положений, покровительствующих лицам, которые не принимают прямого участия в военных действиях. Кроме того, на них распространяется действие правовых норм, касающихся защиты раненых и больных (статья 3, пункт 2, общая для Женевских конвенций и статьи 7—12 Протокола II). Назовем также статью 4, пункт 3, статью 5, пункт 2, и статью 6, пункт 4, Протокола II, которые иллюстрируют принцип особой защиты женщин и детей.

5. Применение международного гуманитарного права

Страдания, испытываемые перемещенными лицами, не должны подрывать доверие к нормам, нарушение которых и приводит к появлению перемещенных лиц. Гуманитарное право имеет сильные и слабые стороны международного права, составной частью которого оно является. Реальные трудности при его применении вызывают необходимость изучить причины недостаточного уважения гуманитарного права и продумать, какие средства необходимы для обеспечения более действенного применения его положений. *МККК считает, что усилия следует прилагать к тому, чтобы обеспечить более строгое соблюдение международного гуманитарного права, а не к тому, чтобы создавать новые правовые нормы, касающиеся этой особой, к тому же с трудом поддающейся*

1 Denise Plattner. Op. cit., p. 597.

2 Ibid., p. 599. Статья 18, пункт 2 Протокола II соответствует статье 70 Протокола I.

определению категории — перемещенных лиц. Как уже отмечалось выше, в разделе 3, заниматься проблемами перемещенных лиц следует до их перемещения, не после. Рассматривать эти нужды следует во всей их совокупности, не только в связи с появлением конкретных перемещенных лиц.

Государства поручили МККК следить за точным применением международного гуманитарного права и обеспечивать покровительство и помощь жертвам вооруженных конфликтов (см. статью 5, пункты с и d Устава Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, принятого с участием государств — участников Женевских конвенций на международных конференциях Красного Креста и Красного Полумесяца). Условия, на которых МККК выполняет эти задачи, тем не менее различаются, в зависимости от того, идет ли речь о международном или немеждународном вооруженном конфликте.

В случае *международного вооруженного конфликта* МККК может быть назначен субстатутом Державы-покровительницы (см. статьи 10/10/10/11 четырех Женевских конвенций соответственно и статью 5 Дополнительного протокола I). Независимо от того, является ли он субститутом Державы-покровительницы, МККК может получить доступ к лицам, на которых распространяется покровительство IV Женевской конвенции, где бы эти лица ни находились, и беседовать с ними без свидетелей (статья 143 IV Женевской конвенции, которая соответствует статье 126 III Женевской конвенции об обращении с военнопленными). Наконец, МККК обладает правом инициативы, которое позволяет ему предпринимать с согласия соответствующих властей любые действия в плане обеспечения покровительства и помощи гражданским лицам (статья 10 IV Женевской конвенции).

В ходе *немеждународных вооруженных конфликтов* деятельность МККК основывается на праве инициативы, которым он обладает в соответствии со статьей 3, пункт 2, общей для всех Женевских конвенций. В силу данной статьи он может предлагать свои услуги всем сторонам в немеждународном вооруженном конфликте. На практике, к счастью, государства весьма редко отказываются от предложений МККК. Благодаря этому он в настоящее время представлен почти на всех театрах военных действий внутри отдельных стран, где и осуществляет свою деятельность в соответствии с Уставом Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца¹.

В некоторых ситуациях органы ООН, компетентные в вопросах прав человека, могут быть привлечены к деятельности по совершенствованию применения международного гуманитарного права. Тем не менее следует помнить, что в ситуациях вооруженных конфликтов только постоянное представительство при законном правительстве, регулярные контакты со всеми заинтересованными группировками, которые не могут повлечь за собой международное признание последних, и конкретные действия в интересах жертв вооруженных конфликтов позволяют надеяться на соблюдение положений, защищающих гражданские лица от причин и последствий их перемещения.

1 Denise Plattner. Op. cit., p. 600.

Статус нейтрального посредника является, следовательно, необходимым для применения положений, защищающих гражданские лица от причин и последствий их перемещения в ситуации вооруженного конфликта.

На местах часто бывает необходимо координировать усилия с работающими там организациями для того, чтобы избежать дублирования действий по оказанию помощи. По той же причине МККК с большим интересом следит за усилиями, предпринимаемыми под эгидой ООН в целях улучшения координации между учреждениями ООН и некоторыми неправительственными организациями. МККК, считая совершенно необходимым сохранять свою независимость, с целью выработки согласованного подхода обращается за советом к тем, кто несет ответственность за координацию. *Однако сотрудничество и согласованный подход вовсе не означают смешения мандатов. Следует избегать размывания юридических механизмов, созданных для обеспечения соблюдения международного гуманитарного права, а также основополагающих норм. МККК придает огромное значение тому, чтобы его роль хранителя норм, ограничивающих страдания людей в ходе вооруженных конфликтов, осуществлялась бы эффективно и в полной мере.*

Однако следует отметить, что гуманитарные организации могут сыграть свою роль в деле обеспечения выполнения международного гуманитарного права везде, где они оказывают помощь жертвам вооруженных конфликтов в соответствии с принципами гуманности, беспристрастности и недопустимости дискриминации, которых МККК обязан придерживаться согласно Уставу Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца.
