



## Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
26 September 2003  
Russian  
Original: English

---

Пятьдесят восьмая сессия

Пункт 117(с) повестки дня

**Вопросы прав человека: положение в области  
прав человека и доклады специальных докладчиков  
и представителей**

### **Защита перемещенных внутри страны лиц и оказание им помощи\***

#### **Записка Генерального секретаря**

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Представителя Генерального секретаря по вопросу о перемещенных внутри страны лицах Франсиса Денга, представленный во исполнение резолюции 56/164 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 2001 года и резолюции 2003/51 Комиссии по правам человека от 23 апреля 2003 года.

---

\* Несоблюдение сроков представления настоящего документа объясняется стремлением включить в него как можно больше самой последней информации.



## **Доклад Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о перемещенных внутри страны лицах**

### *Резюме*

В 2002 году была отмечена десятая годовщина учреждения мандата Представителя Генерального секретаря по вопросу о перемещенных внутри страны лицах. В связи с этим в настоящем докладе Представитель размышляет о достижениях прошедшего десятилетия и задачах, которые еще предстоит решать в будущем. В докладе содержится обзор прогресса, достигнутого в четырех областях работы Представителя — «по четырем основным направлениям его деятельности», — включая создание нормативной основы; поощрение эффективных институциональных механизмов; поддержание диалога с правительствами через посредство страновых миссий; и проведение исследований в новых и возникающих проблемных областях. Наконец, в докладе ставятся определенные задачи на будущее.

Со времени учреждения мандата Представителя в 1992 году был достигнут существенный прогресс в областях нормообразования, создания институциональных механизмов и оперативного реагирования на потребности перемещенных внутри страны лиц. Немалого удалось достичь в работе над нормативными аспектами осуществления мандата на основе подготовки Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны. Эти принципы превратились в настоящее время в общепризнанную норму и стали полезным инструментом в деле обеспечения защиты перемещенных внутри страны лиц и удовлетворения их потребностей в помощи. Внедрен также основанный на принципах сотрудничества подход, которому отдается предпочтение при принятии институциональных мер реагирования на проблему перемещения лиц внутри страны, приобретшую характер глобального кризиса. Кроме того, с помощью страновых миссий Представителя удалось установить систему конструктивного диалога с правительствами и другими заинтересованными сторонами от имени перемещенных внутри страны лиц. Кроме того, прочно вошла в практику программа стратегически ориентированных исследований по различным аспектам кризиса, обусловленного перемещением населения, благодаря Проекту по проблемам внутреннего перемещения Института Брукингса и школы передовых международных исследований (САИС) Университета Джонса Хопкинса, а также деятельности недавно созданного центра САИС по исследованию проблемы перемещения населения.

Несмотря на эти достижения, Представитель приходит к выводу о том, что все еще сохраняется существенный разрыв между провозглашенными нормами, институциональными структурами и оперативной деятельностью, с одной стороны, и по-прежнему неудовлетворенными потребностями перемещенного населения в защите и помощи — с другой. В качестве задачи на будущее может быть определена более точная оценка того, насколько успешно или неуспешно международное сообщество в действительности реагирует на глобальный кризис внутреннего перемещения лиц, выявление существующих пробелов в удовлетворении потребностей внутренних перемещенных лиц в защите и помощи и определение того, что необходимо сделать для устранения этого разрыва. Это

означает, что наряду с продолжением и совершенствованием проводимой работы необходима также более основательная оценка системы и ее функционирования для определения того, насколько можно повысить ее эффективность в плане обеспечения всеобъемлющей системы защиты внутренних перемещенных лиц во всем мире и оказания им помощи.

## Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	1–3	5
II. Прошедшее десятилетие — развитие событий и деятельность по осуществлению мандата	4–64	6
A. Разработка и поощрение нормативной базы в вопросе о перемещении лиц внутри страны .....	4–37	6
B. Содействие формированию эффективных институциональных механизмов .....	38–53	16
C. Страновые миссии .....	54–58	21
D. Области проведения исследований .....	59–64	23
III. Задачи на будущее .....	65–67	24

## I. Введение

1. 2002 год отметил десятую годовщину утверждения мандата Представителя Генерального секретаря по вопросу о перемещенных внутри страны лицах. В том же году исполнилась двенадцатая годовщина с того момента, как Генеральный секретарь приступил к распределению конкретных обязанностей в рамках системы Организации Объединенных Наций по координации помощи перемещенным внутри страны лицам и обеспечению их защиты. Оглядываясь назад, можно сказать, что многое удалось сделать за этот период. Наиболее важный момент заключается в том, что общий уровень понимания этой проблемы и осознание необходимости отыскания эффективных решений проблемы бедственного положения перемещенных внутри страны лиц существенно возросли. Суверенитет во все большей мере рассматривается не как препятствие, мешающее решению проблемы внутреннего перемещения, а как конструктивный момент, на котором основывается обязанность государств заботиться о своем населении и защищать его. Разработана и все шире используется правительствами, региональными и международными организациями, неправительственными организациями (НПО), гражданским обществом и самими внутренними перемещенными лицами нормативная основа в форме Руководящих принципов по вопросу о перемещении внутри страны лиц. Кроме того, в самой системе Организации Объединенных Наций созданы структуры для укрепления координации и повышения эффективности реагирования на ситуации, связанные с перемещением лиц внутри страны. В академических и исследовательских институтах всего мира вопросы, касающиеся перемещения лиц внутри страны, завоевывают внимание ученых, преподавателей и правозащитников из числа работников интеллектуальной сферы.

2. Несмотря на это, число внутренних перемещенных лиц (по оценкам, в настоящее время составляющее 25 миллионов в приблизительно 50 странах) продолжает неуклонно расти, а их наиболее насущные потребности слишком часто остаются неудовлетворенными. Во многих ситуациях сохраняется тревожный разрыв между принятыми обязательствами по реализации прав перемещенных внутри страны лиц и фактическими национальными и международными мерами реагирования, принимаемыми на местах.

3. С учетом отмеченной годовщины и необходимости выбора дальнейшего пути в настоящем докладе рассматриваются достижения прошедшего десятилетия и задачи на будущее. Основная часть доклада посвящена рассмотрению прогресса, достигнутого в четырех областях работы Представителя — по «четырем основным направлениям его деятельности» — включая создание нормативной основы; поощрение эффективных институциональных механизмов; поддержание диалога с правительствами через посредство страновых миссий и проведение исследований в новых и возникающих проблемных областях. Наконец, в докладе ставятся задачи на будущее и анализируется ряд внесенных предложений относительно дальнейшей работы и функций, связываемых с мандатом в этой области.

## **II. Прошедшее десятилетие — развитие событий и деятельность по осуществлению мандата**

### **A. Разработка и поощрение нормативной базы в вопросе о перемещении лиц внутри страны**

#### **1. К вопросу о разработке Руководящих принципов**

4. При изначальном утверждении мандата Представителя в 1992 году Комиссия по правам человека обратилась с Представителем с просьбой провести «изучение существующих норм и стандартов международного права, касающихся прав человека, гуманитарных вопросов и положения беженцев, а также изучить вопрос об их применимости к защите лиц, перемещенных внутри страны, и к оказанию им помощи». В 1993 году Представитель подготовил исследование, в котором нашли отражение итоги его консультаций по данному вопросу с государствами, международными организациями, неправительственными организациями и научными учреждениями и содержалась рекомендация подготовить детальную подборку и провести анализ международно-правовых норм, относящихся к защите прав перемещенных внутри страны лиц (E/CN.4/1993/35). В своей резолюции, поддержанной Генеральной Ассамблеей, Комиссия выразила признательность Представителю за его доклад и рекомендации и продлила его мандат, с тем чтобы он мог продолжать начатую работу.

5. Впоследствии Представитель созвал совещание группы международных правовых экспертов и занялся подготовкой состоящей из двух частей подборки и проведением анализа международных правовых норм, касающихся перемещенных внутри страны лиц. В первой части подборки, представленной Комиссии в 1996 году (E/CN.4/1996/52/Add.2), рассматривались положения международного права, применимые к лицам, которые уже были перемещены. Во второй части, представленной через два года (E/CN.4/1998/53/Add.1), рассматривались международные нормы, касающиеся предотвращения произвольных перемещений. В обоих исследованиях делался вывод о том, что, несмотря на предоставление международным правом существенной защиты в случаях внутреннего перемещения, имеются многочисленные пробелы или «серые зоны» в его охвате конкретных потребностей. Представитель рекомендовал заняться решением вопроса об этих пробелах на более комплексной основе.

6. В ответ на эти доклады и рекомендации Комиссия призвала Представителя «продолжать на основе подготовленной им подборки и анализа правовых норм разрабатывать в этой связи надлежащие рамки ... в целях защиты перемещенных внутри страны лиц» (резолюция 1996/52). В отношении той формы, которую должны обрести эти рамки, Представитель и группа правовых экспертов пришли к выводу, что цель состоит не в том, чтобы установить новые правовые нормы на основе принятия какого-то нового международно-правового документа, а скорее в последовательном изложении уже действующих норм международного права, которые, хотя и охватывают многие аспекты, имеющие отношение к перемещенным внутри страны лицам, являются чересчур разрозненными и распыленными, чтобы можно было обеспечить простой доступ к ним и их эффективное применение, а в некоторых случаях требуют разъяснения в силу наличия «серых зон». Кроме того, ощущалась срочная потребность, особенно на местах, в четкой и краткой инструкции с изложением различных

соответствующих норм для применения в отношении конкретных проблем, возникающих в связи с ситуациями, связанными с внутренним перемещением населения. С учетом этого Представитель и его группа экспертов остановились на подготовке свода руководящих принципов, обеспечивающих последовательное изложение существующих правовых норм в области прав человека, гуманитарного права и (по аналогии) права беженцев, регулирующих положение перемещенных внутри страны лиц в рамках простого для понимания и практического в применении документа. Комиссия и Генеральная Ассамблея призвали Представителя продолжать действовать в этом направлении, и в процессе подготовки этого документа до них постоянно доводилась информация о проделанной работе. В ходе этого процесса был проведен целый ряд консультаций с региональными и международными органами и экспертами из разных стран.

7. В Руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны, которые были представлены Комиссии в 1998 году (E/CN.4/1998/53/Add.2), сведены воедино многие нормы, касающиеся удовлетворения потребностей таких лиц в области специальной защиты, помощи и развития. В них изложены права и гарантии, касающиеся всех этапов перемещения внутри страны, и предусматривается защита от произвольного перемещения, защита и помощь во время перемещения, а также при возвращении или переселении и реинтеграции. Принципы служат руководством для всех соответствующих сторон: Представителя при выполнении им своего мандата; государств, столкнувшихся с явлением перемещения населения внутри страны; всех других органов власти, групп и отдельных лиц в их отношениях с перемещенными внутри страны лицами, включая негосударственные структуры; межправительственных и неправительственных организаций; и, разумеется, самих внутренних перемещенных лиц.

## 2. Реакция на Руководящие принципы

8. Вскоре после завершения разработки Принципов Межучрежденческий постоянный комитет (МПК), состоящий из руководителей основных международных гуманитарных и занимающихся вопросами развития учреждений и организаций, принял решение, одобряющее разработку Руководящих принципов и призвал своих членов ознакомить с ними свои исполнительные органы и персонал, особенно на местах, и применять эти принципы в своей деятельности в интересах перемещенных внутри страны лиц.

9. Месяц спустя в резолюции 1998/50, которая была принята без голосования и соавторами которой были 55 государств, Комиссия, признавая, что уровень защиты перемещенных внутри страны лиц можно было бы повысить за счет определения, подтверждения и консолидации конкретных прав для целей их защиты, и отмечая прогресс, достигнутый Представителем в деле разработки правовой базы, в частности в составлении подборки и анализе правовых норм и разработке Руководящих принципов, приняла к сведению Принципы и с интересом приняла к сведению решение МПК, а также намерение Представителя использовать Руководящие принципы в своем диалоге с правительствами, межправительственными организациями и НПО. Комиссия также просила Представителя отчитываться о его деятельности в этой связи и о доведенных до его сведения сообщениях, и он постоянно делает это с тех пор в своих докладах Комиссии и Генеральной Ассамблее.

10. В течение последующих лет как Комиссия, так и Генеральная Ассамблея в резолюциях, которые принимались без голосования и соавторами которых были государства из всех регионов мира, приветствовали распространение, поощрение и применение Руководящих принципов, а также их использование Представителем в его диалоге с правительствами и межправительственными и неправительственными организациями, и просили его продолжать усилия в этом направлении.

11. Совсем недавно, на своей пятьдесят девятой сессии, Комиссия приняла консенсусом резолюцию 2003/51, в которой «дала высокую оценку Руководящим принципам по вопросу о перемещении лиц внутри страны как важному инструменту урегулирования ситуаций, связанных с внутренним перемещением, приветствовала тот факт, что растущее число государств, учреждений Организации Объединенных Наций и региональных и неправительственных организаций применяют эти принципы в качестве стандарта, и обратилась ко всем соответствующим субъектам с призывом использовать Руководящие принципы при решении проблем внутреннего перемещения».

12. В своем докладе 1998 года Экономическому и Социальному Совету под названием «Укрепление координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи» Генеральный секретарь отнес разработку Руководящих принципов к числу «наиболее значительных примеров» достижений в гуманитарной области в этом году (A/53/139-E/1998/67, пункт 10). В своих Согласованных выводах 1998/1 Совет упомянул Руководящие принципы, отметив касающееся их решение МПК. В 1999 году Совет в своих Согласованных выводах 1999/1 призвал все государства применять международно признанные нормы в отношении перемещенных внутри страны лиц, а также принял к сведению, что МПК использует Принципы (пункт 23). На основной сессии Совета в 2000 году ряд государств высказались в пользу Принципов, в то время как у некоторых других государств возникли вопросы относительно процесса их разработки (см. ниже); и никаких согласованных выводов принято не было.

13. В своем последнем докладе Совету в 2003 году об укреплении координации гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций (E/2003/85-A/58/89) Генеральный секретарь рекомендовал Совету и Генеральной Ассамблее «предложить государствам-членам, в которых существует проблема перемещенных внутри страны лиц, разработать национальное законодательство, политику и минимальные стандарты защиты перемещенных внутри страны лиц в соответствии с международными стандартами, в том числе с Руководящими принципами по вопросу о перемещении лиц внутри страны» (пункт 58(d)). В своей резолюции 2003/5 Совет впоследствии отметил, «что все большее число государств, организаций системы Организации Объединенных Наций и региональных и неправительственных организаций пользуется Руководящими принципами по вопросу о перемещении лиц внутри страны, рекомендовал укреплять правовые рамки защиты лиц, перемещенных внутри страны, и настоятельно призвал международное сообщество расширять помощь, оказываемую пострадавшим государствам в их усилиях по обеспечению защиты своего населения, перемещенного внутри страны, и оказанию ему помощи на основе национальных планов или инициатив».

14. Кроме того, использование Принципов получило признание на уровне Совета Безопасности. В 1999 году Совет просил Генерального секретаря пред-



ставить доклад, содержащий конкретные рекомендации о том, каким образом Совет мог бы повысить уровень физической и правовой защиты гражданских лиц во время вооруженных конфликтов. В своем последующем докладе Генеральный секретарь рекомендовал, чтобы в случаях внутреннего перемещения населения Совет призывал государства следовать правовым нормам, содержащимся в Руководящих принципах (S/1999/957, рекомендация 7). В следующем году Генеральный секретарь повторил эту рекомендацию конкретно в отношении детей в вооруженных конфликтах (A/55/163-S/2000/712, рекомендация 21), а ряд государств отметили важное значение Принципов, особенно в части, касающейся положения детей (см. S/PV.4176). В заявлении от 13 января 2000 года Председатель Совета Безопасности отметил, что учреждения системы Организации Объединенных Наций, региональные организации и НПО в сотрудничестве с принимающими странами используют Руководящие принципы, в частности в Африке (S/PRST/2000/1). В том же месяце в своей резолюции 1286 (2000) о положении в Бурунди Совет подтвердил эту позицию.

15. Как указывалось выше, в 1998 году МПК приветствовал Руководящие принципы и призвал своих членов применять их в своей деятельности в интересах перемещенных внутри страны лиц. С тех пор учреждения системы Организации Объединенных Наций и другие международные гуманитарные организации и организации по вопросам развития, а также правозащитные органы прилагают значительные усилия для обеспечения учета Принципов в своей работе во всем мире. Инициативы в этой связи, предпринятые различными отдельными учреждениями и организациями, о которых говорилось в предыдущих докладах, включали: распространение Принципов; их включение в организационную политику; учебную подготовку персонала, а также правительственных должностных лиц и представителей гражданского общества; перевод и публикацию Принципов на местных языках; использование Принципов для мониторинга и подготовки отчетности о ситуациях, связанных с внутренним перемещением, а также для целей пропаганды; и оказание помощи правительствам и другим органам власти в разработке национального права и политики, основанных на положениях Принципов.

16. В рамках правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций, рядом специальных процедур Комиссии, как страновых, так и тематических, а также договорных органов по правам человека все больше внимания уделяется проблеме внутреннего перемещения и учету Руководящих принципов в своей работе. Верховный комиссар ссылаясь на Принципы в информационно-пропагандистской деятельности, а Управление Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ) поддержало их перевод и публикацию на местных языках, разработало учебные пособия в сотрудничестве с Норвежским советом по делам беженцев (НСБ) и Межучрежденческим постоянным комитетом (МПК), а также выступило вместе с Представителем в качестве одного из организаторов семинаров по Принципам.

17. Отдельного упоминания заслуживает Глобальный проект по перемещенным внутри страны лицам НСБ, одной из главных задач которого является поощрение использования Руководящих принципов. Особо активная работа в рамках проекта была развернута в области мониторинга и представления отчетности по его базам данных, касающихся условий внутреннего перемещения в свете Принципов, а также в обеспечении учебной подготовки по Принципам во многих странах мира. Многие другие международные НПО задействуют

Принципы как инструмент мониторинга и пропаганды, включая такие организации, как «Международная амнистия», «Хелпэйдж интернэшнл», правозащитная организация «Хьюман Райтс Уотч», Иезуитская служба помощи беженцам, Международная организация «Бригады мира», Международная организация помощи беженцам, Фонд помощи детям, Комитет США по беженцам и Женская комиссия по делам женщин и детей из числа беженцев. Местные НПО в самых разных странах также разрабатывают программы для внутренних перемещенных лиц на основе Руководящих принципов, как отмечено ниже.

### 3. Поощрение, распространение и применение Руководящих принципов

18. Представитель и его партнеры продолжали работу, направленную на то, чтобы Руководящие принципы получили хождение во всем мире. Благодаря совместным усилиям по линии учреждений системы Организации Объединенных Наций, Проекта Брукингского института — Школы передовых международных исследований (САИС) по проблемам внутреннего перемещения, НПО и правительств Руководящие принципы переведены на многие языки и получили широкое распространение. После первоначального выхода в свет на официальных языках Организации Объединенных Наций (арабском, английском, испанском, китайском, русском и французском) Принципы были переведены еще на 26 языков: абхазский, азербайджанский, албанский, армянский, бахаса (Индонезия), бирманский, грузинский, дари, динка, диалект сго языка каренов, кирунди, луо, магинданао, македонский, пушту, португальский, себуано, сербско-хорватский, синхала, сомалийский, суахили, тагальский, тамильский, тетум, турецкий и чин — т.е. в общей сложности они имеются на 32 языках. На некоторых из этих языков Принципы были опубликованы в виде брошюры, большинство же переводов размещено на веб-сайте УВКПЧ ([www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)) и Проекта Брукингского института — САИС (<http://www.brook.edu/dybdocroot/fp/projects/idp/idp>). Кроме того, для охвата более широкой аудитории были подготовлены популярные издания Принципов, в частности их издание в виде комиксов на языке бахаса (Индонезия), спонсорами которого выступили международные учреждения и НПО, работающие в Индонезии.

19. В целях содействия практическому применению Принципов Представитель поддержал разработку вспомогательных материалов. В 1999 году по линии Проекта Брукингского института и Управления по координации гуманитарной деятельности (УКГД) был опубликован «Справочник по применению Руководящих принципов», разъясняющий доходчивым языком содержание Принципов и излагающий методы поощрения их применения. Справочник был переведен на следующие языки: албанский, бахаса (Индонезия), испанский, македонский, португальский, русский и французский, и Представитель добивается его перевода на другие языки, в частности на все официальные языки Организации Объединенных Наций. Также в 1999 году МПК подготовил «Руководство по полевой практике решения вопросов внутреннего перемещения», в котором на примере разных стран мира рассказывается об инициативах, предпринятых учреждениями системы Организации Объединенных Наций и НПО для удовлетворения потребностей в области защиты, оказания помощи и развития внутренних перемещенных лиц, а также для обеспечения их прав в соответствии с предусмотренными в Принципах положениями. В 2000 году Американское общество международного права и Проект Брукингского института опубликовали подготовленные профессором Вальтером Калиным «Аннотации к Руководящим

принципам по вопросу о перемещении лиц внутри страны» с изложением международно-правового обоснования каждого из 30 Принципов. В 2002 году по линии Проекта Брукингского института была опубликована брошюра под названием «Последние комментарии относительно характера и применения Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны».

### **Национальный уровень**

20. Эти усилия принесли свои плоды на национальном уровне, где все большее количество государств используют Руководящие принципы при разработке национального законодательства и политики. В 2000 году Ангола стала первым государством, которое приняло «Закон о расселении», непосредственно базирующийся на Руководящих принципах. В следующем году правительство Бурунди подписало «Протокол о формировании постоянной основы для сотрудничества в целях защиты перемещенных лиц», главной целью которого является популяризация и обеспечение применения Принципов. В Колумбии Конституционный суд подчеркнул органичную связь Принципов с нормами международного права и сослался на них в двух постановлениях, подкрепленных изданным в 2001 году президентским указом. На момент подготовки настоящего документа перуанские законодатели работали над проектом национального закона о перемещенных внутри страны лицах, основанного в значительной степени на Руководящих принципах, который был поддержан Представителем. В настоящее время на рассмотрении правительства Уганды находится закон о перемещенных внутри страны лицах, также базирующийся на Принципах, который в ближайшее время должен вступить в силу. Тем временем в Афганистане Принципы используются в качестве отправного документа для подготовки указа о безопасном возвращении перемещенных внутри страны лиц. Подтверждение прав перемещенных внутри страны лиц в национальном законодательстве имеет важное значение. Законодательное закрепление прав перемещенных внутри страны лиц не только способствует усилению внимания к их судьбе, но и может нередко служить инструментом для примирения после конфликта.

21. Принципы также обеспечивают стимулы к реформированию действующего законодательства. В 2001–2002 годах Представитель, Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Проект Брукингского института-САИС по проблеме внутренних перемещенных лиц и Грузинская ассоциация молодых юристов выступили коспонсорами проведения силами местных юристов исследования соответствия Руководящих принципов национальному законодательству Азербайджана, Армении и Грузии. В каждой из этих стран для обсуждения результатов исследования и вынесенных по его итогам рекомендаций прошли совещания с участием правительственных должностных лиц, представителей гражданского общества и международных учреждений, которые имели важное значение для реформы национального законодательства. Материалы правовых обзоров и семинаров спонсорами и Американским обществом международного права были изданы в 2003 году в виде книги, и этот успешный опыт можно было бы распространить и на другие районы мира<sup>1</sup>.

22. Кроме того, правительства продолжают проявлять интерес к участию в учебных семинарах по проблеме перемещенных внутри страны лиц и Руководящим принципам. Глобальный проект по таким лицам в сотрудничестве с УВКПЧ организовал в 1999 году в Уганде первый учебный семинар по Руководящим принципам.

дящим принципам и в настоящее время активно пропагандирует Руководящие принципы среди правительственных должностных лиц, представителей гражданского общества и сотрудников международных учреждений и неправительственных организаций во всем мире. Созданная в УКГД в январе 2002 года Группа по перемещенным внутри страны лицам также удовлетворяет запросы правительств и других сторон, в том числе персонала Организации Объединенных Наций, в организации подготовки по проблеме перемещенных внутри страны лиц.

23. Со своей стороны Представитель во исполнение поручений, данных ему Комиссией и Генеральной Ассамблеей, продолжает выступать с инициативами проведения семинаров по проблеме внутренних перемещенных лиц и Руководящим принципам и оказывать поддержку в их организации. В соответствии со своим мандатом он был коспонсором национальных семинаров с участием правительственных должностных лиц, представителей учреждений Организации Объединенных Наций, международных организаций, местных и международных неправительственных организаций и научно-исследовательских институтов, проведенных в Колумбии в 1999 году (E/CN.4/2000/83/Add.2), на Южном Кавказе в 2000 году с охватом Азербайджана, Армении и Грузии (E/CN.4/2001/5/Add.2) и в Индонезии в 2001 году (E/CN.4/2002/95/Add.3). В апреле 2002 года совместно с Институтом государства и права Российской академии наук и организацией «Партнершип он мигрэйшн» был проведен семинар по проблеме вынужденных переселенцев в Российской Федерации. Впоследствии российская неправительственная организация «Мемориал» решила перевести на русский язык «Аннотации к Принципам» с включенными в текст ссылками на российское законодательство.

24. Национальные правозащитные учреждения служат важным форумом для популяризации Руководящих принципов на национальном уровне. Участники Азиатско-тихоокеанского форума национальных правозащитных учреждений высказались за повышение роли этих органов в работе с перемещенными внутри страны лицами и обсудили вопрос о значении руководящих принципов для их деятельности. Для национальной правозащитной комиссии Шри-Ланки это стало толчком к включению работы с перемещенными лицами в сферу своей деятельности, о чем говорится в недавно опубликованном докладе, который может стать полезным руководством для национальных правозащитных учреждений в других странах<sup>2</sup>. Что касается стран Содружества, то, по их мнению, Руководящие принципы лучше всего отвечают целям и задачам деятельности национальных правозащитных учреждений<sup>3</sup>. В ходе своего посещения Мексики в августе Представитель встретился с членами национальной правозащитной комиссии и комиссий штатов Чиapas и Герреро, чтобы обсудить с ними, какую роль они могли бы играть в работе с внутренними перемещенными лицами и в применении Руководящих принципов. На Филиппинах, где Представитель побывал в ноябре 2002 года, он выступил с лекцией о важном значении Руководящих принципов для деятельности национальных правозащитных органов и встретился с председателем и членами Филиппинской правозащитной комиссии, которые проявили интерес к применению Принципов в своей работе.

25. Руководящие принципы также получают признание и распространение среди негосударственных субъектов. Во время посещения Грузии в 2000 году (E/CN.4/2001/5/Add.4) Представитель участвовал в конструктивном диалоге на базе Принципов с представителями фактических властей как в Южной Осетии,

так и в Абхазии. Фактический президент Абхазии заявил, что было бы полезно перевести Принципы на абхазский язык, что и было сделано в 2002 году. В Судане Народно-освободительное движение и армия Судана (НОДС/А) в настоящее время рассматривают проект положений о политике в отношении внутренних перемещенных лиц, основанный на Принципах и разработанный представителями НОДС/А в сентябре 2002 года на учебном семинаре в Румбеке, организованном группой УКГД по перемещенным внутри страны лицам при содействии и участии канцелярии Представителя. На семинаре по проблеме внутренних перемещенных лиц на юге Судана, организованном совместно Представителем, Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и Проектом Брукингского института-САИС в ноябре 2002 года, должностные лица НОДС/А сформулировали свою политическую платформу и подтвердили свое намерение представить ее на утверждение руководства НОДС/А в 2003 году. Во время своей поездки на Филиппины в ноябре 2002 года Представитель провел встречу с представителями Исламского фронта освобождения Морро, на которой он подчеркнул важное значение Руководящих принципов.

26. Кроме того, Руководящие принципы становятся важным инструментом образования, мониторинга и пропагандистской деятельности в руках местного гражданского общества. В Шри-Ланке консорциум гуманитарных учреждений, объединяющий более 30 неправительственных организаций, проводит направленные на популяризацию Принципов мероприятия среди правительственных чиновников, негосударственных субъектов, международных организаций, международных и национальных неправительственных организаций и групп перемещенных лиц. Консорциумом издана «подборка материалов» по руководящим принципам на английском, сингальском и тамильском языках, а также другие различные учебные материалы, предназначенные для использования на семинарах и совещаниях за круглым столом. Аналогичная работа ведется и в других странах, например в Грузии грузинской ассоциацией молодых юристов и на Филиппинах — экуменической комиссией по делам перемещенных семей и общин.

### **Региональный уровень**

27. Комиссия и Генеральная Ассамблея приветствовали тот факт, что все большее число региональных организаций пользуются Принципами, и, в частности, отметили инициативы Организации африканского единства (ОАЕ), ныне переименованной в Африканский союз, Экономического сообщества западно-африканских государств (ЭКОВАС), Организации американских государств (ОАГ), ОБСЕ и Совета Европы, а также призвали эти и другие региональные организации активизировать свою работу и сотрудничество с Представителем, в том числе посредством проведения семинаров, посвященных внутренним перемещенным лицам.

28. В 1998 году Представитель совместно с ОАГ организовал семинар по проблеме внутренних перемещенных лиц в Африке, участники которого высказались за широкое распространение Принципов. На следующий год комиссия ОАГ по делам беженцев и перемещенных лиц по рекомендации Алжира «с интересом и признательностью» приняла к сведению Принципы и рекомендовала Совету министров ОАГ развивать сотрудничество государств-членов с Представителем в их осуществлении.

29. В апреле 2000 года министры государств — членов ЭКОВАС на конференции по вопросу о детях, затрагиваемых военными действиями в Западной Африке, приняли заявление, в котором они приветствовали Принципы и выступили в поддержку их применения в государствах — членах ЭКОВАС. Впоследствии это заявление было поддержано на саммите ЭКОВАС на уровне глав государств и правительств в декабре 2000 года. В сентябре 2002 года канцелярия Представителя участвовала в работе организованного в Дакаре для государств — членов ЭКОВАС семинара по вопросам миграции в Западной Африке, спонсорами которого были ЭКОВАС и Международная организация по миграции (МОМ). Участники семинара вынесли целый ряд рекомендаций, в том числе рекомендовали разработать национальные законы о внутренних перемещенных лицах на основе Руководящих принципов.

30. Правительства стран Восточной Африки, Африканского Рога и района Великих озер на конференции, организованной Программой по международной политике в области миграции в сотрудничестве с Африканским союзом, вновь заявили о своей поддержке Руководящих принципов как полезного инструмента и стандарта для урегулирования ситуации с перемещенными внутри страны лицами<sup>4</sup>.

31. Межамериканская комиссия ОАГ по правам человека приветствовала руководящие принципы и заявила об их полной поддержке, отметив, что они являются «наиболее всеобъемлющим сводом норм, применимых к перемещенным внутри страны лицам» и соответственно «авторитетным руководством в деле толкования и применения правовых норм на всех этапах перемещения». Комиссия и ее Докладчик по вопросу о таких лицах регулярно используют Принципы в качестве критерия для оценки положения в различных странах, например в Колумбии и Гватемале.

32. В Европе ОБСЕ после распространения принципов среди государств-участников и своих представительств на местах уделяет все большее внимание их применению. В сентябре 2000 года ОБСЕ/БДИПЧ созвали совещание по вопросам миграции и внутреннего перемещения, главной целью которого было разработать методы, с помощью которых учреждения ОБСЕ, созданные на местах структуры и государства-участники могли бы повысить эффективность решать проблемы внутреннего перемещения, и в частности обеспечить практическое применение Принципов. На проведенном в следующем году совещании ОБСЕ по учету человеческого измерения целый ряд государств высказался за повышение роли ОБСЕ в работе с внутренними перемещенными лицами, а также указал на ценное значение Принципов как основы деятельности. ОБСЕ активно способствует популяризации и применению Принципов на страновом уровне, свидетельством чему является организация регионального семинара по проблеме вынужденных переселенцев на Южном Кавказе и проведение последующего обзора национального законодательства. В качестве еще одного примера активной деятельности ОБСЕ можно назвать принятие Парламентской ассамблеей ОБСЕ в июле 2003 года «Роттердамской декларации», в которой Ассамблея настоятельно призвала министров государств — членов ОБСЕ рассмотреть вопрос о том, чтобы «поддерживать Руководящие принципы Организации Объединенных Наций по вопросу о перемещении лиц внутри страны или утвердить ключевые аспекты Руководящих принципов в качестве обязательств в рамках ОБСЕ».

33. Совет Европы также начал активно заниматься проблемой внутренних перемещенных лиц, в том числе посредством участия в работе Комитета Парламентской ассамблеи по вопросам миграции, беженцев и демографии, который, например, направляет миссии по установлению фактов для изучения положения перемещенных внутри страны лиц и рекомендует соблюдать Принципы. В сентябре 2001 года Комитет вместе с Представителем, УВКПЧ и проектом Брукингского института организовал семинар по проблеме внутренних перемещенных лиц и применению Руководящих принципов в Европе. В развитие решений, принятых на этом совещании, Комитет назначил докладчика по вопросу о внутренних перемещенных лицах и в настоящее время готовит доклад с рекомендациями для государств — членов Совета Европы, который будет вынесен на рассмотрение Ассамблеи.

34. В 2000 году в Бангкоке состоялась региональная конференция по вопросу о внутренних перемещенных лицах, организаторами которой были «Форум Азии» и Университет Чулалонгкорна, а коспонсорами — Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), Проект Брукингского института, НСБ и Комитет США по делам беженцев. Участники Конференции, которые прибыли из 16 азиатских стран и в состав которых входили представители национальных правозащитных комиссий, научно-исследовательских институтов, местных, региональных и международных неправительственных организаций, средств массовой информации и международных организаций, отметили важное значение распространения и популяризации Принципов в регионе, настоятельно призвали правительства и все соответствующие стороны соблюдать их и рекомендовали национальным правозащитным комиссиям в своей работе уделять особое внимание проблеме внутренних перемещенных лиц и содействовать применению Принципов.

35. С 30 августа по 2 сентября 2003 года Представитель принимал участие в организации и проведении первой региональной конференции по перемещенным внутри страны лицам Межправительственного органа по вопросам развития (МОВР). Благодаря взаимодействию Представителя с другими организаторами — МОВР и группой УКГД по перемещенным внутри страны лицам — и с правительством Судана, где проходила конференция, на конференции присутствовало почти 100 человек, в том числе правительственные делегации всех государств — членов МОВР (Джибути, Кении, Сомали, Судана, Уганды, Эритреи и Эфиопии), представители местных и международных неправительственных организаций, Организации Объединенных Наций и других международных учреждений, а также региональные и международные эксперты, которые провели специальное заседание для рассмотрения ситуации с внутренними перемещенными лицами в государствах — членах МОВР, мер, которые принимаются в регионе для оказания помощи этим лицам, и возможности согласования действий в масштабах всего региона. Выводы и рекомендации участников этого заседания были впоследствии рассмотрены и утверждены на совещании на уровне министров, на котором была принята Хартумская декларация о перемещенных лицах в субрегионе МОВР. Как эксперты, так и министры отметили, что Руководящие принципы являются «полезным инструментом» при формулировании национальной политики в отношении внутренних перемещенных лиц, поскольку они «согласуются с действующими международно-правовыми документами, касающимися внутренних перемещенных лиц». Они также призвали сформировать в секретариате МОВР специальное подразделение, которое

занималось бы вопросами насильственного перемещения, в том числе собирало данные о перемещенных лицах в субрегионе, распространяло Руководящие принципы, оказывало государствам-членам техническую помощь в выработке и мониторинге политики в отношении перемещенных внутри страны лиц и изучало новые направления сотрудничества стран субрегиона в решении проблемы насильственного перемещения. В принятой министрами декларации говорилось об учреждении дня МОВР, посвященного перемещенным внутри страны лицам, который будет ежегодно отмечаться 2 сентября.

36. В настоящее время обсуждаются планы проведения в Мексике латиноамериканской региональной конференции. Представитель надеется также, что такие региональные органы, как Ассоциация государств Юго-Восточной Азии, Лига арабских государств, Ассоциация регионального сотрудничества стран Южной Азии и Сообщество по вопросам развития стран юга Африки рассмотрят возможность включения в сферу своей деятельности вопросов, касающихся перемещенных внутри страны лиц и применения Принципов.

### **Международный уровень**

37. В последние годы многие государства демонстрируют свою поддержку Руководящих принципов на заседаниях Комиссии и Генеральной Ассамблеи, Экономического и Социального Совета и других форумах. На состоявшейся недавно пятьдесят девятой сессии Комиссии делегаты из Алжира, Австрии, Мексики, Норвегии (а также от имени Дании, Исландии, Финляндии и Швеции), Хорватии, Швейцарии и Эритреи в своих выступлениях положительно отзывались о Руководящих принципах. С другой стороны, отдельные государства иногда выражают сомнение в целесообразности процесса разработки Руководящих принципов, указывая на то, что они не имеют обязательной силы. В связи с этими замечаниями Представитель в последние два года активизировал диалог с правительствами по поводу Руководящих принципов. Например, он встречался с правительственными должностными лицами в Каире и Хартуме, чтобы обсудить Принципы. Кроме того, в Нью-Йорке прошел ряд конструктивных заседаний, организованных правительством Швейцарии и Координатором чрезвычайной помощи. В результате проведения этих мероприятий правительства ряда стран, до этого высказавшие критические замечания в отношении Принципов, заявили, что они удовлетворены проведенными обсуждениями и выступают за более широкое применение Принципов. Помимо этого в настоящее время с Постоянным представителем Швейцарии при Организации Объединенных Наций и с рядом делегаций других стран, в том числе с правительством Египта, ведутся консультации на предмет организации семинара для обсуждения Руководящих принципов и их применения. Тем временем Представитель продолжает вести диалог по Руководящим принципам и их использованию с представителями правительств в Нью-Йорке и Женеве, на региональных семинарах и в ходе своих поездок по странам.

## **В. Содействие формированию эффективных институциональных механизмов**

38. Представителю также поручено выносить предложения и рекомендации по международным институциональным мерам реагирования на проблему пе-



ремещенных внутри страны лиц. Признавая, что ответственность за предоставление им помощи и защиту несут в конечном итоге государства, Представитель, тем не менее, исходит из того, что, когда государства не хотят или не в состоянии делать этого, ключевую роль в этом отношении должно играть международное сообщество. В этой связи Представитель придерживается концепции, в соответствии с которой суверенитет определяется как ответственность и которая встречает все более широкую поддержку со стороны международного сообщества. Деятельность международного сообщества может принимать разные формы. Среди первоначальных вариантов, предложенных Представителем, предусматривалось создание специального международного учреждения, которое занималось бы исключительно перемещенными внутри страны лицами, возложение всей полноты ответственности за работу с ними на уже существующее учреждение и развитие сотрудничества между различными соответствующими учреждениями и органами.

39. До сих пор международное сообщество отдает предпочтение последнему варианту. С того момента, когда Представитель приступил к своей работе, число учреждений и органов Организации Объединенных Наций, вовлеченных в работу по защите перемещенных внутри страны лиц и оказанию им помощи, стабильно росло, и в настоящее время в это число входят Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО), Международная организация труда (МОТ), УВКПЧ, Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), УВКБ, ЮНИСЕФ, Мировая продовольственная программа (МПП), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), а вне системы Организации Объединенных Наций — Международный комитет Красного Креста (МККК) и другие компоненты Движения Международного Красного Креста и Красного Полумесяца, МОМ и многочисленные неправительственные организации. Хотя участие этих и других организаций в облегчении тяжелой участи внутренних перемещенных лиц следует всячески приветствовать, оно сопряжено с решением непростой задачи обеспечения координации.

40. Уместно напомнить о том, что в 1990 году Генеральная Ассамблея возложила на резидентов-координаторов Организации Объединенных Наций обязанности по координации помощи внутренним перемещенным лицам на местах. В 1991 году Ассамблея учредила пост Координатора чрезвычайной помощи (КЧП) для согласования в масштабах всей системы мер реагирования на чрезвычайные ситуации, а в следующем году сформировала Межучрежденческий постоянный комитет для оказания поддержки КЧП в его работе. Межучрежденческий постоянный комитет является форумом, объединяющим крупные организации, как входящие, так и не входящие в систему Организации Объединенных Наций, которые действуют в гуманитарной и правозащитной областях и в области развития, ведущие группы неправительственных организаций и все организации Движения Красного Креста и Красного Полумесяца. Его главная задача состоит в том, чтобы формулировать политику, обеспечивающую скоординированное и эффективное реагирование на комплексные чрезвычайные ситуации и стихийные бедствия.

41. Хотя Межучрежденческая целевая группа по проблемам перемещенных внутри страны лиц, в работе которой Представитель участвовал в середине 90-х годов, первоначально входила в МПК, в целом она проявила себя скорее как форум для обмена информацией, чем как механизм стратегической координации и реагирования на проблему внутренних перемещенных лиц. Поэтому

остаются актуальными сказанные Генеральным секретарем в июле 1997 года в его программе реформы Организации Объединенных Наций слова о том, что предоставление защиты и помощи перемещенным внутри страны лицам является гуманитарной проблемой, которая до сих пор остается нерешенной по причине отсутствия должной увязки действующих мандатов разных учреждений. Для устранения этого пробела Генеральный секретарь поручил КЧП следить за тем, чтобы различные учреждения обеспечивали эффективную защиту и помощь перемещенным внутри страны лицам. В этой связи в соответствии с ранее вынесенными Представителем рекомендациями КЧП призвал всех членов МПК сформировать координационный центр по проблеме перемещенных внутри страны лиц. В свою очередь МПК предложил Представителю на постоянной основе участвовать в работе МПК и его вспомогательных органов, а его рабочая группа включила вопрос о перемещенных внутри страны лицах в число постоянных пунктов своей повестки дня. Это явилось важным шагом в деле укрепления межучрежденческой координации работы с перемещенными внутри страны лицами, позволившим добиться прогресса по целому ряду направлений.

42. Одним из таких направлений является создание системы получения данных о перемещенных внутри страны лицах. В своих ранних докладах Комиссии Представитель неоднократно поднимал неизменно встречавший поддержку у Комиссии вопрос о необходимости создания комплексной системы получения и распространения данных о внутренних перемещенных лицах в качестве первого шага в направлении удовлетворения их потребностей. В 1998 году Рабочая группа МПК решила «поручить» Норвежскому совету по делам беженцев разработать всеобъемлющую базу данных о перемещенных внутри страны лицах. Эта база данных, спроектированная и управляемая Глобальным проектом НСБ по ВПЛ ([www.idpproject.org](http://www.idpproject.org)), является ценнейшим источником информации, который также используется для ведения просветительной работы и разъяснения ситуации с перемещенными внутри страны лицами в более чем 50 странах мира.

43. Как неоднократно подчеркивал Представитель в своих докладах и заявлениях, обеспечение защиты неизменно является самым слабым элементом в механизме международного реагирования. Как было отмечено, часть проблемы заключается в отсутствии общего понимания сути защиты в рамках концепции сотрудничества. В 1999 году для ликвидации этого концептуального пробела Представитель вместе с КЧП и УВКПЧ подготовил совместный документ, в котором излагается понятие защиты для перемещенных внутри страны лиц. В дальнейшем этот документ лег в основу документа о политике МПК в этом вопросе, был принят руководителями учреждений в декабре 1999 года, а затем опубликован УКГД в качестве брошюры для широкого распространения. Поскольку учреждения по оказанию гуманитарной помощи и вопросам развития традиционно не занимаются вопросами защиты, трудно переоценить значение принятия этой межучрежденческой политики для обеспечения защиты перемещенных внутри страны лиц. Международные учреждения заявили о своем признании потребностей перемещенных внутри страны лиц в области защиты, а также о своих индивидуальных и совместных обязанностях по удовлетворению этих потребностей и тем самым обязались взять на себя более широкую ответственность за решение этих проблем. Вместе с тем одного лишь докумен-

та по вопросам политики вряд ли достаточно для удовлетворения потребностей перемещенных лиц в области защиты.

44. Еще одной давнишней проблемой, которая была выявлена Представителем и о которой неоднократно заявляла Комиссия, является отсутствие механизма финансирования программ по удовлетворению конкретных потребностей перемещенных внутри страны лиц. В 2000 году при поддержке ЮНИСЕФ и Проекта Брукингского института Представитель инициировал проведение исследования по вопросу о том, в какой степени процесс сводных призывов на этот год затрагивал вопросы внутреннего перемещения<sup>7</sup>. В результате исследования выяснилось, что, хотя в большинстве призывов признавалась особая уязвимость перемещенных внутри страны лиц и это учитывалось в рамках многих проектных мероприятий, можно еще многое сделать для того, чтобы страновые группы Организации Объединенных Наций уделяли больше внимания конкретным ситуациям и более активно реагировали на них, особенно в том, что касается защиты. Рабочая группа МПК приветствовала этот доклад и распространила его среди страновых групп, с тем чтобы они могли учесть его выводы и рекомендации при подготовке будущих призывов. Представитель по-прежнему активно участвует в мониторинге и поощрении более широкой мобилизации ресурсов для улучшения бедственного положения перемещенных внутри страны лиц, в том числе посредством активного участия в ежегодных глобальных обращениях со сводными призывами.

45. Разумеется, об адекватности этих и других мер, принятых в целях активизации реагирования на международном уровне, можно будет судить по их реальному влиянию на улучшение положения перемещенных внутри страны лиц на местах. Несмотря на достигнутый прогресс, в международной деятельности в этой области по-прежнему сохраняются значительные пробелы, причем настолько значительные, что на них обратил внимание Совет Безопасности. В январе 2000 года Совет выразил «глубокую озабоченность в связи с тем, что чрезвычайно большое количество ... перемещенных внутри страны лиц ... не получают достаточной защиты и помощи» (S/PRST/2000/1). Как указывали правительства некоторых стран, разделение ответственности между различными учреждениями привело к созданию системы, в которой совершенно отсутствуют отчетность и руководящее начало, что вынуждает вновь обращаться к идее выделения единого учреждения, которое бы отвечало за перемещенных внутри страны лиц. В качестве убедительного примера того, насколько система сотрудничества не соответствует интересам защиты перемещенных внутри страны лиц, приводилась ситуация в Анголе, которая является самым серьезным кризисом в мире, связанным с внутренним перемещением.

46. Хотя правительства некоторых стран и некоторые организации заявили о необходимости проведения широкой организационной реформы для решения этих проблем, Организация Объединенных Наций сочла целесообразным сохранить существующую концепцию сотрудничества между различными учреждениями, но принять при этом решительные меры для совершенствования ее практической реализации. В качестве первого шага МПК выпустил для координаторов-резидентов по гуманитарным вопросам руководителей любых учреждений, назначенных в стране ведущими, «Дополнительное руководство» по их обязанностям в отношении перемещенных внутри страны лиц. Хотя в этом документе лишь повторялись обязанности, которые существовали почти десятилетие, в нем заострилось внимание на этих обязанностях (о которых в неко-

торых случаях координаторы, по их словам, не знали), а также более подробно разъяснялась их суть. Например, эти обязанности предусматривают эффективное решение не только проблем оказания помощи, но и удовлетворения потребностей, связанных с обеспечением защиты, а также разъяснение национальным и местным органам власти их первичных обязанностей по защите перемещенных внутри страны лиц и оказанию им помощи в соответствии с Руководящими принципами.

47. В качестве второго шага в сентября 2000 года МПК создал Главную межучрежденческую сеть по вопросам внутреннего перемещения во главе с назначенным в рамках УКГД Специальным координатором по вопросам внутреннего перемещения Денисом Макнамарой, которому было поручено подготовить ряд страновых обзоров и на их основе вынести рекомендации для совершенствования реагирования на межучрежденческом уровне. Канцелярия Представителя участвовала в работе Главной сети, в том числе в ряде проведенных ею страновых миссий, в результате которых неизменно выяснялось, что наиболее серьезным недостатком реагирования на международном уровне по-прежнему оставалось отсутствие внимания к потребностям в области защиты.

48. И наконец, в январе 2002 года по рекомендации Специального координатора по внутреннему перемещению и с одобрения КПЧ и Генерального секретаря в рамках УКГД была создана Группа по перемещенным внутри страны лицам, в состав которой вошли дополнительные сотрудники, прикомандированные учреждениями МПК и НПО, а также Представитель (при поддержке правительства Австрии). Как указано в одобренной Рабочей группой сфере полномочий МПК, основная роль Группы заключается в оказании помощи КПЧ в выполнении его функций по координации эффективных мер для удовлетворения потребностей перемещенных внутри страны лиц во всем мире. С этой целью Группа оказывает поддержку в осуществлении деятельности на местах в условиях кризисных ситуаций, связанных с перемещенными внутри страны лицами, которая осуществляется членами МПК и УКГД под руководством координаторов-резидентов по гуманитарным вопросам. В процессе выполнения ее планов работы Группа осуществляла мероприятия, направленные на общее системное совершенствование деятельности в условиях внутреннего перемещения и оказания целевой поддержки в ситуациях, сложившихся в конкретных странах. На базе Руководящих принципов и директивных указаний в отношении политики, разработанных МПК в качестве общих нормативных и организационных основ, Группа пользуется своими межучрежденческими возможностями в целях обеспечения координации между партнерами по оперативной деятельности и расширения деятельности международного сообщества от имени перемещенных внутри страны лиц. В настоящее время осуществляется оценка работы Группы.

49. Представитель решительно выступил в поддержку создания Группы, поскольку в течение ряда лет он указывал на необходимость наличия центрального координационного механизма по руководству практической деятельностью в рамках концепции сотрудничества. В апреле 2002 года Представитель и КПЧ подписали меморандум о понимании, в котором были определены области и формы сотрудничества между Представителем и Группой. Они включают следующее: разработку стратегий поощрения, распространения и применения Руководящих принципов; координацию поездок на местах в целях оказания максимального воздействия, использования результатов работы на взаимной осно-

ве и обеспечения принятия действенных последующих мер; сотрудничество в разработке политики и проведении ориентированных на конкретные результаты исследований; совместную деятельность, такую, как семинары, публикации и другие инициативы, для определения наиболее рациональной практики применения Принципов; и совместные пропагандистские мероприятия.

50. Одной из важных совместных инициатив, осуществляемых в настоящее время Группой и проектом Брукингского института-САИС является систематический обзор межучрежденческих мер по удовлетворению потребностей в области защиты на местах. Группа в составе двух сотрудников уже посетила девять стран, проанализировала существующую политику и стратегии в области защиты и определила наиболее рациональную практику, а также меры, которые можно принять для усовершенствования ответных мер. Их выводы и рекомендации планируются опубликовать в 2003 году.

51. Несмотря на эти позитивные события, по-прежнему сохраняются широкие опасения по поводу отсутствия надлежащим образом уполномоченного учреждения или организации в интересах перемещенных внутри страны лиц. Концепция сотрудничества зависит от эффективности координации и того, насколько оперативные учреждения заинтересованы в расширении и повышении эффективности их совместного потенциала. Важно также, чтобы задачи расширения и повышения эффективности сотрудничества учитывались на всех уровнях — от штаб-квартиры до местного уровня, причем конечная цель заключается в том, чтобы добиться позитивных изменений в деятельности по удовлетворению потребностей перемещенных внутри страны лиц. Если исходить из этой точки зрения, то существующая в настоящее время система не исчерпала своих возможностей.

52. Наблюдение на местном уровне свидетельствует о том, что гуманитарные учреждения и учреждения по вопросам развития в странах, в которых существует проблема внутреннего переселения и где этот вопрос считается болезненным и правительства могут подозревать, что участие внешних сил является угрозой их национальному суверенитету, иногда по-прежнему избегают обращения к национальным властям от имени перемещенных внутри страны лиц. В некоторых случаях даже если политика правительства начинает меняться, как это обнаружил Представитель в Турции, Мексике и на Филиппинах, учреждения, как правило, запаздывают с ответными мерами.

53. Проводимые в настоящее время Группой по перемещенным внутри страны лицам обзор вопросов защиты и оценка обеспечивают возможность для анализа того, в какой степени удовлетворяются потребности перемещенных внутри страны лиц в области защиты и оказания помощи. Вместе с тем можно с уверенностью сказать, что, хотя в области обеспечения защиты и оказания помощи удалось добиться значительного прогресса, эти потребности до сих пор не удовлетворяются в полной мере.

### **С. Страновые миссии**

54. Страновые миссии по-прежнему являются одним из важнейших компонентов работы Представителя. Такие миссии обеспечивают возможность для изучения непосредственного положения перемещенных внутри страны лиц в конкретных случаях для оценки эффективности и результативности национальных

и международных мер по удовлетворению их потребностей в области защиты, помощи и развития и, самое главное, для проведения конструктивного и направленного на изыскание конкретных решений диалога с национальными властями и другими участниками. Эти миссии также обеспечивают Представителю возможность для обсуждения Руководящих принципов с правительствами, межправительственными и неправительственными организациями, что всячески приветствуется Комиссией по правам человека и Генеральной Ассамблеей.

55. Со времени своего назначения в 1992 году Представитель провел 28 миссий в следующих странах: Азербайджан, Ангола, Армения, Бурунди (дважды), Грузия, Индонезия, Колумбия, Мексика, Мозамбик, Перу, Российская Федерация, Руанда, Сальвадор, Филиппины (дважды), Сомали, Судан Шри-Ланка (трижды), Таджикистан, Тимор-Лешти (бывший Восточный Тимор), Турция, Уганда, и страны бывшей Югославии.

56. Восемь из этих поездок — в Индонезию, Мексику, Российскую Федерацию, Судан (дважды), Турцию, Уганду и Филиппины — состоялись после представления последнего доклада представителя пятьдесят шестой сессии Генеральной Ассамблеи и их результаты подробно излагаются в следующих докладах: Судан (E/CN.4/2002/95/Add.1 и E/CN.4/2003/86/Add.1 и Corr.1); Индонезия (E/CN.4/2002/95/Add.2 и Add.3); Турция (E/CN.4/2003/86/Add.2); Мексика (E/CN.4/2003/86/Add.3); и Филиппины (E/CN.4/2003/86/Add.4). Подготовка докладов о самых последних миссиях в Российскую Федерацию и Уганду пока не завершена, и они будут представлены на следующей сессии Комиссии по правам человека.

57. Что касается Мексики и Турции, то Представитель вынес конкретные рекомендации относительно значительно более широкого привлечения страна-выми группами Организации Объединенных Наций перемещенных внутри страны лиц с учетом тех существенных изменений, которые произошли в обеих странах. В Судане и на Филиппинах Представитель подчеркнул необходимость международной поддержки в деле оказания помощи тем перемещенным лицам, которые начали возвращаться, обратив при этом особое внимание на необходимость удовлетворения потребностей в области защиты и помощи тех, кто до сих пор является перемещенными лицами. Кроме того, в Судане Представитель способствовал разработке национальной политики в отношении перемещенных внутри страны лиц. В отношении Индонезии Представитель вынес конкретные рекомендации по устранению коренных причин процесса перемещения и обеспечению претворения новой политики правительства во всеобъемлющие и тщательно скоординированные программы обеспечения помощи и защиты с уделением особого внимания изысканию долговременных решений. Другие рекомендации включали призывы к более согласованным действиям правительства для удовлетворения потребностей перемещенных внутри страны лиц, в частности к созданию эффективных национальных организационных механизмов; созданию информационной системы; принятию мер по удовлетворению конкретных потребностей женщин и детей; укреплению безопасности и защиты; принятию мер для восстановления доверия и солидарности между различными этническими и религиозными группами; расширению роли международных организаций и НПО; и более широкому распространению и применению Руководящих принципов.

58. В августе 2002 года Представитель получил приглашение посетить Российскую Федерацию, включая Республику Ингушетию и Чеченскую Республику, которое было направлено в ответ на его просьбу от 22 марта 2002 года о проведении официальной миссии в эту страну (он посетил Москву в 1992 году). По просьбе правительства миссия Представителя будет осуществляться совместно со Специальным докладчиком по вопросу о насилии в отношении женщин. Эта миссия была запланирована на начало сентября, однако была отложена правительством до конца месяца, а затем вновь отложена ввиду небезопасной ситуации в этом районе. Представитель с удовлетворением сообщает о том, что в августе 2003 года правительство Российской Федерации подтвердило, что поездка Представителя должна состояться в сентябре 2003 года и что 7–13 сентября он совершил поездку в эту страну. Представитель также с удовлетворением отмечает, что в августе 2003 года по приглашению правительств Уганды он посетил эту страну. Доклады об этих двух миссиях будут подготовлены и представлены Комиссии по правам человека на его следующей сессии в 2004 году.

#### **D. Области проведения исследований**

59. Четвертым направлением деятельности Представителя по осуществлению его мандата является проведение и поощрение исследований глобального кризиса, связанного с внутренним перемещением, его причин, последствий и решений проблемы. Он проводил эту работу главным образом при поддержке Проекта по проблеме внутреннего перемещения Брукингского института — Школы современных международных исследований Джонса Хопкинса — независимого научно-исследовательского проекта, которым он руководит совместно с Робертой Коуэн, старшим научным сотрудником Брукингского института, и небольшой группой исключительно заинтересованных в своей работе сотрудников, которые оказывали поддержку в деятельности по осуществлению мандата не только в рамках программы исследований, но и во всей деятельности. За последнее десятилетие в рамках проекта проведены обширные исследования, касающиеся различных областей, предусмотренных мандатом работы.

60. Помимо описанных выше правовых и институциональных обзоров Представитель подготовил первые подробные исследования по проблеме внутреннего перемещения, а именно: *Protecting the Dispossessed* (Brookings: 1993); *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement* (Brookings: 1998) — в соавторстве с Робертой Коуэн; *The Forsaken People: Case Studies of the Internally Displaced* (Brookings: 1998) — в совместной редакции с Робертой Коуэн. Эти два последних исследования были проведены по предложению Генерального секретаря Бутроса Бутроса-Гали. После этого нынешний Генеральный секретарь Кофи Аннан предложил опубликовать популяризированный вариант под названием *Exodus Within Borders* (Brookings: 1999), автором которого был Дэвид А. Корн. Все эти публикации содержат глобальный обзор кризисной ситуации, связанной с внутренним перемещением, тематические исследования по отдельным странам, анализ существующих правовых и институциональных рамок, исследования роли региональных организаций и НПО, а также стратегии и рекомендации по повышению эффективности реагирования на всех уровнях. Представитель считает, что благодаря публикации этих исследований в основном выполнена главная задача по определению основных рамок и ха-

рактических проблем внутреннего перемещения, а также существующих правовых и институциональных рамок реагирования.

61. В последнее время внимание переключилось на исследование отдельных аспектов проблемы внутреннего перемещения и поиск решений. В этой связи по линии Проекта опубликованы материалы выдающихся исследователей, а также его собственного персонала по ряду тем, включая: разработку стратегий в отношении перемещенных внутри страны женщин; содействие ликвидации разрыва в области развития; вопрос политического участия; тенденции на Американском континенте; процесс совместных призывов; реакция правительства Соединенных Штатов Америки и правительств европейских стран на внутреннее перемещение; роль национальных комиссий по правам человека; избранную библиографию по внутреннему перемещению; недавние комментарии по Руководящим принципам; и положение перемещенных внутри страны лиц в Ираке; и перемещение, связанное с уровнем развития.

62. Кроме того, по просьбе КПЧ канцелярия Представителя изучила ситуации, возникающие после решения проблемы перемещенных лиц. В 2003 году был опубликован специальный выпуск *Forced Migration Review* по этому вопросу под совместной редакцией Проекта и института Джорджтаунского университета по изучению принудительной миграции.

63. Еще одно исследование проводится по широкой тематике, включая: анализ национальной ответственности; роль негосударственных участников; роль миротворцев; разработку комплексного режима защиты для перемещенных внутри страны лиц и беженцев; пособие по правозащитным механизмам для перемещенных в пределах страны лиц; анализ зафиксированных в руководящих принципах норм с точки зрения международного права; и перечень соответствующих программ университетов и учебных курсов.

64. Кроме того, благодаря началу сотрудничества с июня 2002 года со Школой современных международных исследований Университета Джона Хопкинса (САИС) Представитель приступил к созданию центра исследований по проблеме перемещения. Этот центр будет заниматься разработкой курсов, поддерживать программы стипендий и поощрять дальнейшие научные исследования, посвященные причинам, последствиям и решениям проблемы перемещения. Весной 2003 года Представитель торжественно отметил начало работы этого центра чтением курса по проблеме внутреннего перемещения для аспирантов САИС. В более долгосрочной перспективе предполагается приглашать в этот центр специалистов для повышения уровня обучения и исследовательской деятельности.

### **III. Задачи на будущее**

65. В декабре 2002 года в Вене правительства Австрии и Норвегии в сотрудничестве с проектом Брукингского института и ШСМИ выступили инициаторами проведения международного симпозиума по теме мандата Представителя. Этот симпозиум был посвящен теме «Оценка достигнутого прогресса и определение задач на будущее». Главная цель этого мероприятия заключалась в оценке работы и задач, связанных с мандатом, а также достигнутого международным сообществом прогресса и в изучении стратегий на будущее на международном, региональном, национальном и местном уровнях в целях поощрения



принятия более широких ответных мер в условиях глобального кризиса, связанного с перемещенными внутри страны лицами. В числе участников можно назвать представителей учреждений и отделений Организации Объединенных Наций, а также других международных организаций, занимающихся вопросами внутреннего перемещения. Основной вывод этого мероприятия был кратко сформулирован профессором Томасом Уэйссом в его справочном исследовании, в котором в отношении задач на будущее отмечается, что «на следующие пять лет задача состоит в том, чтобы добиться максимальной отдачи в рамках существующего подхода, поскольку другие решения представляются в высшей степени маловероятными или нежелательными»<sup>8</sup>. Эта реалистичная и прагматическая оценка является не проявлением самоуспокоенности, а представляет собой задачу повышения результативности и эффективности системы.

66. Со времени учреждения мандата Представителя в 1992 году удалось добиться значительного прогресса в сферах выработки норм, организационных механизмов и принятия оперативных ответных мер для удовлетворения потребностей перемещенных внутри страны лиц. В настоящем докладе основное внимание уделялось Руководящим принципам в отношении внутреннего перемещения, поскольку именно в этой области удалось добиться наибольшего прогресса. В настоящее время эти Принципы получили широкое распространение в качестве нормы и полезного инструмента для оценки потребностей перемещенных внутри страны лиц в области защиты и оказания помощи. Кроме того, выработана концепция сотрудничества в качестве основного метода организационного реагирования на данный момент в условиях глобального кризиса внутреннего перемещения. Помимо этого страновым миссиям Представителя удалось наладить конструктивные диалоги с правительствами и с другими соответствующими сторонами от имени перемещенных внутри страны лиц. В дополнение к этому удалось закрепить направленную на разработку политики программу исследований по различным аспектам кризиса перемещенных лиц в рамках проекта Брукингского института и САИС по вопросам внутреннего перемещения и недавно созданного центра ШСМИ по проблеме перемещения.

67. Вместе с тем по-прежнему сохраняется значительный разрыв между провозглашенными стандартами, организационными структурами и оперативной деятельностью, с одной стороны, и сохраняющимися колоссальными потребностями перемещенного населения в защите и помощи — с другой. Можно спорить по поводу масштабов этого разрыва, однако его существование не вызывает сомнений. Возможно, задача на будущее состоит в более точной оценке той степени, в какой международное сообщество действительно преуспело или не преуспело в принятии ответных мер в условиях глобального кризиса внутреннего перемещения, существующих пробелов в удовлетворении потребностей перемещенных внутри страны лиц в области защиты и помощи и того, что необходимо сделать для ликвидации этих пробелов. Это означает, что наряду с дальнейшей работой в этом направлении и ее совершенствованием необходимо обеспечить более продуманный анализ системы и ее функционирования для определения того, насколько можно повысить ее эффективность в целях создания всеобъемлющей системы защиты и помощи для перемещенных внутри страны лиц во всем мире.

## Примечания

- <sup>1</sup> Roberta Cohen, Walter Kälin and Erin Mooney (eds.), *The Guiding Principles on Internal Displacement and the Law of the South Caucasus*, Studies in Transnational Legal Policy No.34, The American Society of International Law, 2003.
- <sup>2</sup> Mario Gomez, *National Human Rights Commissions and Internally Displaced Person, Illustrated by the Sri Lankan Experience*, Brookings-SAIS Project on Internal Displacement, July 2002.
- <sup>3</sup> *National Human Rights Institutions Best Practice*, Commonwealth Secretariat, 2001, p. 33.
- <sup>4</sup> *Follow-Up Conference to the International Migration Policy Conference for East Africa, the Horn of Africa and the Great Lakes Region: Summary Report and Conclusions*, International Migration Policy Programme, June, 2003.
- <sup>5</sup> Inter-American Commission on Human Rights, Third Report on the Human Rights Situation in Colombia, OEA/Ser.L/V/II.1.02, Doc. 9 rev.1, chap. VI, pp. 10, 26, February 1999. См. также Inter-American Commission on Human Rights, Fifth Report on the Situation of Human Rights in Guatemala, OAE/Ser.L/V/II.111, Doc. 21 rev., chap. XIV, 12, 6 April 2001.
- <sup>6</sup> С декларацией министров можно ознакомиться на веб-сайте <http://www.brook.edu/fp/projects/idp/conferences/DecKhartoum.pdf>, а с рекомендациями экспертов — на веб-сайте <http://www.brook.edu/dybdocroot/fp/projects/idp/conferences/IGADREC.pdf>.
- <sup>7</sup> James Kunder, *The Consolidated Appeals and IDPs: The Degree to Which UN Consolidated Inter-Agency Appeals for the Year 2000 Support Internally Displaced Populations*, Brookings Project on Internal Displacement and UNICEF, August 2000.
- <sup>8</sup> “International Efforts for IDPs after a Decade: What Next?” *Taking Stock and Charting the Future: International Symposium on the Mandate of the Representative of the Secretary-General on Internally Displaced Persons*, Brookings-SAIS Project on Internal Displacement, December 2003.