

«Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны»

Несколько замечаний о вкладе
международного гуманитарного права

Жан-Филипп Лавуайе¹

Активно ведущаяся в последнее время дискуссия о перемещении лиц внутри страны ознаменовалась важным событием — разработкой «Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны» (далее — «Руководящие принципы»). Документ этот, в котором соединились элементы трех отраслей международного публичного права — международного гуманитарного права, права прав человека и права беженцев, заслуживает особого внимания.

В настоящей статье «Руководящие принципы» рассматриваются в более широком контексте; в ней показано, какое значение имеет международное гуманитарное право для перемещенных внутри страны лиц, и очерчивается роль МККК в отношении этих лиц. При этом автор анализирует не только преимущества, но и недостатки, которыми может обладать документ, применимый к большому числу ситуаций, в то время как в существующем международном праве содержатся конкретные нормы, но применяемые исключительно к определенным ситуациям.

Перемещенные внутри страны лица и международное гуманитарное право

Несложно установить взаимосвязь между вопросами, касающимися перемещенных внутри страны лиц, и международным гуманитарным правом: если такие лица являются жертвами вооруженного конфликта, они находятся под защитой данного права. Причем связь эта очень тесная, поскольку вооружен-

¹ Жан-Филипп Лавуайе — заместитель главы Юридического отдела МККК. Статья написана на французском языке.

ные конфликты являются одной из основных причин, вызывающих перемещение лиц внутри страны.

И хотя гуманитарное право предоставляет защиту перемещенным внутри страны лицам, нельзя забывать, что оно предусматривает и нечто более существенное — оно направлено прежде всего на то, чтобы *предупредить* само перемещение лиц внутри страны. Соблюдение норм гуманитарного права, как и прав человека, позволило бы избежать массовых перемещений населения.

Международное гуманитарное право стремится прежде всего защитить гражданское население от последствий боевых действий. Так, в Дополнительных протоколах к Женевским конвенциям, принятых в 1977 г. (а они подтверждают и совершенствуют защиту жертв войны, предусмотренную Женевскими конвенциями 1949 г.), содержится значительное количество норм, требующих от сторон в конфликте принимать меры с тем, чтобы оградить от этих последствий гражданское население в целом. Некоторые из таких положений предоставляют общую защиту, другие имеют отношение непосредственно к перемещению населения.

Участниками Женевских конвенций от 12 августа 1949 г. стали 188 государств, что придает этим Конвенциям универсальный характер. К Протоколу I, касающемуся международных вооруженных конфликтов, присоединились 150 государств, к Протоколу II, касающемуся немеждународных вооруженных конфликтов, — 142¹. Эти цифры говорят сами за себя и показывают возросшую приверженность государств гуманитарным идеалам.

Предупреждение перемещения в целом

Нормы гуманитарного права, регулирующие ведение боевых действий, требуют, чтобы в ходе вооруженного конфликта постоянно проводилось различие между гражданским населением и гражданскими объектами, с одной стороны, и комбатантами и военными объектами — с другой². Таким образом, законными являются нападения, направленные только против комбатантов и военных объектов³. Поэтому категорически запрещается подвергать нападению гражданских лиц (конечно, в том случае, если они не принимают активного участия в военных действиях), а также осуществлять нападения неизбирательного характера, которые поражают гражданских лиц и комбатантов без различия⁴.

Кроме того, Дополнительные протоколы предусматривают защиту объектов, необходимых для выживания гражданского населения (запасов продуктов питания, сельскохозяйственных районов, посевов, скота, сооружений для снабжения питьевой водой и ирригационных сооружений), культурных ценностей и мест отправления культа, установок и сооружений, содержащих опасные силы (плотин, дамб, атомных электростанций), а также природной среды⁵.

¹ По состоянию на 1 июля 1998 г.

² Статья 48 Протокола I.

³ Определение военного объекта приводится в статье 52 Протокола I.

⁴ Статья 51 Протокола I и статья 13 Протокола II.

⁵ Статьи 53–56 Протокола I и статьи 14–16 Протокола II.

С целью усиления этой защиты гуманитарное право требует от воюющих сторон принимать ряд мер предосторожности при планировании или проведении военных операций: они должны всегда делать все возможное, чтобы удостовериться в том, что объекты нападения не являются гражданскими объектами¹.

Защита гражданского населения от последствий военных действий обеспечивается, таким образом, в ходе как международных, так и внутренних вооруженных конфликтов.

Кроме того, гуманитарное право требует, чтобы с лицами, которые не принимают участия или прекратили принимать участие в военных действиях, обращались гуманно и без какой-либо дискриминации. Объектом этой защиты являются прежде всего гражданские лица. Статья 3, общая для Женевских конвенций, запрещает посягательства на жизнь и физическую неприкосновенность человека, взятие заложников, посягательства на человеческое достоинство и осуждение без предварительного судебного решения, вынесенного надлежащим образом учрежденным судом². Кроме того, она содержит положение, согласно которому больных и раненых будут подбирать и им будет оказана помощь. В Протоколе II от 1977 г. вышеупомянутые запрещения усиливаются³.

Одно из преимуществ гуманитарного права по сравнению с правом прав человека состоит в том, что в условиях внутреннего вооруженного конфликта вооруженные оппозиционные группировки также должны соблюдать нормы МГП, в данном случае — статью 3, общую, и Дополнительный протокол II. Более того, отступления от соблюдения норм международного гуманитарного права невозможны.

Специальное запрещение принудительного перемещения

Некоторые нормы гуманитарного права непосредственно касаются принудительного перемещения. Так, в условиях внутреннего конфликта категорически запрещается вынуждать гражданских лиц оставлять места своего проживания, если необходимость в этом не вызывается требованиями обеспечения безопасности этих лиц или настоятельными причинами военного характера⁴.

Оккупирующая держава не может также депортировать жителей оккупированных территорий⁵. Кроме того, покровительствуемое лицо ни в коем случае не может быть передано в страну, в которой оно могло бы опасаться преследований в связи с его политическими или религиозными убеждениями⁶.

¹ Статья 57 Протокола I.

² Международный суд постановил, что статья 3, общая для Женевских конвенций, содержит элементарные требования гуманности и применяется в период *всех* вооруженных конфликтов (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique, Arrêt du 27 juin 1986, par. 218).

³ Статьи 4–6 Протокола II.

⁴ Статья 17 Протокола II.

⁵ Статья 49 Женевской конвенции IV.

⁶ Статья 45 Женевской конвенции IV.

Защита лиц, вынужденных покинуть места своего проживания

Гуманитарное право не рассматривает перемещенных внутри страны лиц в качестве отдельной категории покровительствуемых лиц. На них распространяется термин «гражданское население», поэтому к ним применяются все положения, предоставляющие защиту гражданским лицам (в том числе и вышеупомянутые нормы).

Любой вооруженный конфликт неизбежно причиняет гражданским лицам страдания, даже если положения гуманитарного права полностью соблюдаются. Но соблюдение этого права позволяет все же значительно сократить число жертв, в том числе — перемещенных внутри страны лиц и беженцев.

МККК и перемещенные внутри страны лица

Государства доверили МККК следить за соблюдением международного гуманитарного права. Являясь пропагандистом и хранителем этого права, он стремится добиваться соблюдения его положений как в мирное, так и в военное время. В мирное время речь идет прежде всего о том, чтобы государства обучали гуманитарному праву свои вооруженные силы, для которых эти нормы предназначены в первую очередь, а также принимали на национальном уровне меры по имплементации этого права, направленные, в частности, на уголовное преследование военных преступников¹.

Когда возникает вооруженный конфликт, МККК напоминает воюющим сторонам их обязательства, вытекающие, главным образом, из Женевских конвенций 1949 г. и Дополнительных протоколов к ним 1977 г. Кроме того, Международный Комитет стремится вести со сторонами в конфликте конструктивный диалог, основанный на взаимном доверии. Именно поэтому МККК в своей работе отдает предпочтение методам убеждения, а не разоблачения. Однако в случае серьезных нарушений гуманитарного права, если их не удастся пресечь при помощи мер конфиденциального характера, он оставляет за собой право выступить с публичным разоблачением.

МККК обращается также к государствам с напоминанием об их обязательстве *заставлять соблюдать* гуманитарное право в соответствии со статьей 1 Женевских конвенций и статьей 89 Протокола I².

В зонах конфликта МККК осуществляет различные виды деятельности, включающие предоставление защиты и оказание помощи гражданскому населению, действия в области здравоохранения (военно-полевая хирургия, обеспечение питьевой водой, реабилитация), посещение военнопленных и лиц, удерживаемых по соображениям безопасности, восстановление семейных связей между лицами, разлученными войной, и т. д.³

¹ Консультативная служба МККК оказывает государствам практическую помощь и поддерживает их усилия, направленные на имплементацию гуманитарного права на национальном уровне.

² «Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются при любых обстоятельствах соблюдать и заставлять соблюдать настоящую Конвенцию (настоящий Протокол)».

³ На основании Женевских конвенций МККК имеет право посещать военнопленных и интернированных гражданских лиц (соответственно, статьи 126 и 143 ЖК III и IV). Кроме того, Конвенции

В доктрине МККК и гуманитарном праве понятие «гражданское население» означает одно и то же. Им охватываются все гражданские лица без какого-либо различия. А это значит, что мандат МККК по предоставлению защиты и оказанию помощи распространяется и на перемещенных внутри страны лиц. Поэтому можно сказать, что Международный Комитет осуществляет активную деятельность в пользу перемещенных лиц по всему миру. На практике не проводится ни одной операции, в ходе которой не оказывалась бы помощь перемещенным лицам, где бы такая операция ни осуществлялась — в Колумбии, Уганде, Сьерра-Леоне, в странах Африканского Рога, Шри-Ланке, Афганистане или на Кавказе.

Хотя МККК стремится оказать помощь всем жертвам вооруженных конфликтов и внутренних беспорядков, он не может не признавать того тяжелого положения, в каком оказываются перемещенные внутри страны лица, которые, как и беженцы, во многих случаях вынуждены бросать все свое имущество.

Однако, думая о перемещенных лицах, ни в коем случае не следует забывать, что в той или иной конкретной ситуации имеются и другие категории лиц, чьи потребности не менее настоятельны и остры, чем у перемещенных лиц. Это могут быть раненые и больные, дети, разлученные со своими родителями, содержащиеся под стражей лица, или все те, на кого направлены бомбовые атаки и кто хотел бы от них спастись, но не в состоянии этого сделать. Благодаря общему видению потребностей и беспристрастному их удовлетворению можно избежать неоправданной избирательности среди различных категорий жертв.

Для МККК никогда не стоял вопрос о том, кого называть «перемещенными внутри страны лицами», потому что все перемещенные лица относятся к категории «гражданских лиц». С точки зрения правовой защиты не имеет значения, является ли тот или иной человек перемещенным лицом или нет: один человек может жить в своем доме, другой — временно проживать у своих родственников или друзей, третий — находиться в больнице, но все они, как и те, кто был вынужден оставить свой дом, имеют равные права на защиту.

Международные дебаты по вопросу о перемещенных лицах

Дискуссия по этому вопросу активизировалась, когда в Комиссию по правам человека стали поступать запросы, касающиеся перемещенных лиц, а Франсис М. Денг был назначен в 1992 г. представителем генерального секретаря ООН по делам перемещенных внутри страны лиц. Учитывая все возрастающие масштабы этого явления, можно считать вполне обоснованным интерес международного сообщества к данной категории населения.

С самого начала МККК принял активное участие в обсуждении этого вопроса: Международный Комитет стал проводить регулярный обмен мнениями с представителем генерального секретаря ООН, другими гуманитарными организациями, в частности с Управлением верховного комиссара ООН по делам

и Устав Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца предоставляют ему право гуманитарной инициативы.

беженцев; он также неоднократно участвовал в дискуссиях, которые проводились различными международными организациями, в том числе Генеральной Ассамблеей ООН и Комиссией по правам человека. Кроме того, МККК участвует в работе Постоянного межучрежденческого комитета ООН, который уделяет большое внимание перемещенным внутри страны лицам. МККК предоставил в распоряжение Управления ООН по координации гуманитарной деятельности одного из своих руководящих сотрудников, чтобы улучшить координацию работ, проводимых в интересах лиц, перемещенных внутри своей страны.

Помимо этого, МККК организовал в Женеве в октябре 1995 г. трехдневный симпозиум по вопросу о перемещенных лицах, в ходе которого эксперты смогли обсудить правовые и практические аспекты этой проблемы.

С большим интересом следил МККК за тем, как представитель генерального секретаря ООН и группа экспертов по международному праву готовили выводы по компиляции и анализу правовых норм, касающихся защиты перемещенных внутри страны лиц (далее — «Компиляция и анализ»)¹. Эти материалы, переданные в 1996 г. на утверждение в Комиссию по правам человека, позволили точнее определить, какие нормы права прав человека и международного гуманитарного права (а также, по аналогии, права беженцев) касаются перемещенных внутри страны лиц. Ознакомившись с ними, можно было сделать вывод, что основные потребности перемещенных лиц предусмотрены действующим правом. Однако в некоторых областях требовалось дать разъяснения, было также отмечено существование отдельных пробелов. Кроме того, признано целесообразным конкретизировать некоторые общие нормы с целью более полного удовлетворения особых потребностей перемещенных лиц.

Наиболее серьезные пробелы обнаружены в отношении ситуаций, на которые не распространяется действие гуманитарного права (например, внутренние беспорядки), так как в чрезвычайных ситуациях могут быть допущены отступления от соблюдения целого ряда прав и свобод. Следует отметить и то, что в международном праве практически не освещены вопросы, касающиеся возвращения перемещенных внутри страны лиц (то есть права на возвращение домой в условиях безопасности и уважения человеческой личности) или права поиска убежища в безопасном месте. Не существует также никаких международно-правовых норм, регулирующих процедуру возвращения перемещенным лицам имущества и предусматривающих их право на получение официальных документов (во многих случаях это необходимо, чтобы обратиться за помощью в государственные органы).

Для того чтобы выводы, сделанные в работе «Компиляция и анализ», стали действенными, Франсис Денг поставил перед собой цель подготовить «Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны». В этой работе, длившейся с 1996 по 1998 г., участвовала и небольшая группа экспертов. МККК также пригласили принять в ней участие, что он с удовольствием сделал. Рабочие совещания проходили в Женеве в октябре 1996 г. и июне 1997 г., а затем

¹ Документ ООН E/CN. 4/1996/52/Add. 2 от 5 декабря 1995 г.

в Вене в январе 1998 г. при содействии австрийского правительства была проведена конференция с участием экспертов, в ходе которой «Принципы» были окончательно доработаны.

Генеральный секретарь ООН вынес доклад своего представителя, включая текст «Руководящих принципов», на рассмотрение Комиссии по правам человека на ее апрельской сессии 1998 г.¹ Комиссия обсудила документ и приняла к сведению доклад и «Руководящие принципы». Комиссия также решила продолжать следить за этим вопросом и продлила полномочия представителя генерального секретаря².

«Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны»

«Руководящие принципы» представляют собой важный документ, и некоторые его аспекты следует рассмотреть отдельно.

Общий подход к проблеме

Как правило, к вопросу о защите человеческой личности можно подходить с точки зрения «ситуации» или «категории лиц». В первом случае защита может предоставляться людям, оказавшимся в той или иной ситуации. Так, гуманитарное право, применяемое в период вооруженных конфликтов — международных или внутренних, позволяет их жертвам пользоваться предусмотренным с этой целью покровительством, учитывающим особые потребности, возникающие в ситуациях, на которые распространяется действие соответствующих норм. И в этих ситуациях отдельные категории людей могут находиться под особой защитой. Это относится, например, к военнопленным или к населению оккупированной территории.

Во втором случае можно попытаться предоставить защиту определенным категориям лиц, находящимся в самых различных ситуациях. Возьмем, например, Конвенцию о правах ребенка. Преимущество такого подхода состоит в том, что защита предоставляется той или иной категории лиц, независимо от ситуации. Но в этом случае существует опасность, что будут учтены не все потребности нуждающихся в защите людей. Ведь невозможно детально предусмотреть все нормы, регулирующие различные ситуации.

«Руководящие принципы» относятся ко второй категории правовых актов. Большим преимуществом этих документов является то, что они учитывают самые разнообразные потребности, которые возникают в тех или иных ситуациях. Тем не менее нужно иметь в виду, что они не обязательно обеспечивают тот же уровень защиты, который предоставляют этой категории лиц различные отрасли международного права.

¹ Документ ООН E/CN. 4/1998/53/ Add. 2 от 11 февраля 1998 г.

² Резолюция 1998/50 от 17 апреля 1998 г.

Определение перемещенного внутри страны лица

В введении к «Руководящим принципам» приводится очень широкое определение термина «перемещенное внутри страны лицо», в котором этой категории лиц не придается никакого правового статуса, но оно позволяет лучше обозначить сферу применения данного документа. И хотя такой подход заслуживает похвалы, он может уменьшить степень защиты, на которое имеет право гражданское население. Как мы уже говорили, «перемещенное внутри страны лицо» в условиях вооруженного конфликта составляет часть гражданского населения независимо от того, является ли это население перемещенным или нет. И в соответствии с определением некоторые люди могут не попасть в категорию перемещенных внутри страны лиц, поскольку неясными остаются причины их перемещения. Это означает, что на них не будет распространяться действие данных «Принципов». Однако гуманитарное право предоставляет им защиту.

Когда в Принципе 1 подчеркивается, что перемещенные лица равны в правах с остальной частью населения страны, тем самым делается попытка восполнить этот недостаток. И все же следует избегать слишком поспешных выводов при толковании определения перемещенного лица.

В этом определении есть нечто произвольное, и, следовательно, то же можно сказать о численности перемещенных лиц. Поэтому следует с осторожностью относиться к цифрам, которые приводятся в отношении перемещенных внутри страны лиц. Они не всегда представляются надежными. Со своей стороны, МККК всегда воздерживался оценивать численность перемещенных внутри страны лиц.

Сфера применения «Руководящих принципов»

В данном документе в полном объеме освещаются вопросы, связанные с перемещением лиц внутри страны. В нем рассматриваются различные этапы и аспекты этого процесса: предоставление защиты перемещенным лицам, оказание им помощи, их возвращение и реинтеграция.

Кроме того, следует с удовлетворением отметить, что в этом документе поднимается вопрос о предупреждении такого явления, как перемещение лиц внутри страны, и подчеркивается необходимость соблюдать и заставлять соблюдать права человека и международное гуманитарное право (Принцип 5).

Правовой характер «Руководящих принципов»

«Руководящие принципы» не имеют целью изменить или подменить собой действующее право; об этом говорится в пункте 2 Принципа 2:

«Настоящие Принципы не должны истолковываться как ограничивающие, изменяющие или отменяющие положения какого-либо международно-го договора о правах человека или международного договора о гуманитарном праве, либо права, предоставляемые лицам в соответствии с национальным законодательством. (...)».

Таким образом, можно считать, что «Руководящие принципы» относятся к так называемому мягкому праву (*soft law*), однако не следует забывать, что в этом документе содержится целый ряд норм, которые включены в договорное право и носят, с юридической точки зрения, предписывающий характер. Важно об этом помнить и обращаться к соответствующим предписывающим нормам. Так, например, в условиях вооруженного конфликта следует прибегать к детально разработанным нормам международного гуманитарного права.

Кому предназначены «Руководящие принципы»

О тех, кому предназначены «Руководящие принципы», говорится в введении. Это прежде всего государства, вооруженные оппозиционные группировки, межправительственные и неправительственные организации и исполняющий свои обязанности представитель генерального секретаря ООН.

И хотя этот документ действительно может быть полезен для правительственных и неправительственных организаций, необходимо подчеркнуть, что «Руководящие принципы» предназначены, в первую очередь, правительствам и вооруженным группировкам оппозиции, которые также должны соблюдать обязательства, налагаемые международным гуманитарным правом. Именно они должны уважать гуманитарное право, играющее решающую роль для перемещенных внутри страны лиц. В Принципе 3 в более общей форме подтверждается важнейшее обязательство государства предоставлять защиту и оказывать помощь перемещенным внутри страны лицам.

Со своей стороны, МККК, как и некоторые другие организации, заявил, что намерен ознакомить своих делегатов с «Руководящими принципами» и собирается их пропагандировать. Сталкиваясь с перемещением лиц внутри страны в условиях вооруженного конфликта, МККК прибегает к принципам и нормам международного гуманитарного права. Однако «Руководящие принципы» могут оказаться для него полезными тогда, когда гуманитарное право не дает конкретного ответа на то, как удовлетворить возникшие потребности (например, в отношении возвращения перемещенных лиц в условиях безопасности и уважения человеческого достоинства). Кроме того, они могут быть особенно полезными в тех условиях, когда международное гуманитарное право не применяется — в ситуациях внутреннего беспорядка и при единичных актах насилия.

Принцип недопустимости дискриминации

В основе этого документа лежит принцип недопустимости дискриминации (он упоминается в принципах 1, 2, 4, 18, 22 и 29). Этот принцип является краеугольным камнем и прав человека, и гуманитарного права.

Защита женщин и детей

В «Руководящих принципах» большое внимание справедливо уделяется защите женщин и детей как особенно уязвимых категорий населения. В Принципе 4 содержится общее правило, в Принципе 13 поднимается вопрос о вербовке

детей в вооруженные силы и их участия в военных действиях, а в Принципе 23 говорится о праве перемещенных детей на образование. Женщинам уделяется особое внимание, в частности в том, что касается их здоровья (Принцип 19) и образования (Принцип 23).

Восстановление семейных связей

Принципы 16 и 17 посвящены пропавшим без вести лицам и воссоединению разлученных семей. В них говорится о праве перемещенных лиц иметь информацию о судьбе своих близких, пропавших без вести, а также о праве на воссоединение, по возможности, в кратчайшие сроки. В обоих случаях уточняется, что компетентные власти будут сотрудничать с организациями, которые занимаются решением этих вопросов.

Напомним, что розыск пропавших без вести, обмен посланиями между членами разъединенных семей и их воссоединение являются традиционными видами деятельности МККК.

Оказание помощи и предоставление защиты

Целая глава «Руководящих принципов» (Принципы 24–27) посвящается вопросам, которые уже освещены в гуманитарном праве, — речь идет о доставке и распределении без каких-либо различий гуманитарной помощи, предназначенной для гражданского населения. В ней также говорится, что предложение услуг со стороны гуманитарных организаций нельзя рассматривать как вмешательство во внутренние дела государства или необоснованно от них отказываться.

В «Руководящих принципах» содержатся также положения, которые направлены на то, чтобы предоставлять более эффективную защиту перемещенным внутри страны лицам. В Принципе 27, в частности, говорится:

«При оказании помощи международные гуманитарные организации (...) должны надлежащим образом учитывать потребности в защите и права человека перемещенных внутри страны лиц и принимать в этой связи соответствующие меры. (...)».

Следует приветствовать это желание оказывать помощь и одновременно предоставлять защиту, так как деятельность, ограниченная только доставкой грузов помощи, была бы неполной. Это подтверждает точку зрения МККК, которой он уже давно придерживается и которая заключается в том, что понятия помощи и защиты тесно связаны друг с другом, более того — они практически неразрывны. На практике помощь населению очень часто является средством его защиты.

Однако в документе подчеркиваются особые роль и обязанности организаций, которым специально поручено решать вопросы защиты:

«Предыдущий пункт никоим образом не влияет на предусматривающие обеспечение защиты обязанности международных организаций с соответству-

ющим мандатом, которые могут предложить свои услуги или помощь которых могут запросить государства».

Речь, в частности, идет о признании мандата, предоставленного МККК государствами. Кроме того, в Принципе 27 говорится о том, что гуманитарные и иные организации должны соблюдать соответствующие международные нормы и кодексы поведения. В связи с этим целесообразно обратиться к Кодексу поведения Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца и неправительственных организаций при осуществлении операций помощи в случае стихийных бедствий и катастроф, который признан многими из этих организаций¹.

Право покинуть свою страну

В «Руководящих принципах» говорится, что любой человек имеет право покинуть свою страну, в частности для того, чтобы попросить убежище в другой стране (Принципы 2 и 15). Это важное замечание, так как иногда забывают, что бегство за границу является альтернативой, позволяющей в некоторых случаях людям спастись. Это право имеет решающее значение еще и потому, что порой отмечается желание избежать перемещения людей с тем, чтобы не создавать потоки беженцев.

Возвращение перемещенных внутри страны лиц

Одна из глав «Руководящих принципов» (Принципы 28–30) полностью посвящена возвращению перемещенных внутри страны лиц. Этот вопрос заслуживает особого внимания, так как на практике его часто рассматривали как второстепенный. Анализируемый нами документ воспроизводит принцип добровольной репатриации, являющийся одним из принципов права беженцев. Он заключается в том, что перемещенные внутри страны лица имеют право на возвращение домой в условиях безопасности и уважения человеческой личности, и что компетентные власти должны оказывать им в этом помощь. Кроме того, власти должны помочь перемещенным лицам получить обратно свою собственность и имущество, которое они оставили при перемещении, а в том случае, если это невозможно — выплатить соответствующую компенсацию или предусмотреть другую форму возмещения убытков.

В Принципе 15 содержится положение, аналогичное принципу запрещения высылки: он защищает перемещенных внутри страны лиц от насильственного возвращения или поселения в любом месте, где их жизни, безопасности, свободе и (или) здоровью угрожала бы опасность.

Путь к развитию права?

Что можно сказать о намерении разработать документ о перемещенных внутри страны лицах, являющийся с правовой точки зрения обязательным для

¹ См. МЖКК, № 8, январь-февраль 1996 г., с. 125 и следующие.

выполнения? Хотя на первый взгляд эта идея может показаться интересной, она, несомненно, имеет определенные недостатки. Не говоря уже о том, согласятся ли, с политической точки зрения, государства с проектом такого документа, следует отметить, что новый договор может предложить менее строгие нормы, чем те, которые существуют в действующем праве, и тем самым ослабит его. В более общем плане основная проблема, с которой в настоящее время сталкивается гражданское население, состоит в явном несоблюдении большинства основополагающих норм; в связи с этим уместно задать вопрос о том, принесут ли новые правила какую-либо пользу. Такое несоблюдение норм иногда можно объяснить их незнанием, но чаще всего оно является следствием сознательного нежелания проявить политическую волю применять гуманитарное право.

Эта проблема несоблюдения норм гуманитарного права становится особенно острой тогда, когда этнические или религиозные соображения берут верх, приводя к разгулу насилия, жертвами которого становятся в первую очередь гражданские лица. Возьмем, например, «этнические чистки», при проведении которых о гуманитарном праве и не вспоминают. Огромные трудности возникают также в таких ситуациях, когда государственные структуры более не существуют и отсутствуют системы командования, столь необходимые для соблюдения гуманитарного права, когда политический вакуум заполнен дезорганизованными бандами. В этих случаях любая правовая норма утрачивает свое значение.

Когда имеются такие серьезные проблемы, разработка новых правовых актов *a priori* не представляется необходимым способом их решения; более того, появление новых норм может ослабить действие существующего права.

Поэтому нам кажется, что, вместо того чтобы разрабатывать новые документы, международное сообщество должно сосредоточить свои усилия на том, чтобы пропагандировались уже существующие договоры, а стороны в конфликте более эффективно соблюдали международное гуманитарное право. Здесь целесообразно напоминать государствам об их обязательстве «заставлять соблюдать» Женевские конвенции и Дополнительные протоколы к ним, как это записано в статье 1, общей для Женевских конвенций.

Гуманитарное право не стоит на месте, о чем свидетельствует недавнее введение запрета на ослепляющее лазерное оружие и противопехотные мины.

Заключение

Не вызывает сомнения, что обсуждение на международном уровне вопроса о перемещенных внутри страны лицах принесло пользу этой категории населения. В частности, деятельность представителя генерального секретаря ООН, сыгравшего роль катализатора, позволила лучше понять, в каком положении находятся эти лица и каковы их потребности. С помощью таких документов, как «Компиляция и анализ» и недавно разработанные «Руководящие принципы», удалось определить и уточнить нормы защиты перемещенных внутри страны лиц.

«Руководящие принципы» являются тем документом, который подтверждает и разъясняет действующее право. Можно надеяться, что он привлечет внимание государств (а в условиях вооруженного конфликта — и других сторон в конфликте) к этой болезненной проблеме и станет тем руководством, на основании которого они будут строить свою деятельность.

Включение в один документ элементов различных отраслей международного права позволяет в полном объеме рассмотреть вопрос об удовлетворении многочисленных потребностей перемещенных внутри страны лиц. В этом смысле такое сочетание является очень удачным. Однако необходимо учитывать и опасности, таящиеся в таком подходе (речь идет, в частности, об определении термина «перемещенное внутри страны лицо»), и помнить о целом ряде соответствующих норм международного гуманитарного права, которые в период вооруженного конфликта предоставляют защиту гражданскому населению в целом.
