



Экономический
и Социальный Совет

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1993/17
6 July 1993

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Подкомиссия по предупреждению
дискриминации и защите меньшинств
Сорок пятая сессия
2-27 августа 1993 года
Пункт 8 предварительной повестки дня

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ

Связанные с правами человека аспекты перемещения населения,
включая размещение поселенцев

Предварительный доклад, подготовленный г-ном А.Ш. Аль-Хасауной
и г-ном Р. Хатано

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Введение	1 - 9	4
I. ПРИЧИНЫ И МАСШТАБЫ ПЕРЕМЕЩЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ И ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В ЭТОЙ ОБЛАСТИ	10 - 17	5
II. ВОПРОСЫ О ПЕРЕМЕЩЕНИИ НАСЕЛЕНИЯ И ОСНОВНАЯ ПРОБЛЕМАТИКА РАБОТЫ ПОДКОМИССИИ	18 - 29	7
III. ОБСТОЯТЕЛЬСТВА, ПРИ КОТОРЫХ ПРОИСХОДИТ ПЕРЕМЕЩЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ, И ОСОБЕННОСТИ ПРОВОДИМОЙ ПРИ ЭТОМ ПОЛИТИКИ	30 - 79	12
А. Война/вооруженный конфликт	32 - 45	12
В. Перемещение населения в мирное время	46 - 79	16

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
IV. СОВОКУПНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ	80 - 114	26
А. Последствия для населения	82 - 101	27
В. Последствия для государств	102 - 114	32
V. ДВУСТОРОННИЕ СОГЛАШЕНИЯ И ДОГОВОРЫ ОБ ОБМЕНЕ НАСЕЛЕНИЕМ	115 - 293	36
А. Соглашения о "свободе выбора" в период между первой и второй мировыми войнами	116 - 127	36
В. В контексте второй мировой войны	128 - 137	40
С. Перемещения населения после войны	138 - 141	44
VI. ПРИНЦИПЫ И ПРАВИЛА СУЩЕСТВУЮЩИХ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ, ПРИМЕНИМЫХ К ПЕРЕМЕЩЕНИЮ НАСЕЛЕНИЯ	142 - 293	46
А. Лондонский Устав Международного военного трибунала и нюрнбергский приговор	144 - 152	46
В. Гуманитарное право	153 - 182	48
С. Международное право прав человека	183 - 274	56
D. Другие международные соглашения	275 - 276	85
E. Региональное право	277 - 293	85
VII. ЗАТРАГИВАЕМЫЕ ПРАВА ГОСУДАРСТВ	294 - 315	90
А. Государственный суверенитет	295 - 299	90
В. Национальное развитие	300 - 307	91
С. Государственные интересы	308 - 310	95
D. Перемещение населения без его согласия	311	96
E. Права государств в связи с обязанностями граждан	312 - 315	96
VIII. НОВЫЕ ЗАКОНЫ И НОРМЫ	316 - 361	98
А. Проект кодекса преступлений против мира и безопасности человечества	317 - 323	98
В. Проект статей об ответственности государств	324 - 328	100
С. Проект декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам	329 - 330	102

СОДЕРЖАНИЕ (окончание)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
D. Проект декларации прав коренных народов	331 - 336	102
E. Стандарты Всемирного банка	337 - 346	103
F. Выработка мнений в области права	347 - 357	107
G. Прочие вопросы	358 - 361	110
IX. ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ВЫВОДЫ	362 - 381	111
A. Некоторые проблемы международного права	365 - 367	112
B. Пробелы в правовой защите	368 - 371	113
C. Тенденции к дальнейшей разработке правовых норм	372 - 374	114
D. Потенциальные средства защиты	375 - 382	114
X. ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ	383 - 386	117

Введение

1. В резолюции 1990/17 от 30 августа 1990 года Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств, считая, что массовое перемещение населения, особенно когда оно инициируется или проводится правительственными органами, неизменно влечет за собой серьезные последствия для осуществления прав человека перемещаемых групп населения, постановила рассматривать настоящий вопрос, и в особенности его связанные с правами человека аспекты перемещения населения, включая политику и практику размещения переселенцев и поселений, на своих будущих сессиях в рамках пункта повестки дня "Осуществление экономических, социальных и культурных прав".
2. В резолюции 1991/28 от 29 августа 1991 года Подкомиссия, отметив, что размещению поселенцев и перемещению людей было уделено определенное внимание в различных резолюциях, касающихся конкретных стран, которые были приняты Подкомиссией в 1990 году и ранее, и с удовлетворением отметив рабочий документ по этому вопросу, представленный г-жой Кристи Э. Мбону (E/CN.4/Sub.2/1991/47), признала, что перемещение населения затрагивает основные права человека и свободы соответствующих людей, включая коренных жителей, перемещаемых людей и поселенцев, и постановила включить вопрос о связанных с правами человека аспектах перемещения населения, включая размещение поселенцев и поселений, в ее программу будущей работы с целью рассмотрения дальнейших эффективных мер в этой области.
3. На своей сорок четвертой сессии Подкомиссия в резолюции 1992/28 от 27 августа 1992 года, принятой без голосования, поручила Специальным докладчикам г-ну Ауну Шаукату Аль-Хасауне и г-ну Риботу Хатано подготовить предварительное исследование по вопросу о связанных с правами человека аспектах перемещения населения, включая размещение поселенцев и создание поселений, и попросила их изучить в этом предварительном исследовании политику и практику перемещения населения в самом широком смысле с целью определения проблем, которые должны быть проанализированы в дальнейших докладах, в частности правовые последствия перемещения населения и его последствия для прав человека, а также применение действующих принципов и договоров в области прав человека, и представить предварительное исследование Подкомиссии на ее сорок пятой сессии.
4. На этой же сессии г-жа Клэр Пелли представила предварительный рабочий документ по вопросу о связанных с правами человека аспектах перемещения населения (E/CN.4/Sub.2/1992/WP.1).
5. На своей сорок девятой сессии Комиссия по правам человека в решении 1993/104 от 4 марта 1993 года, принятом 48 голосами против 1, одобрила резолюцию 1992/28 Подкомиссии. На этой же сессии Комиссия приняла резолюцию 1993/70, озаглавленную "Права человека и массовый уход", резолюцию 1993/77, озаглавленную "Принудительные выселения" и резолюцию 1993/95, озаглавленную "Лица, перемещенные внутри страны"; все эти резолюции имеют непосредственное отношение к вопросу о перемещении населения.
6. Экономический и Социальный Совет своим решением 1993/... от ... одобрил решение 1993/104 Комиссии.
7. Настоящий документ представляет собой предварительный доклад по вопросу о связанных с правами человека аспектах перемещения населения, включая размещение поселенцев и создание поселений. В докладе описываются

обстоятельства, при которых происходит перемещение населения, а также характеризуется весь комплекс возникающих при этом последствий. В нем содержится перечень соответствующих международных стандартов, при этом особое внимание уделяется гуманитарному праву и праву в области прав человека, а также соответствующим региональным договорам по вопросам прав человека и двусторонним соглашениям и договорам по обмену населением.

8. Завершают доклад рекомендации относительно подходов в этой конкретной области, включая потенциальные меры по разрешению данной проблемы.

9. Специальные докладчики будут признательны за комментарии или предложения в отношении предварительного доклада и просят Подкомиссию одобрить предварительные рекомендации, что позволит им продолжить работу в предложенном направлении.

I. ПРИЧИНЫ И МАСШТАБЫ ПЕРЕМЕЩЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ И ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В ЭТОЙ ОБЛАСТИ

10. Перемещение населения выступало одним из инструментов государственной политики во все времена писаной истории человечества, однако наш век можно назвать столетием перемещенных лиц. Согласно источникам Организации Объединенных Наций, во всем мире сейчас около 18 млн. зарегистрированных беженцев 1/. Вместе с тем число перемещенных лиц, относящихся к другим категориям, может достигать еще 20-24 млн. человек 2/, а многие другие, возможно, просто нигде не учтены.

1/ Оценка в размере 15 293 833 человек приводится в издании УВКБ "Global Refugee Statistics" (Washington: UNHCR, September 1992). Однако в это число не включены 2 519 487 палестинских беженцев, зарегистрированных при БАПОР. Не учтены и люди, ставшие беженцами и перемещенными лицами в результате гражданской войны в Ливане и вторжения в эту страну, около 90% примерно 3-миллионного населения которой было согнано с родных мест. Сравнение с оценочными данными из других источников показывает, что в данных УВКБ число различных беженцев в Иране, возможно, занижено примерно на 1 млн. человек. Аналогичным образом не учитываются и кипрские беженцы, в том числе приблизительно 265 000 гражданских лиц, изгнанных или вынужденных бежать во время вторжения в августе 1974 года, а также все данные о последующих изгнаниях и принудительных "обменах".

2/ Главным образом это лица, перемещенные внутри страны, число которых превышает 20 млн. человек, согласно оценкам, содержащимся в таких источниках, как U.S. Committee for Refugees, World Refugee Survey 1993 (Washington, U.S. Committee for Refugees, 1992); Africa Watch (New York); Hemispheric Survey Project, CIPRA, Georgetown University (Washington); Refugee Policy Group (Washington). В аналитическом докладе Генерального секретаря о лицах, перемещенных внутри страны, приводится цифра в 24 млн. человек (E/CN.4/1992/23, para. 5).

11. Вторая мировая война продемонстрировала всю мощь разрушительного потенциала, порождаемого перемещением населения. Однако, несмотря на меры, принимавшиеся в послевоенный период, и в том числе несмотря на принятие законов и заключение международных соглашений, это явление по-прежнему существует. Более того, оно по-прежнему характерно как для периодов войны, так и для политики мирного времени. Кардинальные перемещения населения, безусловно, влекут за собой сопоставимые по масштабам последствия как для внутригосударственной жизни, так и для международных отношений государств. Принимая во внимание имеющийся в нашем распоряжении объем информации, накопленный человечеством, можно сказать, что эти последствия в значительной степени предсказуемы, обычно имеют негативный характер и нередко выступают источником глобальной нестабильности и представляют угрозу безопасности 3/.

12. Последствия проводившейся в прошлом политики перемещения населения, включая размещение поселенцев, по-прежнему создают серьезные проблемы в новых образовавшихся государствах, в частности в бывшем Советском Союзе, где около 65 млн. бывших советских граждан живет не в тех республиках, где они родились 4/. В настоящее время такие последствия перемещения населения и размещения чужеродных поселенцев препятствуют осуществлению в этих государствах права народов на самоопределение. Неспособность международного сообщества обеспечить соблюдение законного порядка на Ближнем Востоке способствовала продолжению колонизации добываемой самоопределения общности палестинского народа и отрицанию основных прав курдского народа. Подобные обстоятельства по-прежнему являются ключевым фактором нестабильной и нередко смертельно опасной ситуации, характерной для данного региона на протяжении последних 50 лет.

13. В связи со ставшим классическим случаем перемещения населения внутри страны, который вызвал возмущение международной общественности, Генеральный секретарь в 1985 году выступил с публичным заявлением, протестуя против "неоднократных сообщений о произвольных задержаниях, ссылках [и] выселении семей" в Южной Африке. Четыре года спустя им было созвано совещание в Хартуме для выработки мер, которые позволили бы впредь не допускать голода и смерти "населения, перемещенного или неблагоприятно затронутого" в результате конфликта в упомянутой стране. Помимо получивших широкое освещение случаев межэтнических конфликтов, сходные последствия перемещения населения в мирное время вызывают и некоторые процессы экономического развития. Ввиду этого в последние годы Всемирному банку все чаще приходится заниматься вопросами связанных с правами человека последствий его проектов, осуществление которых повлекло за собой перемещение сотен тысяч человек из числа незащищенного гражданского населения, и протестами международной общественности, направленными против таких проектов.

3/ - Общий анализ этого вопроса см. Gil Loescher, "Mass Migration as Global Security Problem", в World Refugee Survey 1991 (Washington, U.S. Committee for Refugees, 1991), pp. 7-14.

4/ Франсис М. Денг, "Всеобъемлющее исследование по вопросам прав человека, относящимся к лицам, перемещенным внутри страны", E/CN.4/1993/35, пункт 178.

14. Перемещение населения, известное также под рядом других названий, предполагает движение населения в результате политических и/или экономических процессов, в которых принимают участие органы государственного управления или учреждения, действующие с санкции государства. Эти процессы влекут за собой ряд предусмотренных и непредвиденных результатов, которые сказываются на правах человека перемещаемого населения, а также жителей района, в который перемещаются переселенцы.

15. Термин "перемещение" подразумевает преднамеренность акта движения населения; однако при этом установление заранее пункта назначения отнюдь не обязательно. Государство может играть как активную, так и пассивную роль в перемещении населения, способствуя, однако, формированию систематического, принудительного и преднамеренного по своему характеру перемещения населения в конкретный район или из него. Таким образом, в практике или политике соответствующего государства присутствует элемент применения официального принуждения или силы или элемент злого небрежения. Роль государства может затрагивать такие аспекты, как финансовые субсидии, планирование, общественная информация, военные действия, набор поселенцев, законодательные или иные судебные меры и даже отправление правосудия.

16. На протяжении тысячелетий общество сталкивается с такими перемещениями, знакомы они и правительствам; при этом для прав человека могут возникать сходные последствия независимо от того, стало ли переселение результатом военных действий, политических волнений или тех или иных стихийных бедствий. Главным объектом настоящего доклада является общий вопрос наблюдающихся, остаточных и потенциальных последствий перемещения населения с точки зрения прав человека, в той мере, в какой они связаны с ролью и ответственностью государства согласно международному праву.

17. Перемещение населения производится с целью изменения демографического состава той или иной территории в соответствии с политическими целями или идеологическими установками, особенно в тех случаях, когда такая идеология или политика утверждает превосходство какой-либо определенной группы населения над другими, или же имеет упомянутое изменение демографического состава своим следствием. Перемещение населения может иметь своей целью приобретение какой-либо территории или осуществление контроля над ней, покорение военными средствами или эксплуатацию местного населения или его ресурсов. Действия государства, имеющие в своей основе подобные причины, не только несут страдания беззащитным людям и общинам, но и нередко в долгосрочной перспективе влекут за собой неконтролируемые последствия. Последствия перемещения населения, связанные, в частности, с обострением этнических конфликтов, деградацией окружающей среды, возникновением движений сопротивления и даже сепаратистских устремлений, могут в конечном счете подорвать сами основы соответствующего государства.

II. ВОПРОС О ПЕРЕМЕЩЕНИИ НАСЕЛЕНИЯ И ОСНОВНАЯ ПРОБЛЕМАТИКА РАБОТЫ ПОДКОМИССИИ

18. Связанные с правами человека аспекты перемещения населения, включая размещение поселенцев, охватывают ряд вопросов, являющихся предметом озабоченности Подкомиссии. Ключевой элемент деятельности Подкомиссии - положение меньшинств - стал объектом усилий Специального докладчика, выделившего ряд динамичных ситуаций в отношениях между меньшинствами и доминирующими группами населения и признавшего, что вопрос общего опыта

осуществления перемещения населения заслуживает особого рассмотрения 5/. В своем втором докладе о проделанной работе Специальный докладчик охарактеризовал основанную на идеологических концепциях государства и нации социальную политику, проводимую правительствами с целью подавления, маргинализации или эксплуатации в иной форме конкретных групп населения (или их ресурсов) посредством выселения таких людей и изгнания их из родных мест. В настоящем докладе более подробно рассматривается один из основных аспектов подобного положения, и на протяжении всего документа этот вопрос рассматривается с учетом главного предмета внимания Подкомиссии.

19. В докладе Генерального секретаря, представленном Подкомиссии в 1992 году 6/, указывается, что наблюдающиеся в последнее время тенденции расизма, дискриминации, нетерпимости и ксенофобии берут свое начало в новых идеологических формах "насаждения расизма", подчеркивающих якобы непреодолимые различия между культурами. Повышенное внимание, уделяемое вопросам культуры, дискриминации и другим связанным с этим концепциям свидетельствует о необходимости расширения границ обсуждения проблем расизма с учетом нынешних реалий. В системе Организации Объединенных Наций вопрос о расизме в значительной степени охватывается в процессе борьбы против апартеида в южной части Африки, однако проводимые в настоящее время и будущие исследования связанных с правами человека аспектов перемещения населения могли бы помочь привлечь внимание к другим характерным особенностям и механизмам расизма.

20. Перемещение населения связано и с целым рядом вопросов, традиционно относящихся к проблематике работы Подкомиссии. Так, в частности, право покинуть страну и возвращаться в нее связано с одной из проблем осуществления основополагающих прав человека и, безусловно, с перемещением населения. Перемещение населения само по себе может являться одним из элементов особых ситуаций, влекущих за собой нарушение прав человека, и заслуживает внимания при возникновении подобных обстоятельств. Так, например, осуществление государством специальных полномочий в определенных случаях может охватывать те или иные аспекты перемещения населения и в силу этого связано с работой Подкомиссии по вопросу о правах человека и чрезвычайных положениях 7/.

21. Кроме того, Подкомиссия в инициативном порядке приступила к рассмотрению вопроса о положении в области прав человека лиц, перемещенных внутри страны. Эти усилия направлены на изыскание путей улучшения защиты прав человека тех категорий лиц, которые традиционно не охватываются деятельностью занимающихся проблемами беженцев и иных учреждений системы Организации Объединенных Наций, в мандатах которых говорится только о беженцах из других государств. Работа в данном направлении связана с последствиями перемещения населения внутри стран

5/ Асбьорн Эйде, "Возможные пути и средства облегчения мирного и конструктивного решения проблем, связанных с меньшинствами", E/CN.4/Sub.2/1992/37, стр. 30.

6/ E/CN.4/Sub.2/1992/11.

7/ В своей резолюции 1992/22 Подкомиссия предложила Специальному докладчику представить доклад Комиссии по правам человека на ее сорок девятой сессии. Указанный пятый пересмотренный и обновленный доклад (E/CN.4/Sub.2/1992/23/Rev.1) был препровожден Генеральным секретарем и содержится в документе E/CN.4/1993/27.

и совершенствованием механизмов оказания гуманитарной помощи, однако целью настоящего доклада является содействие достижению этой общей цели посредством сосредоточения внимания на международно-правовых вопросах, связанных с политикой и практикой, влекущими за собой перемещения. В своей работе по расширению границ защиты и предупреждению незаконного перемещения населения Подкомиссия опирается на работу, проводимую по данной глобальной проблеме Комиссией по правам человека, и принимает к сведению всеобъемлющее исследование, подготовленное г-ном Франсисом М. Денгом, представителем Генерального секретаря по проблемам прав человека, связанным с лицами, перемещенными внутри страны 8/. Кроме того, высокой оценки заслуживает вклад в форме экспертных услуг, деятельности по оказанию помощи и технических консультаций, вносимый специализированными учреждениями и неправительственными организациями, сфера деятельности которых включает оказание услуг, информирование общественности и проведение анализа политики.

22. Осуществлению усилий по обеспечению соблюдения прав человека и уважения достоинства всех трудящихся-мигрантов должно способствовать уточнение правовых аспектов перемещения населения, особенно в тех случаях, когда такие уязвимые группы населения могут стать объектом принимаемых в произвольном порядке без соблюдения надлежащих процессуальных норм решений об их перемещении или коллективной высылке. В сочетании с другой работой, проводимой с целью защиты против всех форм дискриминации 9/, такие усилия могут быть связаны с перспективными мерами по решению проблем, связанных с правами человека и массовым уходом 10/. Работа по выявлению причин и характерных особенностей перемещения населения может быть увязана и с гуманитарными целями других органов Организации Объединенных Наций, в частности Специальной рабочей группы по раннему предупреждению о новых потоках беженцев и перемещенных лиц Административного комитета по координации (АКК) 11/.

8/ Документ E/CN.4/1993/35, 21 января 1993 года, представленный согласно резолюции 1992/73 Комиссии по правам человека от 5 марта 1992 года.

9/ Так, например, в своей резолюции 1992/17 Комиссия постановила продлить сроком на три года мандат Специального докладчика Анджело Видаля д'Алмейды Рибейро по вопросу об осуществлении Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений. См. доклад Специального докладчика E/CN.4/1993/62 и доклад Генерального секретаря E/CN.4/1993/63.

10/ Доклад Генерального секретаря о правах человека и массовом уходе, A/44/622, 17 октября 1989 года; резолюция A/RES/45/153 Генеральной Ассамблеи от 1 марта 1991 года.

11/ См. резолюцию 46/127 Генеральной Ассамблеи, в которой Специальной рабочей группе предложено представить свой доклад о механизме раннего предупреждения, который предстоит создать, и последующий доклад.

23. В 1992 году Подкомиссия подтвердила свое решение рассмотреть вопрос о принудительных выселениях как грубых и неоднократно повторяющихся нарушениях прав человека и предприняла шаги в направлении проведения дальнейшего анализа этой практики 12/. Затем Комиссия по правам человека без голосования приняла резолюцию, в которой она попросила Генерального секретаря подготовить аналитический доклад о практике принудительных выселений для рассмотрения Комиссией на ее пятидесятой сессии 13/. Практика принудительных выселений может выступать в качестве одного из основных механизмов перемещения населения, особенно в тех случаях, когда она осуществляется в широких масштабах и направлена против той или иной конкретной группы населения. Ввиду этого весьма ценно то, что данная проблема будет рассмотрена в будущем докладе Генерального секретаря.

24. Что касается предупреждения нарушений прав человека посредством развития законодательства и выработки новых законоположений, особо следует отметить усилия Подкомиссии по расширению понимания права на жилье и разработке определения этого основополагающего права Специальным докладчиком. Важным вкладом в разработку этой проблемы следует считать, в частности, признание Специальным докладчиком того факта, что отказ в праве на жилье может являться следствием плановой деятельности и перемещения населения, особенно в условиях иностранной оккупации 14/. Отказ в праве на достаточное жилье и порождаемые этим условия могут, как полагают авторы ряда работ, принимать крайние формы, позволяющие говорить о наличии связи с "пытками и другими жестокими, бесчеловечными и унижающими достоинство видами обращения" 15/.

25. Предмет исследования, проводимого Рабочей группой Подкомиссии по коренным народам, безусловно и весьма тесно связан с имеющей место в настоящее время и существовавшей в прошлом практикой перемещения населения. Результаты, достигнутые Рабочей группой в процессе подготовки доклада об условиях, затрагивающих коренные народы, и разработки проекта декларации прав коренных народов отражают и комплексные усилия, направленные на то, чтобы избежать затрагивающих эти важнейшие права последствий перемещения населения в будущем. Правотворческий вклад Рабочей группы является предметом особого обсуждения в основной части настоящего доклада.

12/ См. резолюции Подкомиссии 1991/12 от 26 августа 1991 года и 1992/14 от 27 августа 1992 года.

13/ Резолюция 1993/77 Комиссии по правам человека от 10 марта 1993 года.

14/ См. рабочий документ, подготовленный Специальным докладчиком по вопросу о праве на жилье Раджинаром Сачаром, E/CN.4/Sub.2/1992/15.

15/ Аргументацию связи отказа в жилищных правах с "бесчеловечным или унижающим достоинство обращением" по смыслу статьи 7 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания см. Scott Leckie, From Housing Needs to Housing Rights: An Analysis of the Right to Adequate Housing under International Law (London, International Institute for Environment and Development, 1992), p. 46.

26. Положения, запрещающие перемещение населения, содержатся в резолюциях Подкомиссии и других органов Организации Объединенных Наций, которые принимались в конкретных случаях. Перемещение населения выступает в качестве одной из основных характерных особенностей положения в области прав человека в различных странах и районах, конфликтами в которых Организация Объединенных Наций занимается уже на протяжении десятилетий: в частности, речь идет о Кипре, Южной Африке, Палестине, Камбодже, Восточном Тиморе и, уже на протяжении последнего десятилетия, Гаити, Бурунди, Судане и Ираке, а также об особо пагубной "этнической чистке" в бывшей Югославии.

27. С учетом того внимания, которое относительно недавно стало уделяться вопросам природы процессов развития и их влияния на окружающую среду и людей, Подкомиссия в настоящее время в состоянии проанализировать вопрос о судьбе групп населения, перемещенных в связи с осуществлением крупномасштабных инфраструктурных проектов развития. Вопросам, касающимся таких экономических процессов и роли и политики международных финансирующих учреждений, отводится особое внимание в работе Подкомиссии благодаря подготовке доклада Специального докладчика об осуществлении экономических, социальных и культурных прав 16/. Подкомиссия занимается и смежными случаями, и в частности явлением перемещения населения как следствия осуществления тех или иных крупномасштабных проектов развития, хотя каких-либо конкретных мер в этой связи Подкомиссия пока не принимала.

28. За период с момента первой сессии Подкомиссии в 1949 году существенным изменениям подверглись процедуры выработки стандартов в области прав человека в связи с осуществляемым по указанию государства принуждением отдельных лиц и групп населения в целом и конкретно в связи с недобровольным перемещением населения. В настоящем докладе учитывается это обстоятельство, и в нем сводятся воедино такие различные изменения и установившаяся и формирующаяся международно-правовая практика с целью изучения правовых перспектив устранения и предупреждения любых нарушений прав человека, которые могут возникать под воздействием этого недостаточно изученного явления.

29. Инициативное рассмотрение вопроса о перемещении населения может содействовать достижению высшей цели предупреждения дискриминации и защиты меньшинств благодаря признанию широко распространенных и давно существующих нарушений, которым до сих пор уделялось недостаточно внимания, и благодаря развитию и укреплению правопорядка в качестве меры профилактического характера. При этом важно определить коренные причины и механизмы такого нарушения и уточнить их связь с существующим международным правом.

16/ Данило Тюрк, "Окончательный доклад по вопросу об осуществлении экономических, социальных и культурных прав", E/CN.4/1992/16; в докладе особое внимание уделяется последствиям структурной перестройки, включая вопросы перемещения уязвимых групп населения в результате деятельности в области развития, осуществляемой под руководством государств и при финансировании Всемирным банком.

III. ОБСТОЯТЕЛЬСТВА, ПРИ КОТОРЫХ ПРОИСХОДИТ ПЕРЕМЕЩЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ, И ОСОБЕННОСТИ ПРОВОДИМОЙ ПРИ ЭТОМ ПОЛИТИКИ

30. Обстоятельства, при которых население, уступая силе или давлению, вынуждено покидать свои дома, весьма различны; перемещение населения может являться одним из следствий вооруженного конфликта, а может иметь место и в мирное время. Эти две общие категории перемещения населения соответствуют правовым классификациям, имеющим отношение к проводимому обсуждению причин данного явления. На протяжении всей истории человечества существенных изменений не претерпели ни практика и официальное обоснование насильственного перемещения населения, ни последствия таких действий. При этом, возможно, прогресс идет по линии технического обеспечения - для повышения эффективности и/или оперативности осуществления подобной операции.

31. Перемещение населения может вызываться трагическими причинами, в других же случаях такие причины тонко маскируются и распознать их нелегко. Перемещение может быть как массовым, так и "неинтенсивным"; в последнем случае этот процесс затрагивает население постепенно или по нарастающей. В последующем разделе делается попытка пролить свет на различные случаи и причины перемещения населения. Этот анализ, при всей его тщательности, не претендует на исчерпывающий характер. Равным образом, рассматриваемые категории не являются взаимоисключающими: возможно совпадение любых факторов, влекущих за собой перемещение населения.

A. Война/вооруженный конфликт

32. При рассмотрении приводимых ниже категорий причин внимание уделяется перемещению населения в результате военных действий (или акций полувоенных формирований). Перемещение населения может производиться для достижения целого комплекса стратегических, политических или гуманитарных целей в любом их сочетании. Перемещение может производиться любой стороной конкретного конфликта; однако исторический опыт показывает, что в постконфликтный период население перемещается либо победителями, либо оккупационными силами воюющей стороны. Таким образом, данная категория охватывает перемещение населения как в период, так и после конфликта.

1. Военная необходимость

33. Драматические события гражданских и международных войн со всеми присущими им передвижениями войск и наносимым при этом ущербом могут создавать угрозу для жизни и имущества гражданского населения, вынуждая его к бегству. Людей сгоняют с родных мест под предлогом необходимости военного времени или в качестве меры защиты гражданского населения. Не исчезло из жизни и перемещение гражданского населения для достижения стратегических целей, хотя это и запрещается законами войны.

34. Политическое насилие и порождаемое им ответное насилие в форме погромов и чисток могут направляться против членов отдельных групп или общин, причем независимо от их статуса, принадлежности или политической роли. Возможно изменение юрисдикций и зон влияния, в том числе муниципальных и

межгосударственных границ. Вынужденное бегство и оседание в чужих местах или за границей в отдельных случаях могут выступать единственным реально возможным вариантом действий безоружного населения в ответ на преследования 17/.

2. Иностранная оккупация

35. Одним из основных средств, используемых оккупирующей державой для приобретения контроля над конкретной территорией, является ее заселение собственными гражданами или другим "надежным" населением. При этом оккупирующая держава утверждает, что поселенцы, размещаемые на оккупированных территориях, являются "гражданским" населением, хотя они могут выполнять военные задачи или даже вооружаться такой оккупирующей державой. Затем оккупирующая держава в конечном счете начинает утверждать, что в силу гуманитарных причин она вынуждена оставаться на данной территории для защиты поселенцев. В сочетании с этим аргументом могут использоваться и другие идеологические притязания на "право" оккупанта на конкретную территорию в силу надуманных соображений безопасности или гуманитарных причин или даже на основе прав, не имеющих под собой юридического основания, в частности "исторических прав". Такая политика, как правило, сопровождается все более активными и/или крупномасштабными акциями по изгнанию коренного населения. В подобных случаях коренное население обычно лишено права возвратиться на родину - якобы по соображениям "безопасности", - несмотря на принимавшиеся ранее оккупирующей державой обязательства уважать такое право беженцев.

36. Помимо связанных с безопасностью утверждений оккупирующей державы размещение поселенцев из числа ее собственного населения порой проводится с прицелом на осуществление в будущем невоенной стратегии. В том случае, если в конечном счете проблема статуса оспариваемой территории будет решаться путем референдума или плебисцита, на его исход могут в огромной степени повлиять голоса поселенцев, участвующих в этой якобы демократической процедуре на равных правах с коренным населением. Даже если такой процесс завершится отделением оккупированной территории от территории оккупирующей державы, участие поселенцев может повлиять на условия, определяющие будущий статус территории, в интересах бывшей оккупирующей державы.

37. Помимо содействия или организации притока поселенцев из числа собственного населения оккупирующая держава может также нарушать нормы международного права, высылая отдельных лиц или группы лиц из числа населения оккупированной территории, проводя политику лишения их права на жительство или создавая в экономической или гражданской жизни условия, вынуждающие коренное население покидать родные места. Как правило, после первоначального захвата территории, для того чтобы в конечном счете добиться перемещения коренного населения из оккупированной зоны, используется целый комплекс мер, в том числе экономическое давление, изменение правовой структуры или применение вооруженных сил (включая вооруженных поселенцев).

17/ См. Barbara Harrell-Bond, Imposing Aid (Oxford, Oxford University Press, 1986); и Beatriz Manz, Refugees of a Hidden War (Albany, State University of New York Press, 1988).

3. Под предлогом "национальной безопасности"

38. В условиях предполагаемой или фактической существующей военной угрозы власти государства могут установить, что определенный класс граждан или резидентов - определяемый с помощью "расовых", религиозных или иных критериев, - является источником такой реальной или гипотетической угрозы. Власти могут перемещать лиц, относящихся к такой особой группе, вглубь страны или интернировать их в специально организованных лагерях. Для того чтобы народ поддержал такую политику, могут проводиться соответствующие публичные компании, в том числе в нарушение норм международного права, запрещающих всякую пропаганду, разжигающую расовую дискриминацию 18/. При этом может производиться конфискация собственности, принадлежащей лицам, относящимся к такой группе, разделяться семьи и возникать другие неблагоприятные последствия 19/.

Продовольствие и медицинская помощь как оружие

39. Политика злостного оказания давления на некоторые группы населения, выражающаяся в лишении их продовольствия или необходимой медицинской помощи, лишь относительно недавно стала объектом внимания благодаря той огласке, которую получили в последнее время случаи крайних лишений, ведущих к перемещению населения. Превращая такие насущные потребности в рычаги социального контроля, государства порождают или усугубляют политические кризисы, в частности гражданские и международные конфликты. Одним из наиболее наглядных примеров таких условий, приводящих к перемещению населения, является введение экономических санкций другими государствами, которые в крайних проявлениях приводят к тому, что гражданское население испытывает недостаток в продовольствии или медицинских услугах или вообще лишается их. Подобная ситуация, особенно в тех случаях, когда такие лишения совпадают с вооруженным конфликтом или являются его следствием, может вылиться в хаос и перемещение гражданского населения в пределах государства или с пересечением международных границ.

40. Жертвы стихийных бедствий также могут лишаться продовольствия и медицинских услуг в тех случаях, когда власти или воюющие стороны, преследуя политические цели, намеренно организуют голод населения или не выполняют гуманитарные обязательства по идеологическим или иным мотивам, чтобы наказать соответствующие группы населения.

18/ Например, статья 4 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965 год).

19/ Законность такой практики безуспешно оспаривалась в Верховном суде Соединенных Штатов; однако в соответствии с недавно принятым законодательством имеются случаи присуждения определенной компенсации лицам, пострадавшим в этой стране. Американцам японского происхождения было отказано в удовлетворении исков по делам Hirabayashi v. United States, 320 U.S. 81 (1943) и Korematsu v. United States, 323 U.S. 214 (1944), однако несправедливость их перемещения и интернирования была признана в 1987 году, когда 46 лет спустя после этих событий законную силу приобрел законопроект HR 442. В порядке широкого жеста законодатель предложил пострадавшим символическую компенсацию в размере 20 000 долл. с выплатой в течение 10 лет. Во время второй мировой войны аналогичным образом пострадали канадцы японского происхождения.

5. Перемещения в постконфликтный период

41. В нынешнем столетии в войнах, и в том числе в гражданских, противников зачастую разделяют убеждения или этнические барьеры, и соответствующие антагонизмы ощущаются и в слоях населения, не принимающих участие в военных действиях. Перемещение населения в период конфликта может отражать такие антагонизмы или вызываться стремлением скорейшим образом урегулировать проблемы между противоборствующими сторонами путем, в частности, разделения гражданского населения по этническому принципу. Такие меры могут проводиться в жизнь с согласия сторон или навязываться одной из сторон конфликта (обычно победителем).

а) Предпочтения державы-победительницы (держав-победительниц)

42. Опыт прошлого показывает, что в период или после межгосударственного вооруженного конфликта победившие державы создают условия для перемещения определенных групп населения, основываясь при этом на этнических или географических критериях. К числу таких условий могут относиться двусторонние или международные межправительственные соглашения, предусматривающие, в частности, ту или иную степень защиты прав человека. Такие перемещения нередко совпадают с передачей территорий и могут производиться с согласия - либо *expressis verbis*, либо *tacitu consensu* - заинтересованного государства (государств). Альтернативным образом в отдельных случаях перемещение населения в пределах побежденного государства или перемещение за его пределами групп, принадлежавших к населению этого государства по этническому признаку или по гражданству, навязывается в качестве условия капитуляции или "репараций в натуральной форме".

б) Соглашения о "свободе выбора", договоры об обмене населением

43. В прошлом бытовало ныне отвергнутое убеждение, что перемещение населения может являться одним из вариантов разрешения различных конфликтов как в пределах одной страны, так и между несколькими странами. Соглашение признанных государств может служить одним из критериев для подтверждения окончательных условий разрешения конфликта. Однако при этом, независимо от целей перемещения населения, редко удовлетворяется центральный принцип "добровольности". Перемещение населения может соответствовать выработанным стандартам в области прав человека только в том случае, если перемещаемые лица имеют свободу выбора и возможность при желании не покидать свои дома.

44. Строгий анализ условий соглашений об обмене показывает, что в ряде случаев в прошлом такие соглашения не содержали положений о принудительном или обязательном перемещении населения, предусматривая для последнего ряд вариантов. Вместе с тем обстановка, в которой заключались эти договоры, оказывала мощное моральное, психологическое и экономическое давление, побуждая людей к отъезду. "Положения о свободе выбора" содержались в соглашениях об обмене населением, предусматривающих также изменение границ, как, например, между правительством третьего рейха и восточноевропейскими странами 20/, и между Советским Союзом и новыми государствами на территории бывшей Российской Империи, а также между советскими аннексированными территориями и соседними

20/ См. Joseph B. Schechtmann, "The option clause in the Reich's treaties on the transfer of population", American Journal of International Law, vol. 38, No. 3 (July 1944), pp. 356-74.

странами 21/. Такие факультативные положения берут свое начало в европейской практике, восходящей, по меньшей мере, к договору о капитуляции города Аррас (1640 год) и Бредскому договору, заключенному между Людовиком XIV и Анной Английской (1667 год).

45. Секретный характер ряда существовавших в истории договоров об обмене населения в наши дни противоречил бы основополагающим принципам "рационального управления" и на практике в значительной мере был бы нереальным. Вместе с тем, однако, условия заключаемых в последнее время соглашений об обмене явно подвергались цензуре, для того чтобы не допустить разногласий или сохранить в секрете параллельно производимую передачу оружия или другие связанные с этим процедуры, которые могут нарушать договорные ограничения или другие нормы международного права 22/. Другие осуществлявшиеся под государственным руководством схемы определения направлений миграции (без учета предпочтений мигрирующего населения) также включали конфиденциальные условия, согласованные в рамках "стратегического альянса" сотрудничающих государств 23/. Такие перемещения населения, как правило, ассоциируются с периодом реально возникшего или потенциального конфликта. Перемещение может организовываться якобы по гуманитарным соображениям; при этом, однако, могут присутствовать и другие мотивы политики манипуляции общественным мнением или соображения политической целесообразности. В наше время практика третьего рейха, безусловно, осуждена, но возможно заключение секретных соглашений о перемещении населения, затрагивающих права человека соответствующих групп населения.

В. Перемещение населения в мирное время

1. Антропогенная деградация окружающей среды

46. Деградация экологической среды, вызванная хозяйственным использованием или техническим разрушением, может сделать тот или иной район непригодным для жизни, и население будет вынуждено покинуть его. Под воздействием подобных антропогенных бедствий жители могут оказаться вынужденными покинуть родные места или же государство может переселить их в интересах охраны здоровья или

21/ Timothy A. Taracouziou, The Soviet Union and International Law (New York, Macmillan, 1935), p. 97.

22/ См. "Israel helping arm Ethiopia in spite of U.S. opposition", Washington Star, 18 January 1976; см. раздел 2754 Закона Соединенных Штатов о контроле над экспортом оружия; затем "Storm breaks over 'Operation Moses': Israel's Palestinians question the airlift of 12,500 Ethiopian Jews", al-Fair (international edition), 11 January 1985; Richard H. Curtiss "Airlift culminates 17 years of secret Israeli links to Mengistu Government", Washington Report on Middle East Affairs (July 1991), pp. 48-50; Jennifer Parmelee, "Falashas still 'wishing for the good life' in Israel: For now, Ethiopian Jews live in squalor", Washington Post, 19 April 1991.

23/ "Soviet Jews: Whose humanitarian concern?" (Washington, Settlement Watch, 1992).

безопасности. Важно анализировать причины деградации окружающей среды с учетом любых факторов, свидетельствующих об ответственности государства или о наличии устойчивого развития на ту или иную отдельную группу населения. Техническая ответственность за экологические бедствия, приводящие к перемещению населения, может затрагивать и ценности в области прав человека и помогать выработать соответствующие ответные меры.

47. Вынужденное перемещение населения может оказаться непредвиденным результатом плохо спланированных или неудовлетворительно исполненных проектов развития. В одной стране, тяжело пострадавшей на протяжении прошлого десятилетия от голода и социальных потрясений, осуществление схем развития фактически привело к ухудшению ситуации. Так, например, в процессе реализации крупной программы развития были в значительной мере уничтожены пастбищные угодья и леса, от которых зависело существование около 150 000 скотоводов. Когда затем в середине 80-х годов Всемирный банк выделил финансирование для конверсии большей части орошаемых земель с созданием на них хлопковых и сахарных плантаций, в результате последовавших перемещений населения 20 000 человек попали в полную зависимость от ввозимой продовольственной помощи 24/.

2. "Национальное развитие"

48. Значительная доля перемещений населения в мирное время приходится на переселения экономического характера, обусловленные кардинальными изменениями способов производства. Такие перемещения могут осуществляться для обеспечения функционирования промышленных объектов, шахт и других крупных коммерческих предприятий.

49. Реализация проектов по развитию инфраструктуры приводит, как правило, к широкомасштабному выселению местных жителей из их домов и земель. В ходе осуществления таких проектов, как строительство гидроплотин, затопляется территория и происходят другие изменения в первичной среде обитания, которые вынуждают жителей уезжать, соглашаться на проводимое государством переселение или погибать. Иной раз эти процессы экономического перемещения населения следуют параллельно государственному курсу социальных преобразований, направленных на усиление государственного контроля над той или иной территорией или районом и/или населением, проживающим либо на этой площади, либо на прилегающих территориях, либо даже вне юридических границ государства.

50. Особенно уязвимым в плане последствий реализации проектов развития является население крайне бедных районов. Даже в том случае, когда перемещение населения обусловлено необходимостью обеспечения его выживания, материальные условия и положение в области прав человека могут ухудшиться,

24/ Показания Патрисии Адамс из "Энерджи проуб" 1 мая 1986 года в Подкомитете по иностранным операциям Комитета по ассигнованиям сената США; цитируется в Marcus Colchester "The social dimensions of government-sponsored migration and involuntary resettlement: policies and practice" (Geneva, Independent Commission on International Humanitarian Issues, January 1986), p. 7.

если это переселение не осуществлено надлежащим образом. Как показывают некоторые исследования по вопросам, касающимся прав человека, низкий уровень медицинского обслуживания и высокая смертность, которые были, предположительно, обусловлены голодом, на самом деле, возможно, являются следствием условий проведения запланированного насильственного переселения 25/.

51. Как и при любом гражданском планировании, этика и цели политики, направленной на адекватное национальное развитие, заключаются в достижении "больших благ". Эта концепция может толковаться субъективно, и могут возникнуть оживленные споры по вопросу о том, в чьих интересах должны осуществляться данный проект или политика. Некоторые программы развития могут нарушать основополагающие права населения, особенно если в ходе этого процесса диспропорциональный ущерб наносится каким-либо определенным слоям населения. Там, где затрагиваемое население начинает само отстаивать свои собственные интересы, находящиеся под угрозой ценности прав человека начинают запоздало учитываться на уровне органов, занимающихся планированием и разработкой политики развития.

52. В прошлом веке как администрация колоний, так и независимые правительства в централизованном порядке торопились присвоить земли коренных и племенных народов. За последние 50 лет многие такие народы потеряли в результате конфискаций больше земли, чем за все предшествующие 500 лет. В настоящее время правительства большинства стран по-прежнему отказываются признавать права собственности, которые не подтверждаются их собственными архивами, и, таким образом, исконные, определенные договорами и даже закрепленные юридически земли племенных и оседлых народов систематически присваиваются государством в целях развития со ссылкой на "право государства на принудительное отчуждение частной собственности", "полномочия государства" и другие правовые концепции. Спрос на эти земли, которые ранее считались удаленными и периферийными, растет, поскольку они тесно увязываются с различными программами все более широкомасштабного национального развития. Один из азиатских экспертов кратко охарактеризовал этот процесс как процесс, "в ходе которого богатые и имеющие больше власти в обществе перераспределяют национальные природные ресурсы в свою пользу, а современная технология служит средством содействия этому процессу" 26/.

53. Поэтому земли, принадлежащие этим проживавшим ранее на окраине страны народам, приобретают все больше рыночную ценность, и их приобретение и обустройство предполагают зачастую переселение коренных жителей. Такие проекты развития, как строительство дорог, электростанций, военных объектов,

25/ Alexander De Waal, Evil Days: Thirty Years of War and Famine in Ethiopia (New York, Human Rights Watch, 1991). Так, например, возможно, что данные, касающиеся переселенных жителей, объяснялись распространившимся повсеместно голодом неверно, поскольку аналогичные демографические показатели отмечались среди местных жителей, мест переселений как в зонах, пораженных голодом, так и в зонах, свободных от голода; об этом говорится также в "Аналитическом докладе Генерального секретаря по вопросу о лицах, перемещенных в пределах страны", E/CN.4/1992/23, пункт 50.

26/ Anil Agarwal, The State of India's Environment: 1982 (New Delhi, Centre for Science and the Environment, 1982).

шахт, лесохозяйственных и водоснабженческих предприятий и даже создание природных заповедников и национальных парков, предусматривают, как правило, переселение жителей реквизируемых территорий. В период после второй мировой войны наиболее трагические случаи потери земель коренными и племенными народами и их перемещения были связаны со строительством гидроплотин. Вследствие этого окружающей среде наносится ущерб, и одновременно из районов строительства плотин выселяются десятки миллионов жителей 27/. Реализация таких проектов, финансируемых Всемирным банком, в течение лишь четырех последних лет привело к насильственному переселению около 500 000 лиц 28/. В одной из стран, где после приобретения независимости в 1947 году была начата широкомасштабная кампания по строительству плотин, эти действия стали причиной выселения приблизительно 21,6 млн. жителей из их домов и земель в течение первых сорока лет 29/.

3. Политический контроль

54. Насильственное переселение жителей, которые отличались тем, что занимали активную политическую позицию, осуществлялось в интересах господствующих групп или правительств. Такие программы, как "обустройство деревень" и "систематизация", радикальным образом изменили материальные условия, способы производства и социальные структуры соответствующего населения. Прямым результатом этой политики являются приобретение политического контроля, маргинализация или переселение жителей, которые, как предполагалось, способны выступить против господствующей группы или оказать ей сопротивление.

4. Государственная интеграция/консолидация

55. Интеграция и консолидация государства являются теми терминами, характеризующими процесс образования государства и отражающими опыт, накопленный в XIX веке в Западном полушарии, где "интеграция государства" или "историческая миссия" были лозунгами, под которыми осуществлялась экспансия, приведшая к насильственному перемещению и физическому уничтожению коренных народов. Кроме того, происходившие в эпоху колонизации процессы в колонизированных странах Азии изменили практически одновременно демографическую структуру отдаленных районов и усилили контроль над ними и их ресурсами в результате их заселения более "надежными" жителями. В историческом плане это привело к насильственным переселениям по политическим мотивам, сопровождавшимся поиском приемлемых юридических предлогов для облегчения и оправдания таких перемещений, включая, в частности, полное

27/ См. E. Goldsmith and N. Hilyard, eds., The Social and Environmental Effects of Large Dams, 2 vols. (Camelford, Wadebridge Ecological Centre, 1986).

28/ World Bank, Social Issues Associated with Involuntary Settlement in Bank-financed Projects: A View of OMS 2.33 (Washington, World Bank, 1984).

29/ Эта цифра была подтверждена исследованиями, результаты которых изложены в двух изданиях: Manab Chakraborty "Resettlement of large dam Qustees", Lokayan Bulletin (1986); и Walter Fernandes and Enakshi Thukral, Development Displacement and Rehabilitation: Issues for a National Debate (New Delhi, Indian Social Institute, 1989).

отрицание юридических прав жителей, практикующих сезонный перегон скота на новые пастбища, которыми они совместно владели 30/. Многие эти правовые концепции с вытекающими из них последствиями используются до сих пор.

5. Образование новых государств

56. Новые независимые страны в процессе формирования стремятся, как правило, создать и сохранить нечто общее, которое бы связывало всех их граждан. Одна из приоритетных государственных задач в освободившихся от колониализма или развивающихся странах заключается в поощрении комплексного одновременного развития всех районов под контролем государства. Это требует иногда насильственного переселения жителей-кочевников или перемещения тех слоев населения, которые директивные органы определяют для выполнения какой-либо конкретной роли в национальном обществе в условиях внедрения новых методов производства.

57. Важно отметить, что новые потребности и энтузиазм, проявляющийся в момент достижения независимости, могут привести к тому, что директивные органы ограничат некоторые права определенных народов и слоев населения, права которых на консультации, участие, внутреннее самоопределение и другие права человека могут оказаться под угрозой.

6. Этническая гомогенизация и разделение

58. Государства, столкнувшиеся с проблемами управления многонациональным обществом, имеют в своем распоряжении ряд политических решений. Как поясняется в подготовленном Специальным докладчиком втором докладе о проделанной работе относительно защиты меньшинств 31/, политика государства может варьироваться от курса на этническую гомогенизацию до курса на этническое разделение. Любой политический курс не является сам по себе позитивным или негативным; такая оценка определяется целым комплексом критериев, касающихся прав человека. Гомогенизация и территориальное разделение бывают в целом двух видов: основанные на эгалитарном подходе и основанные на подчинении. Эгалитарный - и, следовательно, законный - вид физического разделения жителей предполагает получение их согласия и добровольное перемещение. Как отметил Специальный докладчик, критерии эгалитарного территориального разделения включают: а) добровольное согласие каждой затрагиваемой группы; б) отсутствие иерархического подчинения между группами; в) совместное владение общими ресурсами на основе равенства; г) в любых случаях взаимодействия отсутствие каких-либо привилегий для членов одной группы в ущерб членам другой группы 32/.

59. Политика гомогенизации, проводимая в незаконных формах, может привести к целенаправленным демографическим манипуляциям и практическому отрицанию ранее приобретенного своеобразия какого-либо лица или группы. Такие меры могут

30/ См., например, Nicholas P. Canny, "The ideology of English Colonization: From Ireland to America", William and Mary Otrly, 3d Ser., XXX (1973), pp. 575-598; а также Francis Jennings, The Invasion of America: Indians, Colonialism and the Cant of Conquest (New York and London, W.W. Norton, 1976).

31/ Эйде в цитированном выше труде, стр. 16-20.

32/ Там же, стр. 17-18.

нанести ущерб пользованию правами на свободную ассоциацию, на дачу согласия относительно развития своей собственной общины или демографической группы, а также другим коллективным правам. Гомогенизация может способствовать утрате культуры и некоторых социальных прав, например, в результате введения юридических запретов в отношении обычных методов землепользования, политических структур или использования языка либо обучения на родном языке, который не является официальным или доминирующим.

60. При крайней форме доминирующего разделения - апартеиде в его классическом виде - отмечаются попытки сохранить территориальную разобщенность народов, в основе которой лежат их физические и культурные особенности. В некоторых вариантах такой политики, которую обычно называют апартеидом, основой для разделения могут служить также другие критерии. В условиях апартеида группы населения продолжают жить обособленно и между ними проводятся различия по иерархическому принципу. Такая политика, проведение которой не ограничивается Южной Африкой, официально направлена на эксплуатацию труда и соответствующую маргинализацию слабых групп или на приобретение и передачу территорий, природных ресурсов либо иной собственности для исключительного использования доминирующей группой.

61. Политика насильственной сегрегации и ассимиляции вызывает серьезные проблемы с правами человека лиц, ставших жертвами программ этнических преобразований, и некоторые формы разделения могут приводить к нарушениям, которые на первый взгляд не являются очевидными. Так, например, коварная политика апартеида может предоставить "независимость" демографическим группам, которые были вновь созданы в результате переселений, путем установления иногда марионеточных режимов. Такое разделение не отвечает принципу самоопределения данного населения и предлагает тот особый "юридический" статус, признаваемый законодательством организующего переселение государства, который отрицает за переселенными лицами право на возвращение в их родные жилища и на их исконные земли.

62. Некоторые виды политики гомогенизации по политическим мотивам могут проводиться в скрытой форме, под предлогом необходимости принятия мер в связи с каким-либо природным или антропогенным бедствием. Недавно под предлогом борьбы с голодом правительство одной из стран ускорило осуществление своих планов переселения, и были израсходованы значительные средства на перемещение соответствующих жителей - многих насильно - на новые территории, выделенные из числа традиционных земель другого народа в другом регионе страны. Год спустя этот вопрос был поднят на заседании Подкомиссии 33/, и иммигрировавший из страны правительственный чиновник, несший ответственность за реализацию программы переселения, признал, что цель этой программы действительно заключалась в проведении этнической гомогенизации 34/.

33/ Общее обсуждение было начато по инициативе Международного движения за выживание; см. его издание "Ethiopia's resettlement programme: an evaluation" (London, Survival International, 1985).

34/ Marcus Colchester and Virginia Luling, eds., Ethiopia's Bitter Medicine: settling for disaster (London, Survival International, 1986); Peter Niggli, Ethiopia: Deportations and Forced Labor Camps: doubtful methods in the struggle against famine (Berlin, Berliner Missionwerk, 1985); Virginia Luling, "Ethiopia: resettlement, villagisation and the Ethiopian peoples", IWGIA Newsletter, № 47, pp. 27-39.

7. Высылка иностранцев и представителей национальных меньшинств

63. Одной из наиболее часто встречающихся форм перемещений является высылка какой-либо группы жителей за пределы государственных границ в другое государство. Мотивы такой высылки могут носить экономический или идеологический (расистский либо религиозный) характер. Высылка, как правило, затрагивает либо проживающих в стране иностранцев, например трудящихся-иммигрантов, либо представителей национальных меньшинств и зачастую предусматривает конфискацию или лишение имущества выслаемых лиц.

64. В последние годы наиболее часто жертвами такой политики были трудящиеся и члены их семей, которые являются гражданами другого государства, или лица без гражданства, не натурализовавшиеся в государстве, которое их высылает. Эти жители являются, как правило, выходцами из соседнего государства или территорий, и произвольный, грубый и массовый характер их высылки противоречит установленному порядку депортации или высылки лиц, въехавших в страну на законном основании. Такие меры могут также затронуть натурализовавшихся и родившихся в данной стране членов семей выслаемых лиц.

8. Демографическая ситуация, сложившаяся в результате исторического захвата территорий

65. На протяжении всей истории и вплоть до сегодняшнего дня захват и продолжительная оккупация территории во многом зависят от перемещения местных жителей. Захват территории армией является, как правило, первым шагом к достижению цели, заключающейся в установлении контроля над данной территорией. Если оккупированное или аннексированное население в этническом плане отличается от населения оккупационной державы, то эта держава обеспечивает контроль над захваченными землями посредством замены местного населения более "уступчивыми" жителями. Это может сопровождаться различными формами переселения коренных жителей и/или их детей, либо просто расселением колонистов с целью разбавления оккупированной или аннексированной демографической группы. Этот процесс может занять многие годы и имел место в Северной и Южной Америке, Центральной и Восточной Европе, в некоторых частях Азии и Африки, а также в большинстве колоний.

66. Когда в результате политического отделения в той или иной форме от бывшей оккупационной страны меняется политический статус оккупированной или аннексированной территории, в зависимости от конкретных условий могут возникнуть самые различные демографические ситуации. Например, если колонисты на ранее оккупированной или аннексированной территории проживают на границе со своей "исторической родиной", то большинство из них может со своими детьми туда вернуться. Однако, если изменение политического статуса той или иной территории происходит спустя несколько поколений после оккупации и расселения, такое возвращение может оказаться более сложным и проблематичным. Так, если оккупированная или аннексированная территория не граничит с районами ее оккупировавшей или аннексировавшей державы, то возможны различные варианты, которые могут быть связаны с введением плюралистических систем управления. В любом случае, место конечного расселения колонистов и их потомков и их отношение к правительству - преемнику ранее оккупированной страны вызовут ряд проблем в области прав человека, для решения которых можно руководствоваться ныне действующими и разрабатываемыми положениями международного права, касающимися "справедливого управления", а также прав отдельных лиц и групп.

9. Планирование в "государственных целях"

67. Одной из проблем, с которой сталкиваются местные и национальные власти, является проблема нахождения достаточных земельных угодий для удовлетворения нынешних и будущих потребностей. Принудительное занятие земель в "государственных целях" должно соответствовать общим интересам или служить удовлетворению общественной потребности или необходимости. Однако как планирование, так и реализация проектов в государственных целях при всех их благих намерениях могут негативно повлиять на права человека.

68. Один из важных факторов возникновения чрезвычайного положения в результате переселения жителей в рамках проектов развития зависит от деятельности органов планирования 35/. Широкомасштабное развитие планируется в первую очередь с учетом интересов правительства и имеющихся технических возможностей. Однако плановые органы на всех уровнях могут пренебречь интересами или не запросить надлежащим образом мнение затрагиваемых общин для оценки их физических, духовных и экономических потребностей. Проведенный Всемирным банком независимый анализ крупнейшего в Азии проекта строительства гидроплотины выявил, что это амбициозное строительство осуществляется "при почти полном игнорировании интересов населения и потенциальных последствий" 36/. Что касается практической деятельности Всемирного банка, то, как показал проведенный недавно внутренний обзор, одной из главных причин увеличения количества невыполненных проектов Всемирного банка является то давление внутри банка, оказываемое в целях кредитования, которое отразило обеспокоенность в связи с реализацией проектов, затмившую собой все другие проблемы 37/.

69. Органы, планирующие реализацию проектов, зачастую делали катастрофические предположения, не имея на то фактических оснований. Одной из важнейших проблем, связанных с переселением жителей, является дилемма дефицита земли. Недостаток земель, которые могут быть предложены взамен отбираемых, создает условия, приводящие в конечном счете к тому, что правительства отрекаются от своих обещаний выделить землю взамен отобранной, возникает перенаселенность, разъединяются семьи и общины, а переселенные лица вынуждены занимать земли других общин.

70. В соответствии с законодательством большинства стран скваттерам, жителям "неофициальных поселений" и иных территорий, отобранных в государственных целях, не предоставляется, как правило, компенсация за конфискуемые государством "неразрешенные" или "незаконные" структуры, хотя в некоторых

35/ В одном из случаев, происшедшем в Западной Африке, коренным жителям было в конечном счете выделено лишь 6 000 га вместо 75 000 га, которые были отобраны у них под строительство плотины. Хотя в соответствии с проектом строительства в районе водохранилища Вольта (Гана) предусматривалось выделить 21 600 га, в конечном счете земли предоставлено не было. Henri Roggeri, African Dams: Impact on the Environment (Nairobi: Environmental Liaison Centre, 1985), p. 20.

36/ Bradford Morse and Thomas Berger, Sardar Sarovar: The Report of the Independent Review (Ottawa, Resource Futures International, 1992), p. 44.

37/ The Portfolio Management Task Force, Wapenhans Report.

случаях и может быть выделена компенсация *ex gratia*. Проводимая органами планирования квалификация определенных жилищ или населенных пунктов как "неразрешенных" может сама по себе носить противозаконный характер, особенно если такая квалификация несоразмерно затрагивает интересы какой-либо одной конкретной группы населения. Отказ от признания прав служит, таким образом, для органов планирования и государственных учреждений одним из юридических механизмов осуществления перемещения населения, которое может стать частью более широкой программы демографических манипуляций.

71. Хотя в большинстве стран создана государственная система планирования, в них отмечается иногда недостаток квалифицированных управленческих и технических кадров. Во многих развивающихся странах, например, органы планирования занимаются в первую очередь жилищным строительством для более бедных слоев общества или улучшением услуг для урегулирования той или иной кризисной ситуации 38/. Планирование осуществляется под руководством административных органов управления, и уже на этом этапе может проводиться дискриминационная политика. В таких условиях органы планирования служат инструментом выселения и перемещения жителей, при которых игнорируются критерии, касающиеся прав человека. Более того, планирование само по себе может носить антидемократический характер и навязывать условия и уклад жизни, которые противоречат экономическим, социальным и культурным потребностям или своеобразию данной общины. В этом смысле планирование может привести к постепенному распаду социальных групп и, таким образом, поощрять коварные методы перемещения населения с далеко идущими последствиями на местном, национальном или региональном уровнях.

72. В целом, методы современного градостроительства зачастую являются отражением сегрегации по признаку какого-либо сочетания классовой, религиозной или этнической принадлежности. Такая сегрегация может привести к разделению общества и вызвать этнические конфликты между группами или среди них. В то же время системы планирования могут либо сглаживать, либо обострять эти условия и последствия.

73. Для того чтобы развитие было социально значимым, органы планирования должны ясно представлять приоритетные цели и потребности общества, которому они служат. Однако слишком часто органы планирования и их замыслы чужды и представляются действительно неприемлемыми общинам, интересы которых они затрагивают. Поэтому "государственные цели" могут восприниматься как скрытый предлог для передачи благ от одной группы населения к другой на преференциальной основе и могут нарушать международно-правовые нормы, запрещающие дискриминацию.

10. "Национальная безопасность"

74. Обязательное переселение граждан может осуществляться под предлогом поддержания общественного порядка или по соображениям безопасности. Однако обстоятельства таких переселений должны оцениваться путем сопоставления несовпадающих интересов и правомочности тезиса государственной необходимости, с одной стороны, и потенциального гуманитарного ущерба - с другой.

38/ Land for Public Purposes: Guidelines (Nairobi, UNCHS, 1985), p. 8.

75. Высылка и переселение жителей могут осуществляться по соображениям "национальной безопасности" в период действия чрезвычайного положения и в иных ситуациях, которые сами по себе предусматривают ограничение прав человека. Методы и критерии определения целевых групп населения могут рассматриваться как имеющие прямое отношение к обеспечению прав человека.

76. Идеологические и стратегические концепции "пределного уровня жизни" и иные цели, направленные на ускорение развития посредством перемещения - с помощью экономического давления или принуждения - какого-либо населения могут отрицать некоторые права человека, особенно права жителей районов, в которые осуществляется переселение. Такие перемещения могут привести к тому, что потенциальная опасность трансграничных последствий будет осознана на международном уровне.

11. Обеспечение сбалансированной плотности населения

77. Некоторые проводимые государством программы перемещения населения в сельские районы являются якобы следствием серьезной демографической проблемы: несбалансированность плотности населения в той или иной стране, территории или регионе обуславливает необходимость расселения колонистов в приграничных районах с меньшей плотностью населения. Эти осуществляемые государством программы называются, однако, в социально-научной литературе "созданием спонтанных поселений", и они, как правило, осуществляются в интересах более бедных слоев в перенаселенных районах (между тем некоторые действительно спонтанные расселения могут накладываться друг на друга). Но выясняется, что некоторые такие программы не приносят, как об этом часто заявляется, по существу пользы ни безземельным жителям, ни бедным горожанам. В этих случаях получается, что инициаторами процесса выступают не проживающие в своем имении землевладельцы, богатые фермеры, спекулянты землей, торговцы или даже правительственные чиновники, перемещение которых не отражает никакой связи между нищетой и решением о переселении 39/. Бедные колонисты и сельские коренные жители используются, как правило, в качестве наемных рабочих, работающих по контракту фермеров, арендаторов или исполщиков 40/.

78. Коренное население в районе, заселяемом такими новыми колонистами, зачастую подвергается непосредственному или вторичному вытеснению. Для удаления коренных жителей с земель, определенных под новое "спонтанное" расселение, внедряются новые рыночные факторы и конфискуются земли. В результате серьезно ущемляются права человека коренных жителей, включая возможные нарушения их прав как группы, имеющей право на самоопределение.

39/ См., например, R. Soebiantoro, "Transmigrasi dengan prospek prosperity dan security" (Jakarta, Directorate General for Transmigration, 1971) mimeo, p. 17, цитируется в издании Joan Hardjono, "Spontaneous rural settlement in Indonesia", Spontaneous Settlement Formation in Rural Regions (Nairobi, United Nations Centre for Human Settlements, 1986), pp. 50-70.

40/ См., например, Ulrich Scholz, "Spontaneous rural settlements and deforestation in South-East Asia: Examples from Indonesia and Thailand", Spontaneous Settlement Formation in Rural Regions, op. cit., pp. 13-34.

Экологические последствия расширения поселений колонистов также оказывают несоразмерно негативное воздействие на среду обитания и средства к существованию коренных жителей, жизнь и значительная доля доходов которых в большой степени зависит от окружающей их природной среды ^{41/}. Как правило, такая деятельность колонистов, как сменное земледелие и развитие инфраструктуры, приводит также к значительным потерям биомассы в результате разрушения лесов, а также к исчезновению некоторых видов растений, животных и генетических ресурсов, к истощению и эрозии почвы и, как следствие, к наводнениям.

12. Расизм и дискриминация

79. Определенные формы дискриминации проявляются также в тех особых обстоятельствах, которые мотивируют перемещение населения. В большинстве случаев переселения населения эти особые обстоятельства являются как причиной, так и следствием. Если процесс перемещения населения последовательно затрагивает лишь интересы какой-либо конкретной расовой или религиозной группы, то могут применяться международно признанные гарантии прав человека. Например, коренные и племенные народы могут подвергаться последовательно или исключительно насильственному переселению со всеми вытекающими отсюда предсказуемыми серьезными последствиями. В других случаях государство последовательно присваивает земли, принадлежащие той или иной группе населения, только для того, чтобы передать ее в исключительное пользование другой группе. Здесь не представляется возможным сделать общий вывод о том, носит ли эта система объективный или субъективный характер; однако, как следует из анализа, система, существующая в некоторых странах, четко предусматривает, что цель перемещения населения предполагает создание условий для обособления или исчезновения народов как таковых.

IV. СОВОКУПНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

80. Независимо от политических условий, правовой квалификации причин или численности затронутого населения такая практика явно сопряжена с угрозой нарушений прав человека, и общие последствия могут приобрести серьезный характер, привести фактически к отрицанию важнейших прав соответствующих лиц и групп. Более того, официальное проведение перемещений населения имеет ряд серьезных последствий для несущих за это ответственность государств и правительств.

81. Если не указывается на иное, то обсуждаемые здесь в первую очередь последствия перемещения населения для жителей являются общими для случаев, происшедших при тех или иных вышеупомянутых обстоятельствах. Ниже приводится неполный перечень последствий для соответствующих государств, выступающих в роли как активных действующих лиц, так и ответчиков, в ситуациях, возникающих в результате переселения.

^{41/} Продажа лесных продуктов является одним из важных источников денежных поступлений для многих племенных народов в Индии, где такая продукция обеспечивает, например, 30% от их общего дохода. The State of India's Environment: a citizen's report, 1984-85 (New Delhi, Centre for Science and the Environment, 1985), p. 91.

А. Последствия для населения

82. Переселение предполагает, что жители должны отказаться от прав жить на родном месте. Переселение влечет за собой самые разнообразные материальные и неосознаваемые потери. С этим спектром последствий связаны аспекты уважения прав человека во время перемещения населения. Излагаемые ниже последствия также не являются полным перечнем вероятных последствий, которые могут проявляться отдельно или в сочетании с другими. Вместе с тем ниже рассматриваются наиболее серьезные и типичные последствия перемещения жителей для переселяемых лиц.

1. Материальные и медицинские последствия

83. Наиболее серьезные, проявляющиеся незамедлительно или в долгосрочном плане последствия выражаются в гибели людей. К смертельным исходам могут привести болезни, связанные с переселением, или непосредственно жестокость и насилие, применяемые при осуществлении принудительных переселений, включая сознательное лишение продовольствия и создание экономических трудностей.

84. К наиболее явным и трагическим материальным последствиям переселения относятся, возможно, использование силы и проявление жестокости властями и другими органами, осуществляющими перемещение. Особенно в условиях вооруженного конфликта отмечаются случаи нанесения физического ущерба и гибели людей вследствие применения самых различных методов, включая сознательные убийства. Опасность такого физического ущерба и гибели возрастает по мере ужесточения обстановки и принятия мер в ответ на сопротивление общины, не желающей переселяться на другое место.

85. В тех случаях, когда проживавшее сравнительно изолированно население вступает в контакт с другими жителями-космополитами, эту более изолированную группу поражают, как правило, ранее ей не известные инфекционные болезни. Само переселение может также привести к распространению или появлению новых болезней с долгосрочными последствиями 42/. Чаще всего жилищные и санитарные условия, в которых находятся, как правило, беженцы и другие переселенные жители, способствуют распространению заболеваний, особенно среди наиболее уязвимых групп - детей и пожилых лиц. Типичным является также то, что условия переселения снижают сопротивляемость распространенным болезням и инфекциям, последствия которых могут принимать более серьезный характер с увеличением расстояния переселения 43/. Проблемы экономической адаптации могут обусловить недостаточное или плохое питание в течение периодов безработицы и нехватки продовольствия или в условиях распада семей в результате смерти либо развода или последующей потери кормильца или тех, кто готовил пищу, внутри семьи или общины. Совокупные последствия переселения могут усложнить усилия, направленные на сдерживание распространения болезней и решение других возникших медицинских проблем.

42/ В качестве примера можно привести постоянно высокий уровень распространения серповидно-клеточной аномалии эритроцитов и серповидно-клеточной анемии среди лиц, переселенных из Африки в Северную Америку в качестве рабов, и их потомков.

43/ R. Mansell Prothero, "Disease and Mobility: A Neglected Factor in Epidemiology" Working Paper 26 (Liverpool, University of Liverpool, Department of Geography, African Population Mobility Project, 1976), p. 14.

86. Многие стрессовые последствия в большинстве случаев переселения жителей с трудом поддаются анализу и, таким образом, зачастую не фиксируются. Тем не менее такие последствия носят не менее реальный характер, чем материальные последствия. Комплекс вызывающих стресс последствий стал темой исследования, проведенного социологами и Всемирным банком 44/.

87. Эти стрессовые последствия в основном подразделяются на три общих категории: причиняющие психологический, физиологический и экономико-материальный ущерб. Психологический стресс предполагает "тоску по покинутому дому" - синдром, характеризующийся неуверенностью в будущем и чувством обреченности в сочетании с неспособностью либо контролировать события, влияющие на само лицо, либо защищать от краха свой дом и общину. Такое стрессовое состояние бывает настолько серьезным, что вызывает физиологический стресс, который порождает новые или усугубляет старые расстройства здоровья.

88. Что касается физиологических расстройств, то среди общин, подвергнутых переселению, отмечалось повышение уровней смертности и заболеваемости, включая резкое повышение коэффициента детской смертности 45/. Со временем эти процессы могут приобрести обратимый характер. Этого, однако, нельзя сказать о гибели людей и о последствиях стресса, который носит социально-культурный характер. Другими словами говоря, после переселения общины уже никогда не смогут жить спокойно, как раньше.

89. Третья категория стрессовых состояний имеет явно выраженные признаки и широко распространенные последствия для человека и общества. Недобровольная потеря дома, собственности и общины наносит громадный ущерб "культурным ценностям вследствие окончательной или временной утраты жизненного уклада, прекращения экономической деятельности, потери институтов и символов" 46/. Таким образом, переселение оказывает серьезное воздействие на культуру и многие трудно уловимые, но важные особенности культурного своеобразия могут быть безвозвратно потеряны.

2. Экономические последствия

90. Переселенные лица теряют различную недвижимость, включая землю и жилище, а также вложенные в них средства. Они утрачивают доступ к экономической деятельности, рабочим местам и государственным учреждениям, а также такие ресурсы неэкономического характера, как святые для них места, кладбища и т.п.

44/ World Bank, "The relocation component in connection with the Sardar Sarovar (Narmada) project" (unpublished ms., 1982); Prothero, op. cit.; см. также Thayer Scudder and Elizabeth Colson, "From welfare to development: A conceptual framework for the analysis of dislocated people", in Art Hansen and Anthony Oliver-Smith, eds., Involuntary Migration and Resettlement: The Problems and Responses of Dislocated People (Boulder, Westview Press, 1982), pp. 267-86.

45/ Scudder and Colson, op. cit.; а также Joseph Schechla, the Price of Development: Environment, Housing and People in India's Narmada Valley (Mexico City, Habitat International Coalition, 1992), p. 10.

46/ Scudder and Colson, op. cit., p. 271.

91. Системы общей семейной собственности и пользования чужим имуществом отмирают, а системы обмена и передачи собственности исчезают и заменяются чужими системами. Независимо от мотивов перемещения, переселенные лица испытывают, как правило, трудности, обусловленные постепенным обнищанием. Краткосрочные и/или совокупные последствия находят свое выражение в ряде возникающих со здоровьем проблем, которые связаны либо с условиями переселения, условиями на новом месте, различными вызванными переселением формами стресса, либо любым сочетанием вышеприведенных факторов.

92. Лица, перемещенные или высланные из города, сталкиваются с исчезновением большинства форм коммерческой деятельности, вынуждены оставлять постоянные рабочие места и терять в заработке. Экономическая деятельность отрезана от поставщиков, оптовых торговцев и клиентов. Сельские общины лишаются своих урожаев, ирригационных систем, насаждений, лесов и рыбопромысловых водоемов. Каждая из этих потерь вызывает сразу и позже трудности, а также приносит связанные с ними страдания.

3. Потеря земли

93. Для сельских общин, которые чаще всего становятся жертвами переселений, основным и наиболее серьезным последствием является потеря земли и собственности, находившихся как в частном, так и в общественном владении. Для оседлых общин конфискованные, испорченные или затопленные земли и собственность имеют уникальную ценность. Эти земли являлись основным источником средств к существованию, своеобразие отдельных жителей и общины в целом тесно увязывались с конкретным местом их проживания, и никакая сумма денежной компенсации и никакая площадь, предоставляемая взамен этой земли, не могут восполнить ущерб, нанесенный психологическим или метафизическим аспектам жизни жертв переселения.

94. Спекуляция землей и другие рыночные факторы взвинчивают обычно цены в районах, где осуществляются проекты развития, а расселение новых людей поднимает на недоступную для местного населения высоту спрос и цены на товары и услуги. Как правило, в рамках таких программ насильственного переселения если и предоставляется переселенным какая-либо компенсация, то она явно недостаточна. Поэтому, когда перемещенных лиц заставляют покупать новые земли, переселенцы могут, как правило, купить землю, лишь залезнув в безнадежные долги. Вследствие отсутствия у многих переселенных лиц опыта капиталистических отношений, появившейся неуверенности в их доходах и средствах к существованию, серьезные трудности адаптации и необходимость покупать товары, которые были дешевыми или бесплатными на прежнем месте, могут произвести на них шокирующее и обескураживающее воздействие. Многие сельские переселенные жители, которые были достаточно богаты для покупки новой земли, зачастую всего через несколько лет вынуждены уступать эту землю своим кредиторам. Данные факторы и частая неадекватность (купленных или выделенных государством) земель в районах новых поселений превращают, как правило, переселенцев в подсобных рабочих, которые нередко используются как избыточная или кабальная рабочая сила ^{47/}. Насильственное переселение зачастую приводит

^{47/} Kashyap Mandal, "Learning from the Ukai experience" (Surat, Centre for Social Studies, 1982).

к потере средств к существованию для тех, кто остается жить в районе, из которого осуществлены массовые переселения. Например, в случае сокращения численности населения торговцы и парикмахеры не имеют более возможности заниматься своим ремеслом.

95. Как правило, племенные и иные оседлые народы, которые были изгнаны из среды своего обитания, могут пострадать от резкого уменьшения источников продовольствия, которые исчезают соразмерно площади утраченных земель. Как отмечалось, это явление носило общий характер, и социологи подчеркивают, что "почти повсеместно правительства не уделяют должного внимания тому, как переселенные лица будут жить после их перемещения" 48/. Возникают сомнения относительно адаптации к новой жизни оседлых народов, которых вынудили покинуть их земли и общину.

96. Если даже и разработаны правительственные программы переселения, предоставляемые взамен земли зачастую выделяются за счет частных земель или земель, исторически принадлежавших другим давно поселившимся в этих районах общинам. Это неизбежно вызывает протесты и создает условия для серьезных конфликтов между переселенными лицами и местными общинами. Как сообщалось, в ходе осуществления переселений за последние 10 лет возникли новые социальные конфликты 49/.

4. Социально-политические последствия

97. Прекращение разнообразной, ставшей привычной и приносящей удовлетворение социальной, экономической и религиозной деятельности, связанной с местами прежнего проживания, обусловлено повсеместным распадом социальных и особенно политических структур.

98. Характерной особенностью политических последствий для переселенных жителей является кризис власти. Традиционная власть подорвана, и исчезли, зачастую безвозвратно, возможности для сотрудничества и взаимопомощи внутри общины. Традиционные руководители переселенных общин поставлены в тупиковое положение; они утратят свою законную власть, если они согласятся на переселение общины, против чего выступает обычно большинство, и они также рискуют потерять свое влияние, если безуспешно будут противиться переселению, сопротивляясь решению административных органов. В любом случае, переселение подрывает единство общины как политической единицы, и, если даже сохраняются в неприкосновенности политические структуры, они чаще всего становятся тем или иным образом зависимыми от власти, осуществляющей переселение (государства).

99. Переселение ослабляет или разрывает социальные связи, рассеивает общины и родственные группы. В результате этого могут быть утрачены или исчезнут общественные уклады и традиции, что приведет к дальнейшему распаду привычных систем норм поведения, этики и ценностей. Не только физическое разделение, но

48/ Scudder and Colson, op. cit., p. 270.

49/ См. например Schechla; а также Survival International, "Ethiopia's Resettlement Programme", op. cit.

и новые экономические потребности, возникающие после переселения, могут вызвать радикальные изменения в функциях и поведении, которые повсеместно характеризовали родовые, классовые и возрастные группы внутри общины. Такая динамика развития приведет параллельно к социальному краху с непредсказуемыми последствиями.

5. Этнотцид и геноцид

100. Хотя понятие "этноцид" и не было разработано в качестве правового термина, это явление, особенно в течение последних трех десятилетий, было признано и получило определение в социально-научной литературе 50/. Эксперты использовали различные варианты общего толкования причин и последствий этноцида, и в большинстве определений речь идет, как правило, о роли государства и правительственной политики как инструментов уничтожения культурных аспектов жизни того или иного народа. Общие последствия переселений совпадают, как представляется, с последствиями этноцида, для которых характерна причастность государства к разрушению жизненно важных культурных элементов или ресурсов какого-либо отдельного населения, народа или нации, к узурпированию контроля над этими элементами, вплоть до их окончательного уничтожения 51/.

101. И живущие на земле, и осевшие в городах переселенцы, пусть в различной степени, но утрачивают свою культурную самобытность, причем степень потери зависит от того, насколько эта самобытность связана с местом проживания. Например, в тех случаях, когда перемещение населения оказывается основной причиной потери коренным народом своей земли, такое перемещение становится главным фактором процесса этноцида. Один только этот фактор может повлечь за собой настолько серьезное ухудшение общих условий жизни какой-либо группы населения вследствие потери источников продовольствия, ухудшения состояния здоровья и роста младенческой смертности, что это может привести к значительному повышению уровня смертности в этой группе. В тех случаях, когда такие последствия предсказуемы, можно с достаточной степенью уверенности утверждать о наличии у официальных властей намерения причинить естественный вред указанной группе населения. Таким образом, совокупные последствия перемещения населения могут подпадать под одно или более определений геноцида (рассматриваемых ниже).

50/ Этот термин появился в 60-х годах и, как представляется, был впервые использован французским антропологом Робером Жоленом в книге "La Paix Blanche" (Paris, Editions de Seuil, 1970).

51/ Обзор социально-научных определений этноцида см. Marc A. Sills, Ethnocide and Interaction between States and Indigenous Nations: A Conceptual Investigation of Three Cases in Mexico (doctoral dissertation, Graduate School of International Studies, University of Denver, June 1992), pp. 1-41. См. также Rodolfo Stavenhagen The Ethnic Question: Conflicts, Development and Human Rights (Tokyo, United Nations University Press, 1990), pp. 85-93.

В. Последствия для государств

1. Экономические последствия

102. Многие государственные программы, предусматривающие перемещение населения в целях развития экономики, считаются не оправдавшими себя, особенно с точки зрения ожидавшейся экономической выгоды и формирования новых общин. Проектировщики и официальные оценщики обычно преувеличивают ожидаемые выгоды, на которые можно было бы рассчитывать в первые годы переселения, но в долгосрочной перспективе такие программы могут дать толчок комплексному развитию 52/, хотя и после того, как данное население вынуждено будет понести значительные издержки. (Это, судя по всему, верно и в отношении добровольных переселенцев.) За последние несколько десятилетий не найдется, по-видимому, сколько-нибудь убедительных примеров успешного экономического развития переселенных групп, причем неспособность соответствующих групп подняться на уровень выше натурального хозяйства - по самым разным причинам - остается основной причиной потребности в непрерывной помощи со стороны государства.

2. Этнические конфликты и сопротивление

103. С тех пор, как в последнее время началось изучение вопросов перемещения населения, все чаще встречаются упоминания о случаях сопротивления, оказываемого переселяемыми 53/. Насилие, которым зачастую сопровождается перемещение населения, а также материальный ущерб и нарушения прав человека, имеющие место при переселении отдельных людей и целых общин, становятся серьезным стимулом для жесткого реагирования на действия государства и его представителей, занимающихся переселением или предположительно получающих выгоду от этого процесса.

104. Факторы, обуславливающие сопротивление, связаны со следующими моментами:

- i) возможность оказания сопротивления: причина перемещения и характер сил, осуществляющих перемещение населения;
- ii) что поставлено на карту: взаимосвязь соответствующей группы населения с "родными местами";

52/ Thayer Scudder, The Development Potential of New Lands Settlement in the Tropics and Subtropics: A Global State-of-the-art Evaluation with Specific Emphasis on Policy Implications (Binghamton, New-York, Institute for Development Anthropology, 1981); также Thayer Scudder, "A social science framework for the analysis of new lands settlements in the tropics and subtropics", in Michael Cernea, ed., Putting People First: Sociological Variables in Development Planning (London, Oxford University Press for the World Bank, 1985).

53/ Международное выживание, Международная речная сеть, Фонд защиты окружающей среды, Общество борьбы с рабством, Институт острова Земля, Центр антропологических ресурсов, Всемирный банк, а также многочисленные сообщения и аналитические исследования насильственных перемещений населения в Южной Африке, Намибии, среди коренных народов, в Палестине и т.д.

- iii) исторические факторы: отношение между соответствующей группой населения и субъектом перемещения, как правило, государством (при участии или без участия военных). Дело может осложняться возникающими на этнической почве различиями, связанными с тем, какая группа удерживает государственную власть и какая группа подчинена ей. Сопротивление может иметь место независимо от того, является ли перемещение запланированным переселением соответствующей группы населения 54/.

105. Один из используемых Всемирным банком источников называет сопротивление и неприкрытую враждебность по отношению к идее и практике государственных программ переселения "нормальным... и ожидаемым" явлением 55/. В долгой истории перемещений населения меры по смягчению последствий этого процесса, независимо от того, является он следствием политических или экономических программ, стали применяться достаточно поздно; однако, несомненно, что те, кто планировал и осуществлял переселение людей, действовали с полным пониманием того, что им неизбежно придется столкнуться с сопротивлением 56/.

106. Причины сопротивления и степень ожесточенности такого сопротивления могут уходить корнями в материальные и исторические обстоятельства, связанные с переселением. Перемещения населения по чисто экономическим причинам могут в конечном счете привести к реадaptации затрагиваемой общины, тогда как конфликты на почве перемещений по политическим мотивам обычно становятся затяжными и даже безысходными. Можно сказать, что потенциальная опасность конфликта заложена в сам процесс перемещения населения.

107. Отдельные группы могут согласиться с программами переселения, являющимися составной частью какого-либо проекта развития инфраструктуры, как с совершившимся фактом и требовать лишь улучшения условий переселения. Даже с конфликтом внутри затрагиваемой группы, особенно между общиной и ее лидерами и между общиной и ее фактическими и потенциальными союзниками в других местах, которыми они могут восприниматься как оправдывающие весь спорный подход к решению проблемы развития.

54/ Возьмем, например, случаи вооруженного сопротивления запланированному переселению, особенно при наличии этнического компонента: Manz., op.cit.; Charles Drucker, "Dam the Chico: Hydropower Development and Tribal Resistance", The Ecologist, vol. 15, № 4 (1985), 149-57; и M.Q. Zaman, "Crisis in Chittagong Hill Tracts: Ethnicity and Integration", Economic and Political Weekly, vol. XVII, № 3 (January 1982), pp. 75-80.

55/ Michael Cernea, Involuntary Resettlement in Development Projects: Policy Guidelines in World Bank-financed Projects (Washington, World Bank, 1988), p. 15.

56/ Внимания заслуживает содержащееся в одной из публикаций Всемирного банка утверждение, согласно которому "недобровольные переселения зачастую являются неизбежным аспектом многих проектов городского развития, и число людей, которые должны будут быть переселены во имя прогресса, неизбежно будет расти по мере того, как будет увеличиваться в мире население городов". (World Bank, "Coping with involuntary resettlement", Urban Edge, vol. 13, No. 2 (March 1989), p. 6).

108. Угроза переселения или фактическое переселение какой-либо группы другой влиятельной, отличающейся по этническому составу группой может иметь своим последствием внушение или пробуждение сознания этнической непохожести и самобытности, которое ляжет в основу сплочения группы в ее действиях против воображаемого общего противника. Несогласие с переселением становится одним из главных факторов сохранения этнического своеобразия в борьбе против ассимиляции или других форм этноцида. В тех случаях, когда конфликт затрагивает вопросы землевладения, тесно увязанные с правами наследования, религией, историей предков и мировоззрением (идеологией), группы особенно активно действуют перед лицом внешней угрозы ^{57/}. В случаях, когда этническая неоднородность уже является источником конфликта внутри общества, попытка перемещения населения может особенно сильно обострить этот конфликт с последствиями, идущими гораздо дальше, нежели этого можно было бы ожидать исходя из первоначальных масштабов или причин конфликта. Конфликт может образовать тот самый контекст, на фоне которого затрагиваемое население воспринимает происходящие события соответствующим образом и стремится контролировать их.

3. Вооруженное восстание

109. Случаи перерастания сопротивления перемещаемого населения в вооруженные восстания имеют массу документальных подтверждений и, к сожалению, не столь уж редки. Вместе с тем, столь же часто движения сопротивления оказываются неспособными воспрепятствовать недобровольному перемещению. Хотя на вооруженные выступления, возможно, приходится незначительная часть случаев от общего числа случаев оказания сопротивления перемещениям населения в целях осуществления проектов развития, эти выступления, тем не менее, показывают, что переселение людей может выливаться в крайне острую форму конфликта.

4. Сепаратистские движения

110. Политизация и "этнизация" затрагиваемой переселением и выступающей против него группы населения иногда оказываются в основе требований, которые охватывают гораздо более широкую область, чем просто вопрос переселения. Наиболее воинственные проявления политической решимости обретают форму требований отделения (если ранее группа не была непримирима по отношению к государству) или самоопределения, принимающего самые разнообразные формы. Хотя такие требования обычно имеют под собой долгую историю недовольства государством, перемещения населения могут довести определенную группу до "точки кипения", когда она отказывается от своей позиции молчаливого согласия и начинает добиваться политической независимости.

111. Противодействие таким движениям может оказаться во всех отношениях дорогостоящим делом для всех заинтересованных сторон. Применение вооруженной силы для подавления такого сопротивления, разумеется, нельзя считать менее дорогостоящим мероприятием, чем реализация позитивной программы, направленной на удовлетворение потребностей, претензий и чаяний затрагиваемого населения,

^{57/} "Конфликт есть мощный организующий принцип поведения, определения друзей и врагов, добра и зла применительно к реализации ближайших сиюминутных целей", - отмечает Питер Маррис в Loss and Change, second edition (London, Routledge & Kegan Paul, 1975), p. 159.

особенно тех из них, которые высказывались еще до начала реализации плана переселения. Активное сопротивление переселению способствует более четкому осознанию своей самобытности, созданию выгодных альянсов, выработке более сжато и четко сформулированных потребностей общины, разработке стратегий и выдвижению требований. В этих схватках выковывается политическая воля и решимость, позволяющие людям вступать в конфронтацию с государством.

112. Независимо от исхода кампании вооруженного сопротивления или сепаратистских выступлений бурные процессы перемещения населения и сопротивление, на которое оно наталкивается, могут разрушить сами основы государства и те идеологические установки, на которых зиждется его целостность.

5. Трансграничная миграция

113. Перемещение населения в какой-либо стране или на оккупированной территории может привести к возникновению потока беженцев через государственные границы. Хотя принимающее государство и не имеет такого юридического обязательства, оно обычно выделяет какие-то средства на удовлетворение некоторых из срочных потребностей перемещаемого населения, и эта ноша может лежать на нем в течение продолжительного времени, несмотря на чрезвычайную помощь со стороны Организации Объединенных Наций и межправительственных и неправительственных учреждений. Эти учреждения не в состоянии оказать существенную помощь по многим аспектам адаптации, а равно и в покрытии издержек, связанных с профессиональным обучением и обеспечением рабочих мест для прибывающей рабочей силы, с соблюдением правопорядка и обеспечением других видов гражданской защиты, стоимостью земли на жилищное строительство и создание других объектов инфраструктуры, а также в отношении всех других материальных медицинских и экологических последствий для принимающего общества, обусловленных поглощением чужеродного населения. Трансграничная миграция порождает также административные проблемы, связанные с предоставлением гражданского статуса иммигрантам и смежными юридическими осложнениями.

6. Реакция международного сообщества

114. Все более решительное сопротивление и все более широкое применение государством репрессивного механизма могут вызвать конфронтацию, способную таить в себе угрозу региональному или международному миру и мировому правопорядку. В этих случаях международное сообщество может быть вынуждено предпринять с помощью различных механизмов и коллективных действий ответные меры в отношении актов, рассматриваемых как международно-противоправные деяния. Эти ответные действия могут включать декларативное и юридическое осуждение, закрытие границ и экономические санкции, а также односторонние или коллективные экономические, политические или военные ответные мероприятия. Такое вмешательство со стороны международного сообщества может привести к восстановлению прав человека или сохранению государства за счет составляющих его частей. Неспособность международного сообщества отреагировать должным образом может привести к нарушению другими государствами их договорных обязательств в целях обеспечения уважения и соблюдения гуманитарных принципов и стандартов в области прав человека 58/.

58/ Например, на основании статьи 1 Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны (1949 год), которая обязывает Высокие Договаривающиеся Стороны "заставлять соблюдать" положения данной Конвенции.

V. ДВУСТОРОННИЕ СОГЛАШЕНИЯ И ДОГОВОРЫ ОБ ОБМЕНЕ НАСЕЛЕНИЕМ

115. В этом столетии перемещение населения происходило в результате применения положений международных много- и двусторонних конвенций, часто именуемых "соглашениями о свободе выбора" или "договорами об обмене населением", первые из которых были заключены еще в 1913 году 59/. В документах мирного урегулирования 1919 года, принимавшихся по окончании первой мировой войны, предпринимались попытки разрешения проблем, связанных с наличием меньшинств внутри государств за счет устранения некоторых потенциальных источников недовольства и обеспечения защиты с помощью Лиги Наций. В договорах о меньшинствах признавалось право меньшинств на активное участие в политической жизни государства, в котором они проживают, и в то же время гарантировалось право сохранять свою собственную национальную культуру и наследие. Заключавшиеся в период между первой и второй мировыми войнами соглашения об обмене не содержали требований о массовом перемещении населения, и вместо этого людям предлагалась возможность добровольно эмигрировать на свою этническую родину и гарантировалась некоторая помощь в преодолении связанных с этим финансовых проблем. Такой вариант с выбором впервые был принят и осуществлен на Балканах, да и то лишь как дополнение, а не альтернатива защиты населения.

A. Соглашения о "свободе выбора" в период между первой и второй мировыми войнами

116. На мирной конференции греческая делегация внесла в комитете новых государств предложение о том, чтобы Греция, Болгария и Сербия заключили конвенцию об обмене меньшинствами. Комитет благосклонно воспринял это предложение, но Сербия отвергла идею. Однако Болгария и Греция договорились в Нейи-сюр-Сен 60/ обеспечить "взаимную и добровольную эмиграцию этнических, религиозных и языковых меньшинств в Греции и Болгарии". Эта мера рассматривалась как частичное устранение демографической путаницы, возникшей в результате территориальных изменений и насильственного перемещения населения в ходе первой и второй балканских войн, и касалась, согласно оценкам, 37 000 греков, находящихся в Болгарии, и примерно 150 000 болгар, находившихся в греческой Македонии и Фракии. Согласно Нейиской конвенции, лица, получившие право на переселение, могли взять с собой или перевезти свое движимое имущество любого вида без какого бы то ни было обложения таможенным сбором, а стоимость недвижимой собственности должна была компенсироваться эмигрантам после ее ликвидации. Эти государства приняли на себя взаимные обязательства по содействию выполнению этих условий через Смешанную комиссию.

117. Если Нейиская конвенция предусматривала полную взаимность расчетов между государствами, то послевоенный Нейиский договор предусматривал одностороннее ее обложение потерпевшего поражение противника. После ликвидации собственности противной стороны ее стоимость надлежало компенсировать

59/ Протокол № 1 к Константинопольскому договору, 16-29 сентября 1913 года.

60/ Договор между союзными и объединившимися державами и Болгарией, подписанный в Нейи-сюр-Сен 27 ноября 1919 года, вступил в силу 9 августа 1920 года.

государству, гражданином которого являлся собственник 61/, и, в случае Болгарии, полагающаяся ей компенсация зачитывалась против причитающихся с нее репараций. Ряд авторов того времени отмечали, что мотивы договора фактически были политическими, а не гуманитарными: Греция воспользовалась возможностью вытеснить болгарское меньшинство со своей территории, а Болгария добивалась гарантий против односторонних действий соседнего государства 62/.

118. Добровольность последующей эмиграции вызывает сомнения, несмотря на формулировки соглашений. Когда в сентябре 1921 года приступила к работе Смешанная комиссия, болгары, проживавшие в Греции, не проявили желаний эмигрировать; между тем крестьяне-греки, жившие в Болгарии, считали для себя выгодным переехать на более плодородные земли в Западной Фракии, когда оказались перед угрозой возможной экспроприации по новому болгарскому закону о земельной реформе. К июню 1923 года только 197 греческих семей и 166 болгарских семей подали заявления о въезде. Правительства обеих стран оказывали давление на соответствующие меньшинства, и Комиссия была вынуждена "бороться всеми имеющимися в ее распоряжении средствами против насильственной эмиграции и сил, выступавших за бойкот Конвенции" 63/. В конечном счете деятельность самой Комиссии оказалась под огнем суровой критики за демонстрируемое ее членами отсутствие правовой квалификации и опыта, а также за изнурительное противоборство представителей договаривающихся сторон 64/. Тем не менее Комиссии удалось договориться об условиях выплаты компенсаций. Однако эти условия оказались неудовлетворительными.

119. Главная задача Комиссии заключалась в том, чтобы определять, кто из представителей национальных меньшинств имеет право эмигрировать, однако в данном случае нечеткость определений языка, "этнической принадлежности" и религии сделали эту задачу непреодолимой. Программа переселения затронула большое число граждан только после проигранной греками кампании в Анатолии (1923-1924 годы). Однако эти "эмигранты" были фактически военными беженцами, стремившимися найти себе убежище на основании Конвенции.

120. В 1923 году греческое правительство депортировало болгарских жителей из Западной Фракии на острова Эгейского моря и в Фессалию по "соображениям военного характера". Анатолийские греки были расселены в освобожденных болгарскими домами, где и остались после окончания военных действий. Поэтому возвращавшимся фракийским болгарам не оставалось ничего другого, кроме

61/ Нейский договор, статья 177 b).

62/ См. Carlile A. Macartney, National States and National Minorities (Oxford University Press, 1934); также "The exchange of minorities and transfers of population in Europe since 1919", Part I, Bulletin of International News, vol. XXI, No. 16 (July 1944), p. 580.

63/ Ibid., p. 581, выдержка из доклада Смешанной комиссии.

64/ Stephen P. Ladas, The Exchange of Minorities: Bulgaria, Greece and Turkey (New York, Macmillan, 1938).

переезда в Болгарию, по примеру тех, кто еще до них уехал из страха перед депортацией или ухудшением экономических и социальных условий, вследствие притока избыточной греческой рабочей силы из Анатолии. Соответственно болгары из Фракии заняли греческие деревни на юге Болгарии, и в связи с ухудшением отношений между двумя странами Комиссия в 1924 году пришлось расследовать имевшие место беспорядки. Комиссия перестала принимать новые заявления об эмиграции, но и этих было не слишком много даже после восстановления мира. Из Греции уехало от 92 000 до 102 000 болгар, которые получили компенсацию в соответствии с Конвенцией, причем 39 000-40 000 из них подавали соответствующие ходатайства задним числом. Согласно данным переписи населения Греции 1928 года, в стране, главным образом в Западной и Центральной Македонии, проживало 82 000 болгар; таким образом, примерно половина болгарского меньшинства отказалась переселяться 65/.

121. Договор о мирном урегулировании, принятый по окончании греко-турецкой войны 1919-1922 годов, отличался от Нейского договора тем, что предусматривал обязательный обмен граждан, причем по единственному критерию - вероисповеданию. Лозаннский договор 66/ официально избавил греческую общину в Константинополе и мусульман Западной Фракии от насильственного перемещения.

122. Работа Смешанной комиссии проходила под знаком взаимной враждебности главных участвующих сторон. Она совершенно не справилась с задачей наблюдения за ходом выплаты компенсаций, а договаривающиеся правительства обычно просто конфисковывали недвижимую собственность эмигрантов, зачастую еще до того как составлялись документы, удостоверяющие стоимость этой собственности. Оба правительства предпочли считать весь вопрос о компенсации закрытым. С принятием Анкарской конвенции 67/ они передали этот вопрос в ведение членов комиссии от нейтральных государств, которые отошли от соответствующих положений Конвенции и определили, что компенсацию должны выплачивать принимающие государства.

123. Перемещение населения имело многочисленные последствия с точки зрения соблюдения прав человека эмигрантов, особенно православных. После конфискации имущества переселяемых и трудного путешествия до портов назначения они зачастую оказывались в местах интернирования или были вынуждены поворачивать назад в свои деревни. Лишенные средств к существованию они страдали от эпидемий и голода в портах, а в местах их расселения в сельской местности в Греции вспыхивали новые эпидемии малярии и туберкулеза, на борьбу с которыми совместно с местными врачами привлекались и врачи из отдела здравоохранения Лиги Наций. Расселение в городах оказалось еще более трудным делом, по крайней мере, в первое время, учитывая экономические трудности, возникавшие в связи с притоком избыточной рабочей силы. По данным различных исследований, в 1928 году от 30 до 40% поселенцев-иммигрантов все еще зависели от государственной помощи. Вместе с тем к концу десятилетия, согласно сообщениям, многие из этих общин уже процветали.

65/ Директор организации, занимающейся изучением положения беженцев, сообщил, что к 1934 году эмигрировало еще 55 000 болгар. Sir John Hope Simpson, Refugees: a Preliminary Report of a Survey (London, Royal Institute of International Affairs, 1938).

66/ Подписан правительствами Греции и Турции 30 января 1923 года; Лозаннский договор заменил Севрский договор от 10 августа 1920 года.

67/ 10 июня 1930 года.

124. Финансовое бремя Греции было велико, и выплата внешнего долга 68/, без которого нельзя было финансировать процесс иммиграции, ложилась тяжелой ношей на греческих налогоплательщиков. Задача турецкого правительства была более легкой: расселение сравнительно небольшого числа перемещенных лиц финансировалось за счет собственных средств 69/.

125. Всего к 1924 году из Греции выехало 355 635 мусульман. После подписания Конвенции из Анатолии было переселено 189 916 лиц православного вероисповедания, но в период 1912-1923 годов в Грецию иммигрировали свыше миллиона православных греков-беженцев. С позиции Греции Конвенция по существу закрепляла совершившийся факт. Согласно одному из источников, "бесспорно, сулящее многочисленными выгодами экономическое развитие страны и однородность этнического состава были обеспечены ценой перенесенных огромных тягот для самой Греции и финансовых затруднений для ее правительства" 70/.

126. Со своей стороны Турция в основном вытеснила меньшинство православных греков - турецких подданных и расселила больше мусульман на основной территории страны. Турция продолжала содействовать притоку Dis Türkler (проживающих за пределами страны турок) в Анатолию, особенно из Болгарии и Румынии, и подписала с Румынией соглашение об иммиграции 67 000 этнических турок из Добруджи в 1936-1937 годах 71/.

127. В советской практике право "свободного" выбора, лежащее в основе соглашений об обмене населением, осуществлялось применительно к гражданам государств, образовавшихся в результате распада бывшей Российской Империи, а также тех граждан, которые проживали на аннексированных Советским Союзом территориях. Такой порядок представлял собой часть заключенных там соглашений после окончания первой мировой войны 72/. Хотя этнический состав и браки часто были смешанные, национальность членов семьи обычно определялась по национальности главы домашнего хозяйства в соответствии с международной практикой свободного выбора. Хотя, исходя из этого, и можно было бы сделать вывод о том, что гражданство определялось по этническому признаку, это противоречило бы применявшимся в то время в советской практике принципам, и приходится сомневаться, что эти соглашения представляют собой основу утверждения новой международно-правовой концепции установления гражданства на основе этнического происхождения.

68/ 9 970 000 фунтов стерлингов в 1924 году и 3 000 000 фунтов стерлингов в 1928 году.

69/ Затраты составили 1 539 511 фунтов стерлингов, но правительство смогло потратить примерно 2 фунта на одного иммигранта в сравнении с 80 фунтами на семью в Греции.

70/ См. "The exchange of minorities"..., p. 588.

71/ Бухарестская конвенция от 4 сентября 1936 года.

72/ Договор о мире с Эстонией от 2 февраля 1920 года; Договор о мире с Латвией от 11 августа 1920 года; Договор о мире с Литвой от 12 июля 1920 года и последующее Соглашение от 18 июня 1929 года; Договор с Финляндией от 14 октября 1920 года; Договор с Турцией от 16 марта 1921 года; Договор о мире с Польшей от 18 марта 1921 года.

В. В контексте второй мировой войны

128. Германия выступила в роли основного действующего лица в соглашениях о перемещении населения в Европе в конце 30-х годов, организовав переселение на свою территорию этнических немцев (фольксдойч) на основании двусторонних договоров с прибалтийскими государствами, Италией, Румынией, Югославией и Болгарией. Война послужила для третьего рейха стимулом в заключении соглашения с Советским Союзом о "репатриации" немецкого и русского населения, проживавшего в бывшей Польше, на его соответствующую "родину" 73/. Неэффективность договоров о меньшинствах и последовавшая война обеспечили видимость приемлемости концепции принудительного перемещения населения в Европе в качестве решения социальных и политических проблем, связанных с этническим составом населения.

129. Следуя проводившейся Адольфом Гитлером политике Umsiedlung (переселения), Бенито Муссолини фактически стал инициатором итало-германского соглашения об обязательном переселении рейхсдойч (экспатрированных германских граждан) и добровольном переселении фольксдойч (этнических немцев) на территорию рейха из Южного Тироля - территории, отошедшей Италии от Австрии по Сен-Жерменскому договору 1919 года 74/. Рейхсдойч в Италии получили три месяца на переезд, а фольксдойч получили право "свободного и естественного выбора" между эмиграцией в качестве автоматически получающих германское гражданство подданных к 31 декабря 1942 года и дальнейшим проживанием в Италии. В нацистских источниках утверждалось, что, по данным проведенного плебисцита, 73% южнотирольских фольксдойч проголосовали за переселение, хотя сообщения, публиковавшиеся за шесть месяцев до этого, свидетельствовали о наличии на местном уровне оппозиции данному плану 75/. По данным из официальных нацистских источников, число переселенцев составило 237 802 человека, включая, по самым оптимистическим подсчетам, 10 000 рейхсдойч 76/. Однако эти цифры едва ли являются достоверными 77/.

73/ 28 сентября 1939 года.

74/ Итальянцы объявили о заключении соглашения 22 октября 1939 года, однако условия этого соглашения были опубликованы 21 декабря 1939 года.

75/ "The exchange of minorities and transfers of population in Europe since 1919", part II, Bulletin of International News, vol. XXI, No. 18 (August 1944), p. 660.

76/ Согласно сообщениям, к середине августа 1940 года было переселено примерно 6 000 человек. "German land and folk: When dictators compromise - the Tirolese bargain", The Times (London), 16 August 1940, p. 11, column 6.

77/ Как было объявлено Deutsche Umsiedlungs-Treuhand Gesellschaft (Германским управлением по вопросам переселения) в 1942 году, окончательный срок был перенесен на 31 декабря 1943 года в силу обстоятельств военного времени и вследствие наличия большого числа желающих переселиться в соответствии с достигнутым соглашением. Это сообщение, возможно, было сделано в пропагандистских целях. Цитируется в "The exchange of minorities", op. cit., p. 661.

130. Условия компенсации, выплачиваемой по данному соглашению, представляются неясными; расхождения в представляемых государствами оценочных данных были достаточно велики 78/, однако компромисс, по всей видимости, был достигнут при условии, что итальянское имущество на только что оккупированной Германией территории служило в качестве частичной платы 79/. Настроения мигрантов во многом неизвестны; однако имеются указания на тот счет, что материальные условия переселения были менее чем удовлетворительными 80/. В какие места направлялись переселенцы - также неясно, однако некоторые из них, по утверждениям, просочились в Богемию и Моравию, а другие были расселены в Западной Польше вместе с немецкими переселенцами из Прибалтики. В 1942 году рейхсфюрер СС, руководитель управления по вопросам переселения Гейнрих Гиммлер потребовал ускорить расселение выходцев из Южного Тироля в Люксембурге, Лотарингии и Восточных Судетах 81/.

131. Соглашения с Эстонией и Латвией о "репатриации" немцев также были заключены к 1939 году 82/. Примерно 62 144 немецких жителя Латвии 83/ и 16 000 немцев из Эстонии, являвшихся потомками немецких колонистов средневековья, должны были быть переселены на удерживаемую Германией территорию в бывшей Западной Польше. До этих соглашений эта зажиточная община не изъявляла желания переселиться. Слухи о секретном советско-германском пакте об устранении германского влияния из советской сферы в Прибалтике были опровергнуты советским правительством 84/, однако рейх приводил в поддержку

78/ Германия оценивала стоимость имущества в 12 млрд. лир, а Италия - в 5 млрд.; компромисс был достигнут на уровне 7-9 млрд. лир. "Italian trade with Germany: Tirol transfers", The Times (London), 26 February 1940, p. 5, column 3.

79/ Некоторые переселенцы распоряжались своим имуществом самостоятельно, но подробности относительно выплаты компенсации через Смешанную комиссию остаются неизвестными, хотя, как предполагается, все такие выплаты осуществлялись наличными.

80/ Например, известно, что между 1933 и 1940 годами в Северном Тироле было построено всего лишь 1 200 единиц жилья, тогда как для размещения прибывающих из Южного Тироля сразу же требовалось 10 000 новых единиц жилья. Frankfurter Zeitung, 16 January 1940; цитируется в "Transfers of population in Europe", Part II, op. cit., p. 661.

81/ Ibid.

82/ "Protocol on the Resettlement of the German Folk-group in the German Reich", 15 October 1939; Riigi Teataja (Official Estonian Gazette), 1939, Part II, pp. 341-46. Также "Treaty on the Resettlement of Latvian Citizens of German Nationality in the German Reich", Valdības Vestnesis (Latvian Official Gazette) No. 247, 30 October 1939, pp. 4-7.

83/ Из которых 56 441 человек были латвийскими гражданами (фольксдойч).

84/ В коммюнике ТАСС от 14 декабря 1939 года; цитируется в "Exchange of minorities", Part II, op. cit., p. 662.

переселения доводы об улучшении в будущем отношений между державами в этом районе. Кроме того, рейх рассчитывал получить финансовые выгоды за счет компенсации, уплачиваемой за недвижимое имущество немцев 85/. Переселение этого меньшинства из Прибалтики означало ликвидацию немецких школ и учреждений. Переселение при ограниченном использовании критериев национальности 86/ было осуществлено в течение трех месяцев после заключения соглашения, причем очень немногие предпочли остаться на месте 87/. Основная масса переселенцев, "выведенных" из прибалтийского гражданства, была расселена на вошедших в состав рейха территориях Западной Польши, Верхней Силезии и Восточной Пруссии, тогда как польское население этих территорий безжалостно изгонялось.

132. После того как прибалтийские государства были включены в состав Советского Союза, по секретному соглашению между германским и советским правительствами от 10 января 1941 года началось переселение (главным образом крестьян) немцев в Литве и оставшиеся прибалтийские немцы были поставлены перед необходимостью эмигрировать 88/. Весной этого же года 50 471 человек были переселены на включенные в состав рейха территории, однако большинство тех из них, которые прибыли из Литвы, в следующем году были вынуждены вернуться, поскольку в отношении их было вынесено запоздалое определение, согласно которому они вообще не этнические немцы, а лишь литовцы, пожелавшие избавиться от советского господства. На основании этого же самого соглашения 21 343 человека приняли решение переселиться в Советский Союз.

133. Среди предыдущих и последующих соглашений об обмене населением в условиях войны эти балтийские протоколы об обмене сами по себе образуют отдельную категорию, поскольку они не предусматривали никаких территориальных изменений. К 1942 году на присоединенных территориях были расселены прибалтийские немцы численностью 56 721 человек.

134. Три германо-советских соглашения 1939-1941 годов привели к разделу Польши и присоединению прибалтийских государств, Северной Буковины и румынской Бессарабии 89/. Соглашение от 3 ноября 1939 года предусматривало "репатриацию" 100 000 немцев (в большинстве своем крестьян) 90/ из занятых

85/ Общая стоимость имущества эстонских немцев оценивалась, например, в 10-20 млн. фунтов стерлингов, которые, по соглашениям, были получены в иностранной валюте.

86/ См. обсуждение этого вопроса в Joseph Schechtmann, "The Option Clause in the Reich's Treaties on the Transfer of Population", American of Journal International Law, vol. 38, No. 3 (July 1944), p. 359.

87/ Примерно 3 000 человек в Эстонии и 12 000 - в Латвии.

88/ Monatschrift für Auswärtige Politik (November 1940).

89/ Московский договор от 16 ноября 1939 года; московское соглашение от 5 сентября 1940 года; и московская конвенция от 10 января 1941 года.

90/ Согласно польским статистическим данным, их число составляло 90 000, а немецкие источники дают цифру 120 000. Schechtmann, op. cit., at 365.

Советским Союзом провинций Польши, которые эмигрировали почти без всякого имущества в самый разгар зимы 1940 года на присоединенную к Германии территорию. В обмен примерно 30 000-40 000 украинцев и белорусов также эмигрировали в бывшую Восточную Польшу. Сами соглашения оставались секретными, однако позже было опубликовано их изложение, в котором подчеркивался добровольный характер перемещения населения 91/.

135. В 1940 году правительство Румынии уступило требованиям Советского Союза об отделении Бессарабии и Северной Буковины, и между СССР и Германией было заключено соглашение - условия которого не публиковались - о Umsiedlung 137 116 этнических немцев 92/. Предполагается, что это соглашение также содержало статью о свободе выбора. Положения такой статьи в советско-румынском соглашении неясны, но, похоже, что румынское население на тех территориях не имело права эмигрировать в Румынию 93/. В соответствии с положениями о свободе выбора выехали лишь этнические немцы в результате вмешательства Германии в качестве *deus ex machina*, без участия Румынии, а Советский Союз выплатил компенсацию за оставленное имущество.

136. Через два месяца после объявления соглашения между Германией и Румынией началось переселение в Германию немцев из Южной Буковины 94/. С началом войны на Балканах проходили дальнейшие обмены населением. Румыния и Болгария согласились об отделении Южной Добруджи и присоединении ее к Болгарии 95/, включая обмен примерно 62 000 болгар и 110 000 румын. Германия диктовала условия венского соглашения от 30 августа 1940 года, в котором предусматривались варианты переселения венгров и румын с территории Трансильвании со смешанным населением, более половины которой было передано Румынии. Примерно 130 000 человек эмигрировали из Трансильвании, а 202 233 человека иммигрировали туда к апрелю 1943 года. К концу 1942 года примерно 17 614 венгров из Буковины, Боснии и Молдавии эмигрировали в Венгрию 96/.

91/ "Франкфуртер цайтунг" от 5 ноября 1939 года с указанием даты по Москве 4 ноября 1939 года.

92/ 5 сентября 1940 года, переговоры начались в июне 1940 года. Цифры взяты из доклада 1943 года Deutsche Umsiedlungs-Treuhand Gesellschaft (Германское управление по вопросам переселения); приводятся в публикации "The exchange of minorities", part II, op. cit., at 664.

93/ По Schechtmann, op. cit., соглашение не содержало статьи о свободе выбора; однако в публикации "The exchange of minorities" part II, op. cit., говорится, что в соответствии с этим соглашением 112 000 человек, родившихся или имевших местожительство на уступленных территориях, вернулись туда из Румынии.

94/ Бухарестская конвенция от 22 октября 1940 года, в немецкой печати была опубликована 24 октября 1940 года. Переселение началось в декабре.

95/ 21 августа 1940 года.

96/ "The exchange of minorities", op. cit., p. 666.

137. В каждом из других договоров и соглашений также предусматривалось перемещение небольшого числа населения, однако в течение второй мировой войны общее число перемещенного населения составило весьма значительную цифру 97/. Следует помнить, что эти цифры представляют лишь часть населения, затронутого войной, и не включают беженцев, депортированных и других перемещенных лиц, число которых не регистрировалось и чье перемещение не определялось "статьями о свободе выбора". Кроме того, учитывая военные условия, а также государственные интересы при перемещении населения, можно сделать вывод о том, что большая часть населения покинула свои территории не по доброй воле, а из чувства страха и отчаяния. В большинстве случаев их внутриобщинные связи и робкие надежды на уважение их права на защиту меньшинств ослабевали с заключением каждого следующего двустороннего "соглашения о свободе выбора". Разумеется, что в подобных случаях добровольность имеет весьма относительное понятие.

C. Перемещения населения после войны

138. Одним из результатов второй мировой войны явилось изменение государственных границ в Европе. Победившие союзники в Потсдаме сделали вывод о том, что поскольку Германия была полностью покорена (*debellatio*), то законы войны перестали действовать 98/. До подписания мирного договора, главным образом с 1944 по 1949 год, примерно 16 млн. человек гражданского населения Германии были изгнаны из своих домов в результате переселения в рамках границ послевоенных германских государств. По иронии судьбы цели третьего рейха по перемещению населения, как это предусматривалось политикой Гитлера *Heim-ins-Reich*, достигались в соответствии с интересами победивших держав и ценой огромных лишений для германского народа. Примерно 2 млн. человек погибли в результате осуществления этой политики.

139. Ученые-правоведы и специалисты по-разному трактуют законность этих перемещений населения в результате *debellatio* 99/. В соответствии с содержащимся в Уставе Организации Объединенных Наций запретом на войну

97/ К этим договорам относятся: белградское соглашение (Югославия, Италия) от 1 марта 1939 года; берлинское соглашение (Германия и Италия) от 23 июня 1939 года; пражский договор (Германия и Венгрия) от 29 мая 1940 года; договор Крайовы (Болгария и Румыния) от 7 сентября 1940 года; каунасское соглашение, рижское соглашение и московская конвенция (Германия и СССР) - все от 10 января 1941 года; конвенция (Германия и Италия) от 31 августа 1941 года; грацское соглашение от 12 ноября 1941 года и соглашение от 30 сентября 1942 года (Германия и Хорватия); и соглашение (Германия и Болгария) от 22 января 1943 года.

98/ Потсдамская конференция, 2 августа 1945 года.

99/ В подтверждение законности этих перемещений см. I. Brownlie, International Law and the Use of Force (Oxford, Clarendon Press, 1963), p. 408. Аргументы против перемещений, см. Alfred M. de Zayas, Nemesis at Potsdam: The Expulsion of the Germans from the East (Lincoln and London, University of Nebraska Press, 1989); "International law and mass population

(см. прод. сноски на след. стр.)

(статья 2.4) положение *debellatio* теоретически невозможно в настоящее время среди государств-членов. Однако в действительности эти запреты не всегда срабатывают и поэтому было бы неосмотрительно предполагать, что в результате какой-либо незаконной войны не будут иметь место подобные "репарации в натуре" 100/.

140. Кроме того, послевоенные обмены населением включают обязательный обмен в 1946 году 200 000 венгров из Чехословакии на 200 000 словаков из Венгрии между этими двумя странами 101/. Сентябрьское соглашение 1946 года также предусматривало обмен между Югославией и Венгрией 10 000 венгров и 40 000 сербов и хорватов, а Советский Союз также согласился на дальнейший обмен населением с Польшей и Чехословакией 102/.

141. После раздела в 1947 году, приведшего к созданию Индии и Пакистана, от одного до двух миллионов перемещенных лиц погибли в результате официальных обменов населением и спонтанного бегства населения 103/. Среди обмениваемого населения было много гражданских лиц, которые были насильно изгнаны за границы своей страны, включая беженцев, которые были вынуждены спасаться от преследований на религиозной почве в своих странах. Делийское соглашение между Индией и Пакистаном 104/ было направлено на регулирование перемещения 10 млн. индуистов и мусульман, соответственно, в Индию и Пакистан. Однако в условиях неразберихи во время этого обмена соглашение явилось лишь формальным признанием свершившегося факта, а не свидетельством применения закона при осуществлении переселения людей. Подобные обмены, являющиеся в некоторой степени добровольными и проводимые якобы в интересах ликвидации источников

99/ (продолжение) transfers", Harvard International Law Journal 16:2 (spring 1975), pp. 207-58; "The legality of mass population transfers: The German experience, 1945-1948," East European Qtrly. XII:1/2(1978), 1-23, 144-60; and The German Expellees: Victims in War and Peace (New York, St. Martin's Press, 1993). Институт международного права собрал мнения по вопросу о законности перемещений германского населения, а также различные мнения по вопросу юридической легитимности. См. доклад и вопросник, представленные Джорджио Балладоре Палиери, а также последующие ответы в "Les transferts internationaux de populations" (quatrième commission, Annuaire, vol. 44, No. 2 (1952), pp. 138-199.

100/ С учетом оправдания насильственного перемещения немецких рабочих в Советский Союз на основе законности послевоенного суверенитета союзников над Германией в статье John H.E. Fried, "Transfer of Civilian Manpower from Occupied Territory" American Journal of International Law, vol. 40, No. 2 (1946), pp. 303-331.

101/ По договору от 27 февраля 1946 года.

102/ 6 июля 1945 года и 10 июля 1946 года, соответственно. См. De Zayas (1975), pp. 225-226.

103/ Восточный и Западный Пакистан, в настоящее время - Пакистан и Бангладеш.

104/ 8 апреля 1950 года.

возможных в будущем межэтнических конфликтов на территории независимых государств, представляют собой торговлю человеческими правами с трагическим исходом, которую необходимо подвергнуть более глубокому анализу для регулирования практики в будущем и обеспечения лучшей защиты. В этих этнических конфликтах, особенно в контексте межгосударственной войны, государство использовало свою власть для изгнания меньшинств в такой степени, что это позволило экспертам-юристам обвинить повинные в этом правительства в грубейшем нарушении прав человека и в совершении преступлений против человечества 105/.

VI. ПРИНЦИПЫ И ПРАВИЛА СУЩЕСТВУЮЩИХ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ,
ПРИМЕНИМЫХ К ПЕРЕМЕЩЕНИЮ НАСЕЛЕНИЯ

142. Перемещения населения происходят в различных условиях: во время агрессивных войн, военной оккупации, внутренних конфликтов и в мирное время, и включают выход, а также расселение людей как в границах государства, так и за его пределами. Нет такой правовой нормы, которая была бы применима ко всем случаям перемещения населения. В зависимости от уникальных условий каждого случая перемещения населения и затрагиваемых им различных групп могут применяться различные правовые стандарты и принципы. В следующем разделе делается попытка дать всесторонний обзор существующих и вновь возникающих правовых стандартов, касающихся перемещения населения в мирное время, а также в условиях международных или внутренних вооруженных конфликтов.

143. Логическим отправным пунктом подобного анализа может быть взгляд на некоторые положения Устава Международного военного трибунала в Нюрнберге, а также на материалы о работе и решения Трибунала в отношении насильственного перемещения населения, имевшего место во время второй мировой войны.

A. Лондонский Устав Международного военного трибунала
и нюрнбергский приговор

144. Самым первым прямым упоминанием перемещения населения в международно-правовом документе было признание "насильственных переселений" в качестве военного преступления в союзнической декларации о германских военных преступлениях, принятой в 1942 году находившимися в изгнании в Лондоне представителями девяти оккупированных стран. В ней, в частности, говорилось следующее:

"В отношении того факта, что Германия с самого начала нынешнего конфликта установила на оккупированных территориях режимы террора... характеризующиеся, в частности... массовыми изгнаниями населения" 106/.

105/ De Zayas (1975), *op. cit.*, pp. 249-250; International Commission of Jurists (ICJ), The Events in East Pakistan (Geneva, ICJ, 1971); Niall Macdermot, "Crimes against humanity in Bangladesh", ICJ Review, vol. 11 (1973), and following p. 29, "Biafra, Bengal, and beyond: International responsibility and genocidal conflict", comment, Proceedings of the American Society of International Law (1972), 89-92.

106/ British and Foreign State Papers, vol. 144, p. 1072.

145. 17 октября 1942 года польский кабинет в изгнании издал декрет о наказании за военные преступления, совершенные Германией в Польше, которым предусматривалось вынесение приговора о пожизненном заключении или смертной казни в том случае, "если подобные действия приводили к смерти, особым страданиям, депортации или перемещению населения" 107/.

146. В ответ на многочисленные и грубые нарушения законов и обычаев войны во время второй мировой войны для придания суду военных преступников был создан Международный военный трибунал (МВТ). Уставом МВТ в международное право введены понятия преступлений против мира, военных преступлений и преступлений против человечества. "Военные преступления" определяются в нем следующим образом:

"Убийства, истязания или увод в рабство или для других целей гражданского населения оккупированной территории..." 108/

147. В статье 6 с) Устава "преступления против человечества" определяются следующим образом:

"Убийства, истребления, порабощение, ссылка и другие жестокости, совершенные в отношении гражданского населения до или во время войны... с целью осуществления или в связи с любым преступлением, подлежащим юрисдикции Трибунала..." 109/.

148. Понятие "преступления против человечества" отличается от понятия военных преступлений в том, что преступления против человечества могут быть совершены как до начала, так и во время войны, причем против любого населения, включая собственное население, виновных в совершении таких преступлений.

149. В дополнение к четырем державам, утвердившим Устав МВТ, 19 других государств также присоединились к нему. Кроме того, Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций подтвердила принципы международного права, признанные в Уставе МВТ и нашедшие выражение в приговоре Трибунала 110/.

150. В приговоре Нюрнбергского трибунала в нескольких местах речь идет о практике выселения гражданского населения с оккупированных территорий и замене его немецкими колонистами. Например, в пункте 3 раздела J приговора говорится следующее:

107/ Louise W. Holborn, ed., War and Peace Aims of the United Nations: September 1, 1939 - December 31, 1942 (Boston, World Peace Foundation, 1943), p. 462.

108/ Статья 6 b) Устава Международного военного трибунала; International Military Tribunal, Trial of the Major War Criminals before the International Military Tribunal (IMT), Nuremberg, 1945-1946, 42 vols. (London, H.M. Stationery Office, 1947-1949) vol. I, p. 11.

109/ Там же.

110/ См. резолюцию 95(1) Генеральной Ассамблеи, принятую 11 декабря 1946 года.

"На некоторых оккупированных территориях, якобы присоединенных к Германии, обвиняемые методично и в соответствии с планом принимали меры для политической, социальной и экономической ассимиляции этих территорий в германский рейх. Они стремились лишить эти территории их бывшего национального характера.

Во исполнение своих планов обвиняемые насильно депортировали жителей, в основном не являющихся немцами, и заменяли их тысячами немецких колонистов" 111/.

151. В ходе судебного разбирательства неоднократно рассматривалась и осуждалась практика "онемечивания" или "нацификации" оккупированных или "аннексированных" территорий путем депортации или изгнания проживавшего там населения и размещения там немецких поселенцев 112/.

152. В заключение в приговоре Нюрнбергского трибунала был сделан вывод о том, что перемещение населения и колонизация оккупированных территорий представляют собой одновременно военное преступление и преступление против человечества 113/ и что депортация населения является незаконной.

В. Гуманитарное право

153. Международное гуманитарное право относится к разделу права, касающегося защиты отдельных лиц во время войны. В общем, Гаагские конвенции 1907 года определяют права и обязанности воюющих сторон в ведении войны, а Конвенция о защите гражданского населения 1949 года касается защиты лиц, не участвующих в боевых действиях 114/. Гуманитарное право применяется во время международных вооруженных конфликтов, хотя некоторые из его положений содержат минимум стандартов в отношении внутренних конфликтов. По мнению большинства специалистов, положения Гаагских и Женевских конвенций представляют собой международное обычное право. Дополнительные протоколы 1977 года к Женевским конвенциям 1949 года не были ратифицированы всеми государствами 115/, однако

111/ IMT, vol. I, p. 63.

112/ Например, Ф. де Ментон заявлял, что лица, противившиеся нацификации, становились жертвами массовых изгнаний, IMT, vol. 5, p. 410; Э. Фор заявил, что депортация и онемечивание во Франции представляли собой "преступное деяние против человечества", IMT, vol. 6, p. 427; Л.Н. Смирнов говорил об изгнании польских жителей из деревень и их замене прибалтийскими немцами, IMT, vol. 8, p. 256; также vol. 8, p. 253 и vol. 19, p. 469.

113/ Alfred M. de Zayas, "International law and mass population transfers", Harvard International and Journal, vol. 16, No. 2 (1974), p. 214.

114/ Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны от 12 августа 1949 года. По общим вопросам развития гуманитарного права см. Jean Pictet, Development and Principles of International Humanitarian Law (Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff Publishers/Henry Dunant Institute, 1985).

115/ В настоящее время Протокол I ратифицирован 122 государствами-членами, а 113 государств присоединились к Протоколу II.

ряд их положений в настоящее время повсеместно принимается в качестве международного обычного права 116/. Гуманитарное право представляет особую важность для данного исследования, поскольку оно регламентирует многочисленные формы перемещения населения во время конфликтов.

1. Гагская конвенция

154. Четвертая Гагская конвенция о законах и обычаях сухопутной войны, первоначально принятая в 1899 году и пересмотренная в 1907 году, представляет собой всестороннюю кодификацию ведения сухопутной войны. Но в ней не содержится четкого упоминания о практике перемещения населения. В своем комментарии к статье 49 Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны д-р Жан Пикте таким образом объясняет это упущение: "это произошло, возможно, потому, что практика депортации населения в начале этого века считалась ушедшей в прошлое" 117/. Он добавляет, что запрещение депортации "можно считать сегодня закрепленным в международном праве". Однако статьи 42-56, регулирующие ситуации военной оккупации, предусматривают косвенную защиту населения от перемещений. Например, статья 43 требует от оккупирующей державы уважать действующие законы страны, а статья 46 требует уважения, среди прочего, частной собственности 118/.

155. Депортации были запрещены уже статьей 23 кодекса Либера, который повлиял на разработку проекта Гагских конвенций и на включение его положений в международное обычное право. В статье 23 предусматривается, что "гражданские лица более не подвергаются убийству, порабощению или изгнанию в удаленные районы..." 119/. Международный военный трибунал в Нюрнберге недвусмысленно признал Четвертую Гагскую конвенцию 1907 года в качестве декларации международного обычного права 120/.

2. Соглашения, заключенные в период между войнами: Пакт Келлога-Бриана, доктрина Стимсона

156. В период между двумя мировыми войнами произошел ряд событий, имеющих отношение к вопросу перемещения населения. В Уставе Лиги Наций, подписанном в

116/ См. Christopher Greenwood, "Customary law status of the 1977 Geneva Protocols" in Tanja Delissen, ed., Humanitarian Law of Armed Conflict, Challenges Ahead, Festschrift for Frits Kalshoven (Dordrecht, Netherlands, 1991), p. 113.

117/ Jean Pictet, ed., Commentary to the IV Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War (Geneva, International Committee of the Red Cross, 1958), p. 279.

118/ Adam Roberts and Richard Guelff, eds., Documents on the Laws of War (Oxford, Clarendon, 1982), pp. 55-57.

119/ The Lieber Code (Washington D.C., April 24, 1863) L. Friedman, ed., in The Law of War a Documentary History, vol. I, New York, Random House, 1972).

120/ IMT, vol. I, p. 44.

1919 году, содержалось частичное запрещение войны. В целях достижения полного запрещения войны в 1928 году был заключен и подписан Пакт Келлога-Бриана. В Общем договоре об отказе от войны, к которому присоединились почти все государства мира в то время 121/, говорится следующее:

"Высокие Договаривающиеся Стороны торжественно заявляют от имени своих соответствующих народов, что они осуждают применение войны для решения международных споров и отказываются от нее в качестве инструмента национальной политики в своих отношениях друг с другом".

157. В Пакте Келлога-Бриана была заложена основа для примирения и использования третейского суда в качестве альтернативы военной агрессии. Однако, не предусмотрев конкретных действий со стороны государств, Пакт Келлога-Бриана оказался неэффективным средством предотвращения военных захватов. В ноте Стимсона 1932 года правительство Соединенных Штатов предложило дальнейшее средство: не признавать никаких ситуаций, вызванных агрессией. В 1933 году Лига Наций приняла предложенную Стимсоном формулу непризнания.

158. После заключения Пакта Келлога-Бриана агрессивная война была четко объявлена вне закона и имеются свидетельства того времени, рассматривающие агрессию как преступление по международному обычному праву 122/. Значение непризнания агрессивных войн в качестве средства приобретения территории для вопроса перемещения населения определяется тем, что в прошлом захват давал право на владение территорией и захватчик часто заселял эту территорию своими поселенцами. Массовые изгнания и перемещения населения сопровождали агрессивные войны либо следовали за ними также и в начале этого века.

159. Перемещения населения в результате войны или военной оккупации могут быть признаны незаконными и их жертвы имеют право на средства правовой защиты и/или компенсацию на основе юридических норм, содержащихся в ноте Стимсона 1932 года. Таким образом, в интересах достижения правовой четкости и практичности дата обнародования этой нормы может использоваться в качестве точки отсчета, позволяющей считать, что жертвы перемещений населения, имевших место до этой даты, не могут пользоваться средствами правовой защиты в соответствии с международным уголовным правом.

160. К концу второй мировой войны сформировалась точка зрения, в соответствии с которой государства принимают на себя обязательства по соблюдению формулы непризнания в случае, если какое-либо государство приобрело территорию силой. Эта точка зрения была закреплена в Уставе Организации Объединенных Наций, который запрещает применение силы, независимо от того, вызывает ли это техническое состояние войны, против территориальной целостности или политической независимости другого государства за исключением случаев самообороны или с санкции одного из органов Организации Объединенных Наций (статья 2.4). Ко времени подписания Устава стало ясно также и то, что такие

121/ На девятой сессии ассамблеи Лиги Наций 23 государства приняли условия этого соглашения; Германия признала их в 1929 году.

122/ Michael Akehurst, A Modern Introduction to International Law, sixth edition (London, Routledge, 1992), p. 279.

незаконные действия, как перемещение населения путем изгнания или расселения, осуществленные в процессе аннексии вслед за агрессией, будут по-прежнему считаться незаконными 123/.

3. Четвертая женеvская Конвенция о защите гражданского населения во время войны (1949 год) и Дополнительные протоколы I и II (1977 год)

161. Унижение человеческого достоинства и массовые страдания людей во время второй мировой войны привели к дальнейшему развитию гуманитарного права и включению новых жизненно важных принципов в женеvскую Конвенцию о защите гражданского населения во время войны (Конвенция о гражданском населении).

162. Ужасы, связанные с массовой депортацией и перемещениями населения, имевшими место во время войны, привели к включению четкого запрещения насильственных перемещений или депортации в Конвенцию о гражданском населении 124/, которая полностью посвящена защите гражданского населения на территории противника. В статье 49 "воспрепятствуют по каким бы то ни было мотивам угон, а также депортирование покровительствуемых лиц из оккупированной территории...". Это запрещение имеет абсолютный характер, кроме исключений, предусмотренных во втором параграфе, которые позволяют оккупирующей державе произвести полную или частичную эвакуацию, если этого "требуется безопасность населения или особо веские соображения военного характера".

163. Покровительствуемые лица должны быть возвращены обратно в свои дома немедленно после окончания боевых операций в этом районе 125/. В статье 49 также запрещается оккупирующей державе "депортировать или перемещать часть своего собственного гражданского населения на оккупированную ею территорию" 126/. Из этого последнего запрещения нет никаких исключений.

123/ Claire Palley, "Population transfer and international law", документ, представленный на Международной конференции Организации непредставленных стран и народов (ОНСН) по теме: "Перемещения населения с точки зрения прав человека", Таллин, Эстония, 11-13 января 1991 года, стр. 13.

124/ По мнению Пикте, причина включения этого важного положения о запрещении становится очевидной: "Достаточно будет лишь упомянуть, что миллионы людей были изгнаны из своих домов, оторваны от своих семей и депортированы из своих стран обычно в бесчеловечных условиях. Мысль о физических и душевных страданиях, перенесенных этими "перемещенными лицами", среди которых было много женщин, детей, стариков и больных, вызывает лишь чувство благодарности за включение в этот пункт положения о запрещении этой ужасной практики навечно". Pictet, *Commentary, op. cit.*, pp. 278-279.

125/ Комментарий ко второму и третьему параграфам указывает на то, что исключительная оговорка вызвана лишь стремлением защитить интересы соответствующего населения и смягчить тяжелые последствия эвакуации. *Ibid.*, pp. 280-281.

126/ В комментарии говорится, что это положение было принято "для предотвращения практики, принятой во время второй мировой войны некоторыми державами, которые перемещали часть своего собственного населения на оккупированные территории по политическим и расовым причинам или в целях, как они утверждали, колонизации этих территорий. Такие перемещения ухудшали экономическое положение местного населения и ставили под угрозу их отдельное существование как расы". *Ibid.*, p. 283.

164. Хотя статья 49 разрабатывалась с целью запрещения и, таким образом, последующего предотвращения перемещений населения во время вооруженных конфликтов, все же она санкционирует такие перемещения, если "этого требуют особо веские соображения военного характера". Благодаря включению этой исключительной оговорки об особо веских соображениях военного характера содержащиеся в статье 49 принципы могут также легко использоваться для легализации насильственных перемещений якобы с целью защиты прав потенциальных переселенцев. Тот факт, что "особо веские соображения военного характера" могут интерпретироваться очень широко, вызывает сомнение в отношении той фактической защиты, которую эта статья может обеспечить. Тем не менее содержащаяся в этом положении основная гарантия заключается в четком и недвусмысленном запрещении индивидуальных и массовых насильственных перемещений 127/.

165. Применение государствами этой исключительной оговорки для оправдания практики перемещения населения в нарушение запрещения, содержащегося в статье 49, может, каким бы сомнительным это иногда ни выглядело, способствовать подкреплению ее притязаний на статус обычного права.

166. Правила, приложенные к Гаагской конвенции IV, в частности их положения относительно обращения с гражданскими лицами, определили содержание - с точки зрения обычного права - большого числа гарантий в четвертой Женевской конвенции 128/. Однако ничто в гаагских правилах не предшествует статье 49. Что касается ее статуса, то Теодор Мерон комментирует его следующим образом:

"По крайней мере центральные элементы статьи 49 (1), такие, как абсолютное запрещение насильственного угона и депортирования покровительствуемых лиц из оккупированной территории ... являются декларацией обычного права, даже когда объект и условия депортации отличаются от объекта и условий практики, которую Германия проводила во время второй мировой войны и которая привела к появлению этого правила, включенного в статью 49. Хотя менее очевидно, что депортация отдельных лиц была запрещена уже в 1949 году, я считаю, что к настоящему времени это запрещение отражает обычное право" 129/.

127/ Scott Leckie, When Push Comes to Shove: Forced Evictions and International Law (The Hague, Netherlands, Ministry of Housing, Physical Planning and Environment, March 1992), p. 46.

128/ Theodor Meron, Human Rights and Humanitarian Norms as Customary Law (Oxford, Clarendon, 1991), p. 45.

129/ В сноске 131 Мерон добавляет, что "объектом и целью четвертой Женевской конвенции - блестящего гуманитарного договора - была не только защита гражданского населения против зверств, подобных тем, которые совершали нацисты, но и обеспечение, по возможности, наиболее гуманитарной защиты жертв из числа гражданского населения будущих войн и оккупации в постоянно изменяющихся условиях". Ibid., pp. 48-49.

167. Статья 49 применима в ситуациях, характеризующихся как международные вооруженные конфликты, включая военную оккупацию. В случаях длительной оккупации, даже после окончания военных действий, перемещения населения будут все еще запрещены в соответствии со статьей 49, примененной в сочетании со статьей 6, которая расширяет сферу применения ряда положений Конвенции о защите гражданского населения, включая статью 49, "на период оккупации в той степени, в которой эта Держава осуществляет функции правительства на этой территории".

168. В ситуациях немеждународных вооруженных конфликтов запрещение перемещения населения может исходить из статьи 3, общей для всех Женевских конвенций 1949 года, которая - хотя в ней непосредственно и не упоминается перемещение населения как таковое - содержит в себе минимальный гуманитарный стандарт обращения с покровительствуемыми лицами, включая запрещение "посягательства на жизнь и физическую неприкосновенность" и "посягательства на человеческое достоинство, в частности, оскорбительное и унижающее обращение".

169. В соответствии со статьей 147 Конвенции о защите гражданского населения "незаконное депортирование или перемещение покровительствуемых лиц" является грубым нарушением Конвенции, виновных в котором Высокие Договаривающиеся Стороны обязаны преследовать и наказывать по решению своих судов. Каждое государство обязано принять законодательство, предусматривающее наказание любого лица, совершившего подобное грубое нарушение, независимо от его гражданства или места совершения правонарушения 130/.

170. Появление новых методов ведения войны, опыт вооруженных конфликтов, выявивший недостатки существующих конвенций, а также современное развитие правовых норм, касающихся прав человека, дали толчок к дальнейшему развитию гуманитарного права. В 1977 году к Женевским конвенциям 1949 года были добавлены два Дополнительных протокола. Дополнительный протокол I расширяет сферу защиты в ситуациях международных конфликтов, включая в сферу его применения ситуации "вооруженных конфликтов, в которых народы ведут борьбу против колониального господства и иностранной оккупации, а также против расистских режимов в осуществление своего права на самоопределение" 131/. Защита против практики перемещения населения расширена статьей 85 Протокола I, в пункте 4 которой, в частности, предусматривается следующее:

"В дополнение к серьезным нарушениям, указанным в предыдущих пунктах и в конвенциях, следующие действия рассматриваются как серьезные нарушения настоящего Протокола, когда они совершаются умышленно и в нарушение Конвенций или настоящего Протокола: а) перемещение оккупирующей державой части ее собственного гражданского населения на оккупируемую ею территорию или депортация или перемещение всего или части населения оккупированной территории в пределах этой территории или за ее пределы в

нарушение статьи 49 Четвертой конвенции".

130/ Статьи 146 и 147 Конвенции о защите гражданского населения (1949 года); см. также Pictet, *Commentary, op. cit.*, pp. 582-602.

131/ Пункт 4 статьи 1 Дополнительного протокола I (1977 год).

171. В пункте 5 статьи 85 Протокола I предусматривается, что "серьезные нарушения этих документов рассматриваются как военные преступления". Статья 86 приводит в действие статью 85, налагая на стороны конфликта обязанность пресекать серьезные нарушения.

172. Пункт 4 с) статьи 85, относящийся к перемещению населения на определенную территорию либо с этой территории, не предусматривает конкретных последствий в качестве предпосылок, позволяющих говорить о совершении серьезного нарушения. Главный упор в данном пункте сделан на перемещение оккупирующей державой части ее собственного гражданского населения на оккупируемую ею территорию. Это составляет нарушение в соответствии с Конвенцией о защите гражданского населения, но согласно настоящему Протоколу такое действие в настоящее время является серьезным нарушением ввиду, как говорится в одном комментарии, возможных последствий для населения соответствующей территории с гуманитарной точки зрения 132/.

173. Статья 86 предусматривает уголовную ответственность лиц, не принявших меры, которые они должны были принять. Одной из очевидных служебных обязанностей является принятие надлежащих мер для предотвращения нарушений Конвенций или Протоколов. Непринятие оккупирующей державой мер по предотвращению перемещения и расселения своего собственного гражданского населения на оккупированной территории может таким образом составить нарушение в соответствии с Дополнительным протоколом I. Статьи 85 и 86 признаны в качестве норм международного обычного права.

174. Дополнительный протокол II к Женевским конвенциям применяется в конкретных ситуациях внутренних конфликтов и требует определенной степени контроля над территорией со стороны организованной вооруженной группы, ведущей борьбу против государства 133/. В статье 17 предусматривается, что:

"Не должны отдаваться распоряжения о перемещении гражданского населения по причинам, связанным с вооруженным конфликтом, если необходимость в этом не вызывается требованиями обеспечения безопасности упомянутых гражданских лиц или настоятельными причинами военного характера".

175. Это положение сформулировано на основе статьи 49 Конвенции о защите гражданского населения. Его включение ликвидирует разрыв в защите против принудительного перемещения населения в вооруженных конфликтах немеждународного характера, т.е. в ситуации, когда ощущается особо острая потребность в такой защите. Из комментария специалистов явствует, что прилагательное "настоятельные" во фразе "настоятельные причины военного характера" сводит до минимума случаи, в которых можно на законных основаниях отдавать распоряжения о перемещении населения 134/. В комментарии далее говорится следующее:

132/ Y. Sandoz, C. Swinarski and B. Zimmerman, eds., ICRC Commentary to the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949 (Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff, 1987), p. 1000.

133/ Общую информацию о вооруженных конфликтах немеждународного характера см. Georges Abi-Saab "Non-international armed conflicts" in International Dimensions of Humanitarian Law (Dordrecht, Boston, London, Henry Dunant Institute/UNESCO/Martinus Nijhoff Publishers, 1988) pp. 217-241.

134/ Sandoz and others, ICRC Commentary, op. cit.

"Несомненно, нельзя политическими мотивами оправдать настоятельные причины военного характера. Например, запрещено перемещать население в целях обеспечения более эффективного контроля над несогласной этнической группой".

176. В статье 17 Протокола II предусматривается, что не будут иметь место перемещения по причинам, "связанным с конфликтом", но остается открытой возможность того, что может возникнуть необходимость в перемещениях в случае эпидемии или стихийных бедствий, таких, как наводнение или землетрясение 135/.

177. Что касается статуса Протокола II в международном праве, то признано, что он содержит стержневые права; некоторые из них уже признаны в международных договорах о правах человека в качестве обычных. В связи с этим в комментарии Международного комитета Красного Креста по Протоколу II говорится, что:

"он содержит практически все неотъемлемые права Пакта о гражданских и политических правах... Эти права основаны на универсально признанных нормах, которые обязательны для соблюдения государствами даже в условиях отсутствия каких-либо договорных обязательств или каких-либо конкретных обязательств с их стороны" 136/.

178. Другие авторы придерживаются более осторожной точки зрения и считают, что большую часть Протокола II следует рассматривать как договорное право при отсутствии более существенной государственной практики, свидетельствующей о признании его положений в качестве обычного права 137/.

4. Конвенция о неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества 138/

179. Конвенция о неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества имеет отношение к правовой дискуссии по вопросу о перемещениях населения, поскольку она расширяет понятие военных преступлений и преступлений против человечества, определенных в Уставе Нюрнбергского трибунала. В ней также закреплен принцип неприменения срока давности к преступлениям, упоминаемым в этой Конвенции, "независимо от времени их совершения" 139/. В соответствии со статьей 1 b) Конвенции следующие действия включаются в число преступлений против человечества:

135/ Ibid.

136/ Ibid., p. 1340; quoted in Meron, op. cit., p. 73.

137/ Greenwood, op. cit., p. 113.

138/ Принята Генеральной Ассамблеей в резолюции 2391 (XXIII) 26 ноября 1968 года, вступила в силу 11 ноября 1970 года.

139/ Подробности обсуждения Конвенции см. Robert H. Miller, "The Convention on the Non-Applicability of Statutory Limitations to War Crimes and Crimes Against Humanity, "American Journal of International Law", vol. 65, No. 3 (July 1971), pp. 476-501.

"Изгнание в результате вооруженного нападения 140/ или оккупации и бесчеловечные действия, являющиеся следствием политики апартеида, а также преступления геноцида, определяемые в Конвенции 1948 года о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, даже если эти действия не представляют собой нарушения внутреннего законодательства той страны, в которой они были совершены" 141/.

180. Кроме того, в статье 1 b) указывается, что преступления против человечества могут быть совершены "во время войны или в мирное время", таким образом выделяя их из расплывчатой формулировки статьи 6 c) Устава Нюрнбергского трибунала, которую можно было толковать как не распространяющуюся на ту же категорию преступлений, совершенных в мирное время без последующих военных действий.

181. В статье 2 подчеркивается, что бездействие, в отличие от активного участия, со стороны государственных властей в предотвращении совершения международных преступлений является достаточным основанием для применения положений этой Конвенции к таким лицам.

182. Следует отметить, что в преамбуле Конвенции содержится четкая ссылка на резолюции Генеральной Ассамблеи, осуждающие как преступление политику, нарушающую экономические и политические права коренного населения путем расселения иностранных иммигрантов на их территории 142/, которая свидетельствует об уделении особого внимания пагубным последствиям размещения поселенцев как части политики перемещения населения, которое считается преступлением в соответствии с этой Конвенцией.

C. Международное право прав человека

183. Хотя в настоящее время нет четкого единого свода правовых норм, конкретно осуждающих перемещение населения или регулирующих его последствия, а также признания определенного права отдельных лиц и групп, не могущих быть подверженными перемещению, многие случаи перемещения населения противоречат обычному и договорному гуманитарному праву и являются нарушением основных принципов международного договорного и обычного права, а также правовых норм, регулирующих права человека. В соответствии с международным обычным правом к категории таких преступлений относятся геноцид, систематическая дискриминация, постоянные грубые нарушения международно признанных прав человека и нарушения права на самоопределение 143/.

140/ Включение этого особенно бесчеловечного преступления было решительно поддержано многими представителями, "поскольку оно охватывает некоторые из наиболее жестоких преступлений против человечества, совершаемых в настоящее время". Ibid., p. 490.

141/ Конвенция о неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества (1968 год), статья 1 b).

142/ Ссылка содержится в преамбуле Конвенции на резолюцию 2184 (XXI) Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея осудила как преступление "политику правительства Португалии, которое нарушает экономические и политические права коренного населения путем расселения в этих территориях иностранных иммигрантов".

143/ Claire Palley, "Population transfers", in Donna Gomein, ed., Broadening the Frontiers of Human Rights: Essays in Honour of Asbjorn Eide (Oslo, Scandinavian University Press, 1993), p. 229.

184. Правовые нормы, касающиеся геноцида, и принципы самоопределения и недопустимости дискриминации считаются важнейшими принципами международного права и образуют собой основу *jus cogens*, а также обязательств по отношению к международному сообществу в целом, которые можно отменить не путем заключения договора или достижения молчаливого согласия, а лишь путем выработки последующей обычной нормы, предусматривающей обратные действия 144/.

185. В данном разделе в свете продолжающейся практики перемещения населения будет проанализирован ряд принципов и международно правовых документов с целью выявления наличия правовых норм, запрещающих подобные перемещения или имеющих отношение к их применению или последствиям, а также с целью определения, обеспечивают ли существующие правовые принципы надлежащую защиту против перемещений населения.

I. Устав Организации Объединенных Наций

186. В Уставе Организации Объединенных Наций заложены основные принципы, которые во время написания Устава считались жизненно важными для поддержания мира и международного порядка, включая уважение прав человека. Устав подтверждает не только негативные права, запрещающие нарушение в отношении отдельных лиц и народов, но также и позитивные права, как, например, положение статьи 55 о том, что "Организация Объединенных Наций содействует:
а) повышению уровня жизни, полной занятости населения и условиям экономического и социального прогресса и развития". Эта важная статья также обязывает Организацию Объединенных Наций содействовать "всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех" (подпункт с). В статье 56 говорится, что "все члены Организации обязуются предпринимать совместные и самостоятельные действия в сотрудничестве с Организацией для достижения целей, указанных в статье 55".

187. Хотя эти положения являются обязательными для государств-членов, в юрисдикции некоторых государств они не имеют собственной силы и поэтому не могут применяться в качестве средства правовой защиты отдельными истцами 145/. Однако в качестве положений договоров, применимых к Организации и всем ее членам, эти принципы сохранили свою важность, и, особенно в силу статьи 56, политические и судебные органы системы Организации Объединенных Наций подтвердили уважение прав человека в качестве международно-правового обязательства 146/.

144/ Ian Brownlie, Principles of Public International Law, fourth edition (Oxford, Clarendon, 1990), pp. 512-515, and the International Court of Justice judgement in the Barcelona Traction case. ICJ Reports (1970). Концепция была принята Комиссией международного права и включена в Венскую конвенцию о праве договоров, статья 53. Ежегодник Комиссии международного права, 1963 год.

145/ См., например, Fujii v. State of California, 28 Cal. 2nd 718, 242 P. 2nd 617 (1952), International Law Reports 19 (1952), p. 312; Rice v. Sioux City Memorial Park Cemetery, Inc., 245 Iowa 147, 60 NW 2nd 110 (1953), International Law Reports 20 (1953), p. 244; Comacho v. Rogers, 199 F Supplement 155 (1961); International Law Reports 32, p. 368.

146/ "The legal consequences for the States of the continued presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council resolution 276 (1970): Pleadings, oral statements, documents" [hereinafter, "Namibia Opinion"], ICJ Reports (1971), pp.56-57.

188. В качестве основного документа международного права договоров Устав и содержащиеся в нем общие принципы прав человека послужили авторитетным руководством к действию и стимулом для развития более конкретных стандартов правовых норм, регулирующих права человека. Из всех правовых и практических новых положений Устава наиболее влиятельными и конструктивными явились, пожалуй, запрещение дискриминации и концепция самоопределения народов, поскольку государства - члены Организации Объединенных Наций обязаны уважать и соблюдать эти фундаментальные принципы в интересах международного мира и правопорядка.

2. Стандарт неприемлемости дискриминации

189. В Уставе содержится ряд общих ссылок на права человека и основные свободы, которые должны осуществляться в интересах всех, "без различий по признаку расы, пола, языка или религии" 147/. Они легли в основу более конкретных положений, включенных в многочисленные многосторонние договоры, подписанные после 1945 года. Стандарты прав человека, включая недопустимость дискриминации, подверглись дальнейшей кодификации в пактах о правах человека и других документах в середине 60-х годов. К 1965 году принцип недопустимости дискриминации был признан международной юриспруденцией в качестве стандарта права 148/, и большинство судей Международного суда ссылались на обязательства erga omnes в современном международном праве, которые включают "принципы и правила, касающиеся основных прав человеческой личности, включая защиту от рабства и расовой дискриминации" 149/.

190. Правовой принцип недопустимости дискриминации по признаку расы получил дальнейшее подтверждение в практике органов Организации Объединенных Наций. Дополняя положения статей 55 и 56 Устава, резолюции Генеральной Ассамблеи, осуждающие апартеид 150/, Всеобщая декларация прав человека, международные пакты о правах человека и Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, а также другие договоры и декларации 151/ подтвердили недопустимость дискриминации в качестве универсального принципа прав

147/ Статьи 1(3), 13(1), 55, 56, 62(2) и 76.

148/ Судья Танака, особое мнение. ICJ Reports (1966), p. 300; "Namibia Opinion" (1971), p. 57, para. 131.

149/ Barcelona Traction case (second phase), ICJ Reports (1970), p. 32.

150/ И сионизм до отмены резолюции 3379 Генеральной Ассамблеи резолюцией 46/86 Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1991 года.

151/ Конвенция МОТ № 111 о дискриминации в области труда и занятий от 25 июня 1958 года, вступила в силу 15 июня 1960 года; Конвенция ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования от 14 декабря 1960 года, вступила в силу 22 мая 1962 года; Протокол ЮНЕСКО об учреждении Комиссии примирения и добрых услуг для разрешения разногласий, которые могут возникать между государствами, участвующими в Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования от 10 декабря 1962 года, вступил в силу 24 октября

(см. прод. сноски на след. стр.)

человека. Дискриминация по признаку пола также осуждена многосторонними соглашениями, такими, как Конвенция о дискриминации в области труда и занятий 152/ и Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 153/. Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений 154/ также дополняет юридические положения, запрещающие дискриминацию.

191. В соответствии с развитым к настоящему времени международным правом отношение к иностранцам определяется другими стандартами. Например, вопросы убежища, конфискации имущества, налогообложения и некоторых видов коммерческой практики могут быть связаны с мерами дифференциации, однако если стандарт дискриминации является *jus cogens*, как в случае расовой дискриминации, или если обращение с ними связано с неоправданной дифференциацией или произволом, то в этом случае этот стандарт может считаться незаконным. Что касается перемещения населения, то в некоторых случаях высылка лиц, не являющихся гражданами, может иметь законный характер, если подобное действие не является произвольным и не направлено конкретно на какую-то определенную группу населения.

3. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации

192. Как отмечалось во втором докладе о проделанной работе в области защиты меньшинств 155/, а также в предыдущих разделах настоящего документа, государства, сталкивающиеся с проблемами, обусловленными неоднородностью общества, могут воспользоваться целым рядом политических средств для их урегулирования. Выбор такого рода политических средств может быть ограничен обязательствами, вытекающими из положений документа, ратифицированного самым большим количеством государств за всю историю права, а именно Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (Конвенция о ликвидации расовой дискриминации) 156/.

151/ (продолжение) 1968 года; Международная конвенция о пресечении преступления апартеида и наказании за него, A/3068 (XXVIII) от 30 ноября 1973 года; Декларация ЮНЕСКО о расе и расовых предрассудках от 27 ноября 1978 года; Декларация ЮНЕСКО об основных принципах, касающихся вклада средств массовой информации в укрепление мира и международного взаимопонимания, в развитие прав человека и в борьбу против расизма и апартеида и подстрекательства к войне, от 28 ноября 1978 года; и Международная конвенция против апартеида в спорте, A/40/64 от 10 декабря 1985 года.

152/ Конвенция МОТ № 100 о равном вознаграждении мужчин и женщин за труд равной ценности от 29 июня 1951 года, вступила в силу 23 мая 1953 года.

153/ Резолюция 2263 (XXII) Генеральной Ассамблеи от 7 ноября 1967 года.

154/ A/36/55 от 25 ноября 1981 года.

155/ E/CN.4/Sub.2/1992/37, стр. 15-20.

156/ По состоянию на 30 мая 1993 года Конвенцию ратифицировали 134 государства.

193. Согласно этой Конвенции, государства обязаны соблюдать принципы равноправия, недоминирования и недискриминации. Для того чтобы государства могли выполнять эти обязательства, Конвенция наделяет их правом принимать некоторые законодательные и иные меры, препятствующие осуществлению находящихся в пределах их юрисдикции отдельными лицами и государственными органами дискриминационной практики по признаку расы.

194. Несмотря на всеобъемлющий характер своего названия, Конвенция касается не столько расизма как концепции, обусловленной определенным складом ума, сколько его внешних проявлений, принимающих форму дискриминационной практики или политики по признаку расы. Согласно Конвенции, расовая дискриминация означает:

"любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющие целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни" (статья 1.1).

Вместе с тем Конвенция о ликвидации расовой дискриминации не применяется к различиям или ограничениям, которые государства-участники проводят или делают между гражданами и негражданами, а также к положениям законодательства, касающимся натурализации (статья 1.2), при условии, что указанные национальные законы и практика не предполагают дискриминации какой-либо определенной национальности (статья 1.3).

195. В статье 5 Конвенции о ликвидации расовой дискриминации закрепляется целый ряд конкретных прав, включая политическое право принимать участие в "руководстве государственными делами на любом уровне, а также право равного доступа к государственной службе". К числу признанных в данной статье конкретных прав человека относится право на владение имуществом как единолично, так и совместно с другими, а следовательно, и право распоряжаться этим имуществом. В Конвенции упоминается право на жилище, получившее развитие в других документах не только в качестве права на достаточное жилище, но и в более широком плане в качестве права, гарантирующего место, позволяющее жить в мире и достоинстве, и права принимать решения относительно способов благоустройства этого места, самостоятельно определяемых общинами владельцев и жителей 157/. Случаи нарушения права на жилище зачастую сопряжены с использованием официальной жилищной политики в качестве инструмента дискриминации, что свидетельствует о ссыкании как на теоретическом, так и на практическом уровне мероприятий по территориальному планированию и перемещению населения, осуществляемых в большинстве случаев за счет коренных жителей территории 158/.

196. В статье 5 предусматривается также основополагающее право на гражданство. Согласно принципам современного международного публичного права, статус индивида определяется на основе его связей с государством, а также с той или иной территорией. Доктрина эффективного гражданства базируется на

157/ См. Leskie, *op. cit.*

158/ См., например, Сачар, *цит. соч.*

ряде важных международных договоров и некоторых внутригосударственных нормативных актах, которые признают принцип постоянного местожительства или domicilio 159/. Основополагающее значение в этой связи приобретают принцип принадлежности к той или иной общине и то обстоятельство, что стабильная община привязана к конкретной территориальной зоне. Так, население имеет локальный, т.е. "территориальный" статус, а государственный суверенитет предполагает ответственность перед народом или народами (общинами), проживающими на территории, границы которой совпадают с границами государства. Таким образом, принцип локального статуса, имеющий отношение к праву на гражданство и соответствующий положениям других международных документов в области прав человека, будет препятствовать перемещению лиц или общин, поскольку такое перемещение представляет собой нарушение основного права, гарантированного Конвенцией о ликвидации расизма.

197. Согласно международному договорному праву, государства наделяются полномочиями пресекать противоправные действия своих граждан и государственных органов "в соответствии с принципами, содержащимися во Всеобщей декларации прав человека". В практическом преломлении к положениям Конвенции о ликвидации расовой дискриминации выражение "в соответствии", как правило, толкуется в качестве требования, обязывающего государство соразмерять свои обязательства по пресечению случаев "подстрекательства" и проявления расовой дискриминации с положениями содержащихся во Всеобщей декларации статей 19 и 20 о свободе выражения мнений и ассоциации.

198. Конвенция о ликвидации расовой дискриминации предусматривает принятие позитивных мер с целью исправления последствий дискриминации; так, статья 2.2 Конвенции гласит, что в случаях, когда обстоятельства этого требуют, государства должны принимать "особые и конкретные меры" в социальной, экономической, культурной и других областях

"с целью обеспечения надлежащего развития и защиты некоторых расовых групп или лиц, к ним принадлежащих, с тем чтобы гарантировать им полное и равное использование прав человека и основных свобод".

Применение позитивных мер может быть ограничено лишь в той мере, в какой такие меры "ни в коем случае не должны в результате привести к сохранению неравных

159/ См., например, United Nations Legislative Series, Laws concerning Nationality (1954), pp. 586-593. В Сен-Жерменских соглашениях упоминается о лицах, родители которых "обычно проживают на соответствующей территории или обладают правами граждан (pertinenza)". См. также статью 19 мирного договора Италии от 10 февраля 1947 года, выдержки из которого приводятся в Brownlie, Principles of International Law, op. cit., p. 560. Кроме того, вышеизложенные соображения имеют отношение к формирующейся концепции права на родину (Recht auf die Heimat), подробно рассматриваемую в Kurt Rabl, ed., Das Recht auf die Heimat, vols. 1-5 (Munich, 1959); Otto Kimminich, Das Recht auf die Heimat (Bonn, 1978); F.H.E.W. du Buy, Das Recht auf die Heimat (Utrecht, 1975); Hartmut Koschik, ed., Das Recht auf die Heimat: Ein Menschenrecht (Munich, 1992); Christian Tomuschat, "Das Recht auf die Heimat: Neue rechtliche Aspekte" в J. Jekewitz, ed., Das Menschenrecht zwischen Freiheit und Verantwortung, Festschrift for Karl Josef Partsch (Berlin, 1989), pp. 183-212; и Felix Ermacora, Die sudetendeutschen Fragen. Rechtsgutachten (Munich, 1992).

или особых прав для различных расовых групп по достижении тех целей, ради которых они были введены". Таким образом, Конвенция о ликвидации расовой дискриминации предусматривает возможность применения средств правовой защиты в связи с дискриминацией, имевшей место в прошлом, при условии, что указанные средства не приведут в долгосрочном плане к появлению каких-либо новых постоянных привилегий за счет других групп.

199. Если случаи перемещения населения, имевшие место до 1932 года, привели к закреплению практики дискриминации за счет какой-либо группы, подпадающей под положения Конвенции о ликвидации расовой дискриминации, то государства-участники обязаны принять меры на официальном уровне с целью устранения в ретроактивном порядке последствий такого рода дискриминации.

4. Принцип самоопределения

200. Принцип самоопределения относится к числу наиболее важных и широко поддерживаемых и обсуждаемых коллективных прав, признанных международным правом 160/. Согласно современным концепциям, право на самоопределение представляет собой императивную правовую норму обычного международного права и рассматривается в качестве права непрерывного действия 161/, принадлежащего всем народам 162/, "свободно устанавливая без какого бы то ни было вмешательства извне свой политический статус и осуществляя свое

160/ James Crawford, The Creation of States in International Law (Oxford, Clarendon, Oxford, 1979), pp. 85-102; см. также David Makinson. "Rights of Peoples: A Logician's Point of View", в James Crawford, ed., The Rights of Peoples (Oxford, Clarendon, 1988), p. 73: "право на самоопределение все еще является единственным правом народов, которое надлежит закрепить в качестве четкой и отдельной нормы в международном документе под эгидой Организации Объединенных Наций".

161/ В докладе, представленном ЮНЕСКО на рассмотрение Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств, отмечалось, что "принцип самоопределения не относится к числу таких прав, которые могут использоваться лишь раз и после этого утрачиваются навсегда". (E/CN.4/Sub.2/1992/6, пункт 3 d.) Эктор Грос Эспель считает, что "право народов на самоопределение имеет постоянное действие, оно не прекращается после того, как оно было использовано...". См. подготовленное Эктором Гросом Эспелем исследование "Право на самоопределение: Осуществление резолюций Организации Объединенных Наций" (E/CN.4/Sub.2/405/Rev.1 (1980 год), пункт 47).

162/ Современные исследователи считают, что принцип самоопределения не сводится к праву, которым должны обладать бывшие колониальные народы. См. пункт 3 d) документа E/CN.4/Sub.2/1992/6. По мнению Родольфо Ставенхагена, применение старого, как мир, географического критерия при решении вопроса о том, какие народы имеют право на самоопределение, представляет собой *reductio ad absurdum* сути самой проблемы. См. подготовленное им исследование The Ethnic Question: Conflicts, Development and Human Rights (Tokyo, United Nations University Press, 1990), pp. 65-75. В сформулированном Комитетом по правам человека замечании общего порядка № 12, цитируемом в Patrick Thornberry, "The democratic or internal aspect of self-determination with some remarks on federalism", обращается внимание на

(см. прод. сноски на след. стр.)

экономическое, социальное и культурное развитие" 163/. Право на самоопределение рассматривается в виде процесса, а не в виде конкретного результата 164/ и считается состоящим из "связки" прав, из которой с учетом конкретного положения соответствующего народа можно отбирать различные права с целью реализации данного принципа 165/. Осуществление права на самоопределение может принимать самые разнообразные политические формы, начиная с реализации принципа самобытности и кончая созданием системы самоуправления и отделением или обретением статуса независимого государства.

201. Ян Браунлай отмечает, что "права и претензии групп, имеющих собственную культурную историю и самобытность, по существу, являются и должны быть одинаковыми. Различия же проявляются в способах реализации принципов и стандартов, что обусловлено различиями в конкретных условиях" 166/.

202. Политика и практика перемещения населения может быть конкретно нацелена на недопущение эффективной реализации права на самоопределение, например, путем выхолащивания соответствующего элемента принципа самоопределения с помощью методов демографического манипулирования или политики, осуществление которой приводит к аналогичным последствиям. Примером такой политики является внедрение поселенцев или поселений на оккупированных или спорных территориях, сопровождающееся принудительным рассредоточением первоначальных жителей соответствующих территорий, изменением демографического состава территорий с целью их подчинения или аннексии, что препятствует законному осуществлению народом соответствующих территорий своего права на самоопределение.

162/ (продолжение) "существование непрерывно действующего права на самоопределение, общая сфера применения которого распространяется на народы независимых государств" (CCPR/C/21/Add.3, стр. 8). Джеймс Крофорд полагает, что принцип самоопределения следует рассматривать в качестве права народов, а не права правительств. См. подготовленное им исследование "The Rights of Peoples: 'Peoples' or Governments?" в The Rights of Peoples, op. cit., p. 59. Информацию по вопросу о различии между общим принципом самоопределения и его отражением в признанных на международном уровне правах см. в Hurst Hannum Autonomy, Sovereignty and Self-Determination: The Accommodation of Conflicting Rights (Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1990), pp. 27-49.

163/ Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам, резолюция 1514 Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1960 года, Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятнадцатая сессия, Дополнение № 16 (A/4684); Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 года, статья 1; Международный пакт о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 года, статья 1; Устав Организации Объединенных Наций, пункт 2 статьи 1 и статья 55.

164/ M. Pomerance Self-determination in Law and Practice: The New Doctrine in the United Nations (Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff, 1982).

165/ Cindy Cohn, "Choices from the bundle: A model for exercising the right to self-determination" [предполагается издать в 1993 году].

166/ Ian Brownlie, "The Rights of Peoples in Modern International Law" в Crawford, The Rights of People, op. cit., p. 16.

203. Поскольку квинтэссенцией права на самоопределение являются право существовать в качестве народа и гарантии культурного и политического выживания соответствующих групп, его осуществление неизбежно становится невозможным в том случае, если население лишает его родины 167/ и если перемещение приводит к потере самобытности и утрате народом способности самостоятельно решать свою судьбу в качестве народа 168/.

204. Так, например, насильственное удаление народа с его традиционных земель или внедрение поселенцев на территории проживания коренных жителей без согласия на то последних являются средствами проведения политики ассимиляции и представляют собой явное нарушение минимальной гарантии, согласно которой право на самоопределение предполагает наделение народа правом "свободно определять" свою судьбу.

205. Существует мнение, что "возможным последствием анализа принципа самоопределения в контексте практики перемещения населения является признание того, что право на родину и право не подвергаться демографическому манипулированию представляет собой предварительное условие для реализации права на самоопределение" 169/. Практика перемещения населения не только вступает в противоречие с правом на самоопределение как таковым, но и может являться средством или фактором, препятствующим эффективной реализации основополагающих элементов права на самоопределение. Отнюдь не пытаясь осуществить исчерпывающий анализ воздействия политики перемещения населения на реализацию данного права на различных его уровнях, мы считаем необходимым обратить внимание на несколько весьма показательных взаимосвязей.

167/ Alfred de Zayas, "Population expulsion and transfer", в Rudolf Bernhardt, Encyclopedia of Public International Law, vol.8, (Amsterdam/New York/Oxford, North Holland, 1985), pp 438-444; Daniel Thurer "Self-determination", ibid., pp. 470-476, Antonio Cassese, "The self-determination of peoples", в Louis Henkin, ed., The International Bill of Rights: The Covenant on Civil and Political Rights (New York, Columbia University Press, 1981).

168/ Christa Meindersma, "Introduction" (приводится с сокращениями из представленного на международной конференции Организации непредставленных наций и народов (ОННН) документа по "аспектам прав человека применительно к практике перемещения населения", Таллинн, Эстония, 11-13 января 1992 года), в David Goldberg, ed., Report on UNPO the Conference on Population Transfer [далее именуется как UNPO Conference Report] (The Hague, UNPO, 1992). Клэр Пэлли отмечает, что "следующим этапом после детального анализа общих вопросов, касающихся практики перемещения населения, по всей вероятности, должна быть разработка законодательства, предусматривающего применение санкций за нарушения права на внутреннее самоопределение, включая случаи посягательства на непреходящие самобытность и целостность обособленных в культурном отношении этнических групп путем подавления их культуры". См. подготовленное Клэр Пэлли исследование "Population transfers" в Gomein, op. cit., p. 222. См. также Thornberry, op. cit., p. 21. Торнберри отмечает, что "политика насильственного переселения, перемещения населения, массовых выселений и другие формы демографического манипулирования наносят ущерб принципу целостности как таковому и должны рассматриваться в качестве нарушения права на самоопределение".

169/ Palley, op. cit., p. 222. См. также сноску 160 выше.

206. Осуществление права народов на самоопределение предполагает свободное и подлинное выражение воли этих народов 170/, например, путем проведения выборов или плебисцита. Однако в ситуации, когда в результате политики форсированного расселения, сопровождающейся перемещением коренного населения, поселенцы становятся на той или иной территории преобладающим большинством, осуществление демократических прав таким большинством предопределяет исход выборов, в результате чего понятие "подлинное выражение своей воли" превращается для коренных жителей в ничего не значащую фразу 171/. В ряде недавних случаев государства предпринимали активные попытки для того, чтобы использовать политику перемещения населения, в частности, меры по изменению демографической ситуации в том или ином районе, в целях оказания воздействия на исход референдумов.

207. Для многих народов осуществление их права на самоопределение означает прежде всего признание и сохранение земельных прав. Для большинства коренных народов возможность проживания на своих исконных землях и осуществление контроля за использованием и эксплуатацией своих природных ресурсов является необходимым условием сохранения их культурной и национальной самобытности, уникального образа жизни и духовного наследия, политической автономии и экономической самостоятельности. Потеря земель угрожает самому их существованию. Программы перемещения населения, включая удаление коренных жителей и стимулирование роста числа поселенцев, осуществляемые, в частности, под лозунгами "развития", "модернизации" или приоритетных задач в области обороны, представляют собой одно из основных средств присвоения земель коренного населения. Таким образом, политика перемещения населения может угрожать находящимся в распоряжении того или иного народа насущным средствам к существованию, представляющим собой ключевой элемент права на самоопределение.

208. Право пользоваться собственным языком может являться еще одним ключевым элементом требований народа в отношении реализации права на самоопределение, если отказ в праве на пользование собственным языком находится в русле планомерно проводимой политики. В этой связи нельзя назвать случайным тот факт, что в качестве основы при осуществлении политики перемещения населения избирались лингвистические критерии, позволяющие перемещать, переселять и рассредоточивать лиц, родной язык которых отличался от языка представителей доминирующей общины 172/.

170/ См. подготовленный докладчиком Подкомиссии по вопросам самоопределения г-ном Эктором Гросом Эспьелем доклад "Право на самоопределение: Осуществление резолюций Организации Объединенных Наций" (E/CN.4/Sub.2/405/Rev.1(1980), пункт 65). См. также заключение Международного Суда по делу о Западной Сахаре, ICJ Reports (1975), p. 31 and 33).

171/ Michael Kirby, "Population Transfer and the Right to Self-Determination: Differences and Agreements" (документ, представленный на Конференции Организации непредставленных наций и народов, упоминаемой в сноске 126 выше). Кирби утверждает, что "в ситуации, когда поселенцы становятся большинством, автоматическое осуществление демократических прав этим большинством может способствовать "захвату" территории - т.е. бюллетени для голосования позволяют сделать то, чего нельзя достичь путем вооруженной аннексии. Демократия в таком ее понимании может привести к исчезновению бесценной самобытной культуры" (стр. 70 текста оригинала).

172/ См., например, турецкий закон № 2510 от 14 июня 1934 года, и, в частности, пункт 11 этого закона.

5. Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него

209. Новые нормы международного законодательства в области прав человека формулировались в тесной увязке с развитием гуманитарного права. Концепция преступлений против человечности привела к принятию в 1948 году Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него (Конвенция о предупреждении геноцида). Главная цель Конвенции заключалась в объявлении геноцида преступлением, нарушающим нормы международного права 173/.

210. В своем консультативном заключении Международный Суд отмечал, что "лежащие в основе настоящей Конвенции принципы признаются цивилизованными нациями в качестве обязательных для государств принципов даже в отсутствие какого-либо договорного обязательства" 174/. Хотя в Конвенции не предусматриваются конкретные положения, запрещающие практику перемещения населения, возможность применения закрепленных в ней норм в отношении практики перемещения населения явствует из содержащегося в ней определения понятия геноцид. Согласно статье II, под геноцидом, в частности, понимаются:

"следующие действия, совершаемые с намерением уничтожить, полностью или частично, какую-либо национальную, этническую, расовую или религиозную группу как таковую:

- a) убийство членов такой группы;
- b) причинение серьезных телесных повреждений или умственного расстройства членам такой группы;
- c) преднамеренное создание для какой-либо группы таких жизненных условий, которые рассчитаны на полное или частичное физическое уничтожение ее;
- d) меры, рассчитанные на предотвращение деторождения в среде такой группы;
- e) насильственная передача детей из одной человеческой группы в другую".

211. Согласно утверждениям, некоторые из имевших место в нынешнем веке случаев перемещения населения подпадали под одну или несколько вышеуказанных категорий. Так, например, согласно имеющейся информации, политика перемещения примерно 650 000 представителей балтийских народов из их стран в другие районы

173/ Резолюция 260 (III) Генеральной Ассамблеи от 9 декабря 1948 года; Конвенция вступила в силу 12 января 1951 года. См. Paul Sieghart, The Lawful Rights of Mankind: An Introduction to the International Legal Code of Human Rights (New York, Oxford University Press, 1985), pp. 60-61; см. также Igor P. Blisichenko, "Responsibility in breaches of humanitarian law", в International Dimensions of Humanitarian Law (Paris, UNESCO; Geneva: Henry Dunant Institute; Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1988), at 285-86.

174/ Оговорки к Конвенции о предупреждении геноцида, консультативное заключение, ICJ Reports (1951).

бывшего Советского Союза в период с 1941 по 1952 год сопровождалась систематической практикой разлучения детей со своими родителями из числа представителей балтийских народов с целью их последующего воспитания в чуждой для них культурной среде. Явные случаи перемещения населения и принудительного труда людей в трудовых лагерях Западной и Восточной Сибири, Киргизии и других районов в опасных для жизни условиях могут подпадать сразу под несколько из пяти элементов содержащегося в Конвенции определения геноцида 175/.

212. Запрещение геноцида соответствует праву народов на физическое существование 176/. Практика перемещения населения может угрожать физическому существованию того или иного народа, как это бывает, например, в случае удаления земледельческих общин со своих исконных земель или насаждения поселенцев на оккупированных или аннексированных территориях как средства изменения демографического состава населения этих территорий.

213. Трагические случаи насильственного перемещения населения, зачастую осуществляемого в бесчеловечных условиях и вынуждающего перемещаемых лиц бросать на произвол судьбы все свое имущество, могут иметь своим результатом серьезные физические и психические травмы и даже смерть большого числа представителей перемещаемого народа. Опыт показывает, что насильное переселение народов, жизнь которых особо тесным образом связана с землей, наиболее быстро приводит к их физическому уничтожению. Взаимосвязь между практикой перемещения населения и геноцидом обретает наиболее отчетливые формы в тех случаях, когда выселение народа или внедрение поселенцев сопровождается менее закамуфлированными мерами по физическому уничтожению той или иной группы, включающими принудительные аборты, запрет на использование собственного языка, национальных обычаев и религии, заключение под стражу, убийства и пытки 177/.

214. Для того чтобы говорить о том, что конкретная политика и практика перемещения населения представляют собой геноцид согласно положениям Конвенции, необходимо не только продемонстрировать деструктивные последствия такого рода перемещения, но и убедительно доказать намерение правительства или иной исполнительной структуры "уничтожить, полностью или частично, какую-либо национальную, этническую, расовую или религиозную группу как таковую". Намерение правительства, приравняемое к акту совершения геноцида, может

175/ Mass Deportations of Population from the Soviet Occupied Baltic States (Stockholm, Estonian Information Center and Latvian National Foundation, 1981).

176/ Yoram Dinstein, "Collective human rights of peoples and minorities," International and Comparative Law Quarterly, vol. 25, Part 1 (January 1976), p. 105.

177/ Joseph Schechla, "Planning the end of existence", Middle East Policy, vol.1, No. 2 (Summer 1992), pp. 109-119. Автор отмечает, что физическое уничтожение той или иной группы не обязательно осуществляется в короткие сроки, а может представлять собой постепенный и все более нарастающий процесс.

принимать самые разные формы в зависимости от обстоятельств. Степень участия правительства в практике перемещения населения может быть разной: начиная от непосредственного осуществления таких перемещений и кончая поощрением и стимулированием определенных движений среди населения или полной неспособностью принять какие-либо меры с целью пресечения "спонтанно" протекающих процессов перемещения.

215. Однако даже в тех случаях, когда участие правительства в перемещении населения носит закамouflированный характер и выражается всего лишь в актах поощрения или стимулирования, такое участие может сопровождаться применением властных полномочий, достаточных для того, чтобы их последствия для подвластного правительству населения можно было рассматривать в качестве акта геноцида. Понимание правительством деструктивных последствий перемещения для соответствующей группы и одновременно с этим продолжение участия в осуществлении такой практики или неспособность принять меры для ее пресечения лишает всякой силы выдвигаемые правительством аргументы об отсутствии намерения.

216. Применение Конвенции о предупреждении геноцида в случаях перемещения населения имеет ряд недостатков, не связанных с оспариванием доказательств о наличии намерения. В основе Конвенции лежат нюрнбергские принципы, подтверждающие индивидуальную ответственность за военные преступления и преступления против человечности 178/. Практика свидетельствует о малой эффективности применения положений Конвенции в отношении "лиц ..., независимо от того, являются ли они ответственными ... правителями, должностными или частными лицами" (статья IV). И действительно, отбор отдельных лиц с целью предъявления им обвинений может оказаться тем испытанием, которое ставит под сомнение целесообразность применения Конвенции в тех случаях, когда выявление соответствующих лиц сопряжено с гораздо большими проблемами, нежели выявление более крупных государственных или правительственных механизмов, формулирующих и/или осуществляющих политику. "Малоинтенсивный" или постепенно нарастающий характер нарушений, целью или результатом которых является геноцид, может помешать достижению межгосударственного консенсуса, который представляется необходимым для целей применения этого документа.

217. Лишь в нескольких конвенциях предусматривается применение юрисдикции международного уголовного суда. Применение юрисдикции международного уголовного суда, хотя и не в полной мере, предусматривается в Конвенции о предупреждении геноцида (статья VI) и в Конвенции о ликвидации апартеида (статья V). В большинстве же других конвенций, например в статье 7 Конвенции о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, речь идет о национальной юрисдикции. При этом предпочтение традиционно отдается юрисдикции государства, на территории которого совершено преступление. Применение такого подхода было бы весьма затруднительным в рамках попыток международного сообщества привлечь к ответственности виновных в совершении таких преступлений, как преступление апартеида или геноцида.

178/ Международный военный трибунал отмечает, что "преступления, нарушающие нормы международного права, совершаются людьми, а не отвлеченными единицами, и применение положений международного права может быть обеспечено только путем наказания физических лиц, совершающих такие преступления", Federal Rules Decision, vol. 6 (St. Paul, West Publishing Co., 1947), p. 110.

218. Несмотря на содержащееся в Конвенции о предупреждении геноцида положение о том, что "каждый участник настоящей Конвенции может обратиться к соответствующему органу Объединенных Наций с требованием принять ... меры в целях предупреждения и пресечения актов геноцида" (статья VIII), эта Конвенция так никогда и не применялась, если не считать случаев ее использования исключительно в риторических целях. В свете всевозможных нарушений ее положений с момента принятия в 1948 году Конвенция о предупреждении геноцида являет собой пример нехватки у международного сообщества политической воли поддерживать нормы, направленные на пресечение наиболее отвратительных нарушений прав человека. В этой связи перспектива применения этого документа для пресечения случаев перемещения населения, гораздо более распространенных по сравнению с классическими случаями геноцида, принимающими форму истребления населения, представляется весьма туманной.

6. Всеобщая декларация прав человека

219. Всеобщая декларация прав человека, сформулированная после окончания второй мировой войны, была принята международным сообществом 10 декабря 1948 года на основе консенсуса 179/. Правовое значение декларации, хоть и не задуманной в качестве обязательного с юридической точки зрения документа, выходит далеко за рамки первоначальных замыслов. Декларация выполняет роль авторитетного руководства при толковании положений Устава Организации Объединенных Наций, на ее положения неоднократно ссылалась Генеральная Ассамблея; кроме того, она является подспорьем в процессе принятия и толкования норм внутригосударственного и договорного права 180/. Положения Декларации цитируются Международным Судом и Европейским судом и представляют собой основу механизмов осуществления решений на уровне Организации Объединенных Наций 181/. Декларация во всей ее полноте или, по крайней мере, большое число содержащихся в ней положений, рассматривается в качестве общеправовых принципов или обязательных норм обычного права 182/.

220. Практика перемещения населения неизбежно вступает в противоречие с духом и буквой почти всех статей Декларации, создателей которой вдохновляла

179/ Резолюция 217 (III) Генеральной Ассамблеи, часть А.

180/ См. "The Universal Declaration of Human Rights: its significance in 1988", SIM Special No. 9 (Utrecht: SIM, 1988); Brownlie Principles of Public International Law, op. cit., pp. 570-71.

181/ Информацию по вопросу о правовом значении Всеобщей декларации в связи с осуществлением процедуры 1503 см. Asbjorn Eide, Gudmundur Alfredsson and others, eds., The Universal Declaration of Human Rights: A Commentary (Oslo, Scandinavian University Press, 1992), pp. 6-8.

182/ Cees Flinterman, "The Universal Declaration of Human Rights and the need for human rights education", в SIM Special No. 9 op. cit. Автор отмечает, что "все государства в настоящее время несут ответственность за то, каким именно образом они соблюдают этот общий стандарт" (стр. 41 текста оригинала).

решимость не допустить повторения ужасов и злодеяний второй мировой войны, из которых практика перемещения населения была поставлена в ряд наиболее серьезных преступлений 183/.

221. В пределах темы настоящего доклада достаточно отметить, что концепция человеческого достоинства, заложенная в основу Всеобщей декларации прав человека, и провозглашение этой декларации в качестве "задачи, к выполнению которой должны стремиться все народы", неизбежно вступает в противоречие с продолжающейся практикой перемещения населения. Особое значение в этой связи имеют статья 9, запрещающая произвольное задержание или изгнание, статья 13, гарантирующая свободу передвижения, и статья 15, гарантирующая право на гражданство и запрещающая произвольное лишение гражданства.

222. Права, закрепленные в Декларации, получили дальнейшее развитие в двух Международных пактах и других документах. Анализ указанных текстов позволяет рассмотреть вопрос об уместности применения ряда их положений в связи со случаями перемещения населения и возможных средствах правовой защиты.

7. Международный пакт о гражданских и политических правах

223. Анализируя практику перемещения населения в свете положений Международного пакта о гражданских и политических правах 184/, можно отметить, что эта практика по своим целям и результатам препятствует реальному осуществлению закрепленных в Пакте прав и представляет собой явное нарушение большого числа статей Пакта, включая перечисленные в статье 4 права, отступление от которых не допускается.

224. Прошлые и нынешние ситуации свидетельствуют о том, что практика насильственного перемещения, включая перемещение населения в соответствии с государственными договорами об обмене, неизменно сопровождается многочисленными случаями гибели представителей соответствующих народов, что является нарушением права на жизнь, закрепленного в статье 6 185/. Перемещение населения зачастую сопровождается пытками и другими видами унижающего достоинство обращения, особенно в случае применения принудительных мер, причем перемещенные лица нередко подвергаются произвольному задержанию до

183/ Jan Martenson, "The Preamble of the Universal Declaration of Human Rights and UN Human Rights Programme", в Eide and Alfredsson *op. cit.*, 17-29. По его мнению, "Всеобщая декларация прав человека явилась символом своего времени, утверждающим в опровержение фашистских и нацистских теорий, лежащих в основе бесчисленного множества злодеяний, исключительную ценность человеческой личности, оправдывающим страдания и жертвы тех, кто вступил в борьбу против фашистских и нацистских режимов, и представляющим собой программу действий, призванную не допустить повторения злодеяний, все еще стоящих перед глазами составителей Всеобщей декларации прав человека" (стр. 17 текста оригинала).

184/ Резолюция 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года; Пакт вступил в силу 23 марта 1976 года.

185/ Информацию по вопросу о случаях перемещения этнических немцев после второй мировой войны см. Alfred de Zayas, *Nemesis at Potsdam, op. cit.*, и "International Law and Mass Population Transfers", *Harvard Intl L.J.* vol. 16, № 2, pp. 207-258.

или после процедуры перемещения и, возможно, даже используются для выполнения принудительных работ или содержатся в подневольном состоянии. В этой связи представляется уместным обратить внимание на положение этнических меньшинств, описываемое назначенным Комиссией по правам человека Специальным докладчиком по положению в области прав человека в Мьянме. Специальный докладчик сообщил Комиссии, что он собрал многочисленные доказательства, свидетельствующие о том, что "следствием осуществляемой властями Мьянмы практики насильственного перемещения и принудительного привлечения населения в качестве носильщиков является систематическое применение пыток (включая изнасилование), жестокого, бесчеловечного и унижающего достоинство обращения, похищений или произвольного задержания мусульман и других этнических меньшинств, проживающих в области Ракхайн".

225. Особое значение в связи с практикой перемещения населения имеет содержащееся в статье 12 Пакта право на свободное передвижение 186/. Данное право включает право покинуть какую-либо страну и возвращаться в нее, а также право на свободное передвижение внутри государства и свободный выбор местожительства.

226. Право на въезд в какую-либо страну имеет самое непосредственное отношение к практике насильственного изгнания или высылки, посредством которой лица лишаются права на возвращение в собственную страну. В случае с Южной Африкой целые расовые группы были изгнаны со своих земель, насильно перемещены в специально отведенные районы, впоследствии объявленные "независимыми государствами", и денационализированы с целью воспрепятствовать осуществлению ими права на возвращение. Руководствуясь политическими мотивами, государства использовали и продолжают использовать практику массовых высылки с последующим лишением высланных гражданства, а также практику денационализации, позволяющую возможность осуществлять массовую высылку целых национальных или этнических групп. Деятельность, направленная на очищение территории от какой-либо конкретной этнической группы, самым непосредственным образом нарушает право индивида или группы на свободное передвижение внутри государства, а также право на возвращение 187/.

227. В ходе осуществления политики насильственного удаления коренного населения и внедрения поселенцев специально отбираемые для перемещения лица и группы лиц могут насильно переселяться в так называемые "концентрационные пункты" или "типовые поселения", где их право на передвижение и развитие может быть подвергнуто жесткому ограничению и контролю. В большинстве таких случаев право людей покинуть эти поселения и, следовательно, право покинуть свою

186/ Право на свободное передвижение закреплено также и в других международных документах по правам человека, к числу которых относятся Всеобщая декларация прав человека (статья 13); Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (протокол IV, статьи 2 и 3); Американская конвенция о правах человека (статья 22); Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (статья 5); Африканская хартия прав человека и народов (статья 12).

187/ Информацию по проблеме высылки и изгнания применительно к праву на свободное передвижение см. Hurst Hannum, The Right to Leave and Return in International Law and Practice (Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff, 1987), pp. 63-67.

страну резко ограничивается. Применение данных методов позволяет осуществить расселение лиц, принадлежащих к доминирующей этнической группе или являющихся гражданами оккупационной державы, в целях распространения контроля над соответствующей территорией или рассредоточения коренных жителей этой территории и установления над ними эффективного контроля.

228. Обмены населением могут на практике приводить к усложнению перемещений населения между общинами и территориями, даже когда официально не вводится никаких ограничений права покидать ту или иную территорию 188/. Важнейшее значение для проблемы перемещения населения имеет вопрос о праве на свободу передвижения во всех его аспектах. Когда население насильно перемещается в пределах страны или поощряется заселение земель другими лицами либо когда население вынуждается пересекать международные границы, эти меры нарушают основное право человека оставаться на своей земле. Такое право можно понимать как неизбежное следствие права на свободу передвижения. Свобода передвижения должна обязательно предполагать противоположное право на свободу оставаться на той или иной территории. Сформулированное в плане свободы передвижения данное право подчеркивает элемент добровольности; принудительные перемещения населения неизбежно ущемляют свободу передвижения.

229. Практическое значение права на свободу передвижения в ситуациях перемещений населения видно также на примере того, что на данное право могут даже ссылаться в оправдание таких перемещений. Например, поощряемое или стимулируемое перемещение и последующее расселение лиц на территории (независимо от того, является ли она спорной или нет), где проживает иная группа населения, может обосновываться правом этих лиц на свободное передвижение без каких-либо ограничений в пределах страны и на выбор ими местожительства. Однако такие передвижения могут тщательно планироваться и преследовать цель обеспечить, чтобы спорная или оккупированная территория стала фактически неотъемлемой частью государства, которое стимулирует такие передвижения или молчаливо соглашается с ними. В таких ситуациях в результате подобного расселения могут равным образом ограничиваться права переселенцев возвращаться в свою страну или места первоначального проживания и ущемляться право коренных жителей данной территории на свободу передвижения.

230. Право на свободу передвижения, закрепленное в статье 12 Международного пакта о гражданских и политических правах, является объектом ограничений, которые "необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других и совместимы с признаваемыми в ... Пакте другими правами". Хотя согласно общему правилу исключения из принципа должны толковаться ограничительно, с тем чтобы не нарушить данный принцип, довольно широкие термины "общественная безопасность" и "государственная безопасность" вызывают озабоченность в связи с их возможным применением, и, как отмечалось, являются недостаточно точными, чтобы использоваться в качестве критерия для ограничения определенных прав и свобод личности 189/. Ограничения, как правило, не могут толковаться таким образом, чтобы легитимизировать не являющиеся необходимыми произвольные или дискриминационные меры, преследующие задачи, противоречащие общей цели и предназначению конкретного права и документа, в котором оно закреплено.

188/ Ibid., p. 94.

189/ Доклад Специального докладчика г-жи Эрики Даес "Обязанности личности перед обществом и ограничения прав и свобод человека, предусмотренные в статье 29 Всеобщей декларации прав человека", E/CN.4/Sub.2/432/Rev.2 (1982).

231. В статье 13 Пакта предусматривается, что иностранец, законно находящийся на территории страны, может быть выслан из нее только во исполнение решения, вынесенного в соответствии с законом, и если императивные соображения государственной безопасности не требуют иного, имеет право на пересмотр своего дела компетентной властью и на то, чтобы быть представленным перед этой властью. Коллективные высылки противоречат этому положению. Представляется, однако, что защите подлежат лишь иностранцы, законно находящиеся на территории страны. Если буквальное толкование данного положения будет допускать возможность массовой высылки иностранцев или иммигрантов, находящихся в стране незаконно, то тогда в сфере действия принципа защиты от высылки будет явный пробел в отношении этой уязвимой группы.

232. Принудительное перемещение населения представляет собой произвольное или незаконное вмешательство в личную жизнь человека или произвольное или незаконное посягательство на неприкосновенность его жилища и весьма часто приводит к разлучению членов семьи, выливаясь тем самым в несоблюдение прав семьи 190/. Особое значение для вопроса о перемещениях населения, затрагивающих интересы меньшинств, имеет статья 27, в которой лицам, принадлежащим к этническим, религиозным и языковым меньшинствам, гарантируется право пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию, а также пользоваться родным языком. Однако с учетом рамок настоящего доклада и мандата Специального докладчика по проблемам меньшинств, которому поручено в его предстоящем докладе рассмотреть вопрос о перемещениях населения, затрагивающих интересы меньшинств, данные вопросы в настоящем докладе подробно рассматриваться не будут.

8. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах

233. Хотя экономические, социальные и культурные права закреплены в отдельном Пакте, они неотделимы от гражданских и политических прав и взаимосвязаны с ними 191/. Согласно Лимбургским принципам и статье 2 (1) Пакта, государства - участники Пакта обязуются принимать по возможности в кратчайшие сроки меры по обеспечению осуществления провозглашенных в нем прав 192/. Поэтому

190/ Международный пакт о гражданских и политических правах, статьи 17 и 23.

191/ См. Доклад Специального докладчика по экономическим, социальным и культурным правам, Данило Тюрк, цит. соч., E/CN.4/Sub.2/1992/16. В резолюции 32/130 Генеральной Ассамблеи "Альтернативные подходы и пути и средства содействия в рамках системы Организации Объединенных Наций эффективному осуществлению прав человека и основных свобод" от 16 декабря 1977 года говорится, в частности, что "все права человека и основные свободы неделимы и взаимозависимы" и что "полное осуществление гражданских и политических прав невозможно без осуществления экономических, социальных и культурных прав".

192/ Лимбургские принципы, разработанные на совещании экспертов по рассмотрению характера и объема обязательств государств - участников Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, которое было создано Международной комиссией юристов, Маастрихт, июнь 1984 года. Анализ работы совещания см. Human Rights Quarterly, vol. 9, No. 2 (May 1987).

государственную практику, препятствующую этому процессу, и продолжающееся несоблюдение данных принципов можно считать нарушением экономических, социальных и культурных прав 193/.

234. Как и в Международном пакте о гражданских и политических правах, в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах содержится ряд положений, непосредственно касающихся анализа правовых аспектов перемещения населения и аспектов перемещения населения, связанных с правами человека. Поскольку в предварительном докладе нет возможности дать исчерпывающий анализ всех положений Пакта, нижеследующее описание будет ограниченным.

235. В процессе перемещения населения ущемляются право на труд и право на образование (статьи 6 и 13). Кроме того, лишение конкретных групп возможности получить работу и образование или создание благоприятных условий в области занятости или образования для одной группы населения может привести к тому, что другие группы населения будут вынуждены покинуть территорию, и в результате изменится ее демографический характер. Если такие благоприятные условия предоставляются на основе критериев, перечисленных в статье 2 (2) Пакта, то это приводит также к нарушению содержащегося в ней принципа недискриминации. Кроме того, дискриминация или лишение возможности получить образование и работу часто влекут за собой перемещение населения на ту или иную территорию или отток его с этой территории.

236. Особого внимания заслуживает статья 11, в которой рассматривается право на достаточное жилище в более широком контексте права на достаточный жизненный уровень, достаточное питание и одежду 194/. Специальный докладчик Подкомиссии по вопросу о праве на достаточное жилище отмечал, что страны, незаконно оккупирующие чужие территории, обычно прибегают к методам дискриминации в жилищной сфере в целях создания благоприятных условий для своих собственных граждан за счет ущемления прав коренных жителей, в частности путем использования законов о планировании и практики переселения.

237. Во время перемещения населения люди зачастую выселяются из своих домов или их дома сносятся. В других случаях дома изгнанных или переселяемых лиц могут занимать и использоваться новыми поселенцами, переезжающими на данную территорию.

238. Помимо выселения, которое признано нарушением прав на жилище 195/, весьма бедственные жилищные условия в местах переселения, типовых деревнях или лагерях беженцев не могут считаться соответствующими норме на достаточное жилище, провозглашенной в Пакте. Кроме того, в статье 11 предусматривается

193/ См. также Лимбургские принципы 70-73. В принципе 72 подробно раскрывается поведение правительств, представляющее собой нарушение Пакта.

194/ Общую информацию о праве на достаточное жилище см. Scott Leckie, From Housing Needs to Housing Rights: An Analysis of the Right to Adequate Housing under International Human Rights Law (London, IID, 1992); см. также Раджинар Сачар, E/CN.4/Sub.2/1992/15.

195/ В резолюциях 1991/12 и 1992/14 Подкомиссии признается, что "практика принудительного выселения представляет собой грубое нарушение прав человека, и в частности права на достаточное жилище".

также право на "непрерывное улучшение условий жизни". В процессе перемещения условия жизни населения не только не улучшаются, а, как правило, ухудшаются. В общем замечании № 4 о праве на достаточное жилище, принятом Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам в 1991 году, указывается, что это право

"не следует толковать в узком или ограничительном смысле, что уравнивало бы его, например, с предоставленным кровом, означающим лишь то, что кто-то имеет крышу над своей головой. Его, скорее, следует рассматривать как право жить где бы то ни было в безопасности, мире и с достоинством" 196/.

239. В пункте 18 общего замечания Комитет высказал мнение, что случаи принудительного выселения являются *prima facie* несовместимыми с требованиями Пакта и могут быть оправданными только при самых исключительных обстоятельствах и когда они согласуются с соответствующими принципами международного права 197/.

240. Имеют отношение к данному вопросу и провозглашенные в Пакте культурные права, хотя их значение, как правило, недооценивается. Понятие культурных прав толкуется как право членов общин сохранять свою особую культуру 198/. Культурные права могут защищать лицо и его образ жизни от посягательств на данный аспект человеческого достоинства. Перемещения населения, осуществляемые с намерением или целью нивелировать особенности отдельных групп населения, могут вполне представлять собой такое посягательство. То же самое относится к перемещениям населения, производимым с целью принудительной ассимиляции этнических групп. Лишение культурной самобытности, хотя такое право прямо и не признается, является одним из основных источников современных этнических конфликтов.

241. В статье 15 Пакта признается, среди прочего, право каждого человека на участие в культурной жизни. Право на самоопределение, провозглашенное в статье 1, включает право народов свободно обеспечивать свое культурное развитие.

242. В статье 4 приводятся общие положения, касающиеся ограничения прав, провозглашенных в Пакте, и в ней предусматривается, что государство может устанавливать только такие ограничения этих прав, "которые определяются

196/ Доклад Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о работе его шестой сессии, Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 1992 год, Дополнение № 3 (E/1992/23; E/C.12/1991/14), приложение III, пункт 7.

197/ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, общее замечание № 4 (1991) от 12 декабря 1991 года "Право на достаточное жилище" относительно статьи 11 Пакта.

198/ Jack Donnelly, "Human rights, individual rights and collective rights", in Jan Berting and others, eds., Human Rights in a Pluralist World: Individuals and Collectives (Westport, Meckler, 1990), pp. 39-74.

законом, и только постольку, поскольку это совместимо с природой указанных прав, и исключительно с целью способствовать общему благосостоянию в демократическом обществе" 199/.

243. В статье 5 запрещается ущемление прав, провозглашенных в Пакте, и не допускается их ограничение в большей мере, чем это предусматривается в Пакте.

244. В своем аналитическом докладе по вопросу о лицах, перемещенных в пределах страны, Генеральный секретарь отметил, что нормы, закрепленные во Всеобщей декларации прав человека и в Международном пакте о гражданских и политических правах, являются широкими, общими нормами, предусматривающими свободу передвижения и выбора местожительства в целом, а не вопросы перемещения как такового. Вместе с тем он указывал, что "в свете накопленного опыта, вероятно, может также оказаться возможным, помимо подтверждения общих норм, закрепленных в этих документах, разработать более конкретные руководящие принципы, касающиеся ситуаций, в которых чаще всего происходит перемещение лиц, в частности перемещение, которое осуществляется в качестве преднамеренной государственной политики" 200/.

9. Конвенции Международной организации труда

245. Родившаяся в результате достигнутого после первой мировой войны понимания того, что международный мир и мировой порядок могут быть обеспечены лишь в результате утверждения социальной справедливости, Международная организация труда (в то время Комиссия труда) была создана для улучшения условий труда трудящихся во всем мире путем разработки международного кодекса труда.

а) Конвенции о принудительном труде

246. Разрабатывая этот кодекс, МОТ приняла в 1930 году Конвенцию № 29 о принудительном или обязательном труде 201/ с целью "упразднить применение принудительного или обязательного труда во всех его формах в возможно кратчайший срок" (статья 1). В Конвенции № 29, которую из всех документов МОТ ратифицировало наибольшее количество государств 202/, применение таких форм труда разрешается в течение переходного периода лишь в исключительных обстоятельствах при соблюдении определенных условий. В статье 8 (2) устанавливается, что ответственность за любое решение прибегнуть к

199/ См. Лимбургские принципы 46-57. "Ограничения прав, признаваемых в Пакте, должны отвечать и служить интересам всего общества" (принцип 52); и "положения, вводящие ограничения, не должны применяться таким образом, чтобы право становилось недействительным" (принцип 42).

200/ E/CN.4/1992/23, пункт 86.

201/ Принята 10 июня 1930 года, вступила в силу 1 мая 1932 года.

202/ По состоянию на 31 декабря 1992 года Конвенция МОТ № 29 была ратифицирована 129 государствами. ILO, "Lists of Ratifications by Convention and by country, International Labour Conference, 79th Session" (Geneva, International Labour Office, 1992), pp. 14-16.

принудительному или обязательному труду несут высшие гражданские власти данной территории, однако они могут предоставить эти полномочия высшим местным властям в случаях, когда такой труд не будет иметь следствием "удаление трудящихся от их обычного местожительства".

247. При переходе к упразднению принудительного и обязательного труда, требуемого в качестве налога, в статье 10 (2d) устанавливается условие, согласно которому заинтересованные власти обязаны убедиться, среди прочего, в том, "что выполнение этой работы или службы не заставит трудящихся удалиться от их обычного местожительства". Более подробно о вредных условиях привлечения трудящихся к принудительному или обязательному труду говорится в статье 16 (1), где указывается, что, "кроме случаев исключительной необходимости", эти трудящиеся не могут "переводиться в такие районы, где условия питания и климатические условия были бы настолько отличными от привычных им условий, что подвергали бы опасности их здоровье". В соответствии с установленными условиями перевода трудящихся власти обязаны свести на нет негативные последствия такого перевода. В пункте 2 статьи 16 предусматривается, что

"ни в коем случае такой перевод трудящихся не может быть разрешен, если не будут строго проведены все мероприятия в отношении гигиены и жилищных условий, необходимые для устройства трудящихся и для охраны их здоровья".

Кроме того, в пункте 3 указывается, что, если такой перевод окажется неизбежным, "принимаются после консультации с компетентным медицинским учреждением меры, обеспечивающие постепенное приспособление трудящихся к новым условиям питания и климатическим условиям".

248. Сфера действия Конвенции № 29 ограничена, ее положения не распространяются на обязательную военную службу, работу или службу, требуемую вследствие приговора, вынесенного решением судебного органа, выполнение обычных гражданских обязанностей или всякую работу или службу, требуемую в условиях чрезвычайных обстоятельств, в том числе в случаях стихийных бедствий и войны (пункт 2 статьи 2). Положения Конвенции не распространяются также на "работу или службу, являющуюся частью обычных гражданских обязанностей граждан полностью самоуправляющейся страны" (пункт 2b статьи 2). Если следовать от противного, то действие Конвенции не распространяется на принудительный или обязательный труд в самоуправляющихся территориях.

249. Таким образом, эта Конвенция МОТ прямо не запрещает перемещение лиц или групп населения. Вместе с тем она ограничивает подобную практику в мирное время, и на том этапе в ней были установлены новые обязательные для осуществления нормы. Кроме того, формулировки Конвенции свидетельствуют о ее переходном характере, и предполагается, что Конвенция № 29 является временной нормой, которая будет заменена более прогрессивными правовыми механизмами.

b) Конвенции, касающиеся коренного населения и населения, ведущего племенной образ жизни

250. В 1957 году МОТ приняла Конвенцию № 107 о защите и интеграции коренного и другого населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни, в независимых странах. Как подразумевается в ее названии, в Конвенции устанавливаются нормы, которыми должны руководствоваться государства по отношению к этим уязвимым группам населения не на основе признания их особого положения, а исходя из задачи в конечном итоге ликвидации их отличительного

характера с помощью политики ассимиляции. Хотя впоследствии возобладала точка зрения, что такая политика в конечном счете наносит ущерб коренным и племенным народам во многих важных областях, положения этой Конвенции открыли путь к признанию прав данных народов на их земли и к установлению правила компенсации. В Конвенции предусматривается:

"Статья 11.

За заинтересованным населением признается право коллективной или индивидуальной собственности на находящиеся в его исконном владении земли.

Статья 12.

1. Заинтересованное население не выселяется с занимаемых им издавна земель без его свободно выраженного на то согласия, за исключением предусмотренных национальным законодательством мер по охране государственной безопасности, обеспечению экономического развития страны или по охране здоровья.

2. В подобных случаях, когда такое выселение представляется необходимым, охваченному этой мерой населению предоставляются земли, по меньшей мере равнокачественные ранее занятым, достаточные для удовлетворения его насущных нужд в настоящее время и для обеспечения его дальнейшего развития. В случаях, когда имеется возможность предложить переселенцам другую работу и когда заинтересованные лица предпочитают получить возмещение деньгами или натурой, им предоставляется такая компенсация с соблюдением надлежащих гарантий.

3. Полностью возмещаются все потери и убытки, понесенные, таким образом, лицами в результате переселения". (Подчеркнуто автором.)

251. Кроме того, в Конвенции № 107 предусматривается установление правомерности перемещения населения в трех ситуациях, связанных с обеспечением государственной безопасности, экономического развития страны и здоровья соответствующего населения. Правомерность перемещения обусловливается необходимостью фактического улучшения положения перемещенного населения после переселения. Эта туманная цель могла бы стать главным критерием приемлемости перемещений, осуществляемых на основании трех причин, изложенных в данной Конвенции.

252. МОТ отказалась от политики стирания различий между группами населения, когда в 1986 году она пришла к выводу "о нецелесообразности интеграционного подхода, который более не отражает современных воззрений" 203/. МОТ выступает в поддержку политики, которая позволяет "коренным и племенным народам в максимально возможной степени определять свое экономическое, социальное и культурное развитие 204/".

256. В 1989 году была принята Конвенция МОТ № 169 о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах, которая заменила Конвенцию МОТ № 107. Хотя на первый взгляд может показаться, что в

203/ ILO, "Meeting of Experts on the Revision of the Indigenous and Tribal Population Convention, 1957 (No. 107)". APPL/MER/107/1986/D.7.

204/ Ibid.

Конвенции № 169 содержатся конкретные положения, нацеленные на прекращение принудительного выселения коренных народов с их земель, более глубокий анализ показывает наличие весьма существенных упущений в правовой защите от продолжения такой практики.

254. В первых двух пунктах статьи 16 говорится:

"1. За исключением изложенного в нижеследующих пунктах настоящей статьи, соответствующие народы не выселяются с занимаемых ими земель.

2. Если переселение указанных народов считается необходимым в виде исключительной меры, такое переселение имеет место только при наличии свободного и сознательного согласия. При невозможности получить их согласие такое переселение имеет место только в соответствии с установленными национальными законами должными процедурами, включая, при необходимости, официальные расследования, предоставляющими соответствующим народам возможность эффективного представительства".

255. Эти пункты, хотя и устанавливают основополагающий принцип, согласно которому коренные народы не могут выселяться с их земель, предполагают, тем не менее, возможность такой практики и могут приводиться в ее оправдание. Если власти считают переселение "необходимым в виде исключительной меры", они могут, видимо, даже без согласия соответствующих народов приступить к переселению "в соответствии с установленными национальными законами должными процедурами". Государства получают исключительные полномочия определять необходимость переселения, устанавливать процедуры, регулирующие процесс переселения, и решать вопрос о целесообразности включения в процедуры официальных расследований 205/. В следующих пунктах данной статьи говорится:

"3. При наличии возможности указанные народы получают право возвращения на свои традиционные земли по прекращении действия оснований, вызвавших переселение.

4. Когда такое возвращение невозможно, что устанавливается по согласию сторон, или, в случае отсутствия такого согласия, посредством соответствующих процедур, указанным народам предоставляются во всех возможных случаях земли, по качеству и своему правовому положению по меньшей мере равные ранее занимаемым землям и достаточные для удовлетворения их настоящих нужд и их дальнейшего развития. В случаях, когда соответствующие народы предпочитают получение компенсации в денежном выражении или натурой, они получают такую компенсацию согласно соответствующим гарантиям.

5. Переселенные таким образом лица получают полную компенсацию за любые понесенные ими в связи с этим убытки или ущерб".

205/ Многие коренные народы отвергают статью 16, поскольку она "позволяет продолжать выселение коренных народов с их земель, которые освобождаются под осуществление финансируемых и утверждаемых государством проектов развития". Sharon Venne, "The new language of assimilation: A brief analysis of ILO Convention 169", in *Without Prejudice*, vol. II, No. 2 (1989), p. 63.

256. Поскольку значительная часть земель коренных народов изымается для целей, связанных с "развитием", или для их разработки, возвращение на традиционные земли "по прекращении действия оснований, вызвавших переселение", может фактически означать возвращение в места, истощенные, опустошенные или зараженные с экологической точки зрения. В большинстве случаев это нереальный и негуманный подход.

257. Два других единственных выхода заключаются в предоставлении денежной компенсации или альтернативных земель, понятие которых отрицает основополагающую связь коренных народов с их традиционными землями. С точки зрения коренных народов, понятие "равнокачественных земель" представляет собой *contradictio in terminis*, поскольку главный качественный фактор заключается в духовной, культурной и традиционной ценности того или иного конкретного места для данной общины, которая не может быть ничем заменена. По словам одного юриста - представителя коренных народов:

"неужели никто не понимает, что мы привязаны к определенному месту? Существует предположение, что нас может устроить любая земля. Согласно нашему мировоззрению, земля, с которой мы отождествляем себя, не меняется подобно ветру. Переселение нас с наших земель фактически лишает нас жизненных сил" 206/.

258. Подкрепляя эту точку зрения, один престарелый человек, которому предстояло переселение, объяснял, что переселение - это слово, не существующее в языке навахо; переселиться - означает исчезнуть и никогда больше не появляться 207/.

259. Денежная компенсация за переселение коренных народов связана с рядом очень сложных вопросов. Опыт прошлого показывает, что денежная компенсация фактически является решающим вкладом в исчезновение целых групп коренных народов и привела к обнищанию и маргинализации переселенных таким образом племенных и коренных народов 208/.

260. Среди других положений, имеющих отношение к настоящему исследованию, можно отметить: статью 7, предоставляющую народам право решать вопрос о выборе собственных приоритетов развития; статью 13, в которой говорится, что:

"правительства учитывают особую важность для культуры и духовных ценностей соответствующих народов их связи с землями или территориями..., которые они занимают или используют иным образом, и в особенности важность коллективных аспектов этой связи";

206/ Ibid.

207/ Caroline Whitesinger, quoted in Anita Parlow, "Cry Sacred Ground: Big Mountain, U.S.A., Without Prejudice, vol. II, No. 1 (1988), p. 15.

208/ О неадекватности денежной компенсации как таковой см. World Bank, "Social issues associated with involuntary settlement in bank-financed projects", Operational Manual Statement 2.33 (February 1980), para. 19.

статью 14, признающую за соответствующими народами права собственности и владения на земли, которые они традиционно занимают; и статью 15, закрепляющую право соответствующих народов на природные ресурсы, относящиеся к их землям.

261. В системе международно-правовой защиты коренных и племенных народов от переселения, принудительного перемещения или захвата поселенцами их земель существует серьезнейший пробел. До настоящего времени международное сообщество не смогло признать или защитить права собственности, особенно коренных народов, что дало возможность по отношению к их землям применять концепцию *res nullius*. В результате на их землях стали насильственно размещаться новые поселенцы, а сами коренные народы были вынуждены впоследствии покинуть свои земли.

10. Конвенция о сокращении безгражданства 209/

262. В контексте перемещения населения могут затрагиваться вопросы гражданства и безгражданства. Лица или целые группы населения могут депортироваться после лишения их гражданства. Высылка "нежелательных иностранцев" может превращать таких лиц в апатридов. Вопросы безгражданства могут возникать, когда то или иное государство вновь распространило свой суверенитет на утерянные ранее территории, которые заняты поселенцами и их потомками, незаконно переселившимися на эти территории в период их оккупации.

263. Хотя согласно общему правилу государства самостоятельно регулируют вопросы гражданства, в международном праве предусмотрены в этой области определенные формы защиты отдельных лиц. В отношении передачи территории в статье 8 Конвенции о сокращении безгражданства предусматривается, что "договаривающееся государство не лишает лицо его гражданства, если такое лишение гражданства делает его апатридом".

264. Особое значение в этой связи имеет статья 9, в которой предусматривается: "Договаривающееся государство не может лишать никакое лицо или группу лиц их гражданства по расовым, этническим, религиозным или политическим основаниям".

265. В статье 9 отсутствуют положения об изъятиях, в отличие от статьи 8, в соответствии с которой лишение гражданства, даже если оно делает лицо апатридом, возможно при особых обстоятельствах, включая беспристрастное разбирательство судом. Массовое лишение гражданства, например, в целях крупномасштабной принудительной высылки или депортации целых этнических или расовых групп не разрешается ни при каких обстоятельствах. В статье 1 указывается, что гражданство предоставляется при рождении или по ходатайству лицу, рожденному на территории государства, которое иначе не имело бы гражданства.

209/ Принята 30 августа 1961 года во исполнение резолюции 896 (IX) Генеральной Ассамблеи от 4 декабря 1954 года; вступила в силу 13 декабря 1975 года.

266. Аналогичным образом в статье 31 Конвенции о статусе апатридов 210/ предусматривается, что государства "не будут высылать законно проживающих на их территории апатридов, иначе как по соображениям государственной безопасности или общественного порядка", и при этом только во исполнение решений, вынесенных в судебном порядке. Таким образом, возможность высылки отдельных лиц после надлежащего судебного разбирательства и определения вины данного лица не предполагает права осуществлять массовую высылку целых групп лиц 211/.

267. Более сложные вопросы неизбежно возникают после восстановления независимости ранее оккупированными странами. Вследствие принятия восстановленными государствами новых законов о гражданстве, лица, незаконно переселившиеся в эти страны во время оккупации, могут быть лишены возможности автоматически получить гражданство, в результате чего они станут иностранцами, незаконными эмигрантами или, в самом худшем случае, апатридами. Поскольку государства несут ответственность за международные правонарушения, решение данных вопросов должно быть найдено на основе взаимных соглашений и ответственности, базирующихся на принципе, по возможности, недопущения появления апатридов.

11. Международная конвенция о пресечении преступления апартеида и наказании за него

268. В Международной конвенции о пресечении преступления апартеида и наказании за него 212/ прямо запрещается принятие законодательных и других мер, ведущих к физической сегрегации и иным образом исключаящих ту или иную конкретную группу населения из национальной, экономической или социальной жизни. В общем определении термина "преступление апартеида" в Конвенции включается "умышленное создание для расовой группы или групп таких жизненных условий, которые рассчитаны на ее или их полное или частичное физическое уничтожение" (статья II b)). В Конвенции перечисляются, в частности, законодательные и другие меры, которые лишают членов соответствующих групп "основных прав человека и свобод, включая... право покинуть свою страну и возвращаться в нее... [и] право на свободу передвижения и выбора местожительства" (статья II c)). Данный термин включает также законодательные и другие меры, "направленные на разделение населения по расовому признаку посредством создания изолированных резерваций и гетто для членов расовой группы или групп... [и] экспроприации земельной собственности, принадлежащей расовой группе или группам или их членам" (статья II d)).

269. В Декларации по апартеиду и его разрушительным последствиям на юге Африки 213/ апартеид называется "преступлением против совести и достоинства

210/ Принята 28 сентября 1954 года Конференцией полномочных представителей, созванной в соответствии с резолюцией 526 А (XVII) ЭКОСОС от 26 апреля 1954 года; вступила в силу 6 июня 1960 года.

211/ См. также Alfred Verdoss and Bruno Simma, eds., Universelles Völkerrecht: Theorie und Praxis (Berlin: Duncker & Humboldt, 1977), p. 585.

212/ Резолюция 3068 (XXVIII) Генеральной Ассамблеи от 30 ноября 1973 года вступила в силу 18 июля 1976 года.

213/ Резолюция A/RES/S-16/1, принятая Генеральной Ассамблеей 14 декабря 1989 года на основе консенсуса.

человечества", порождающим "массовые перемещения ни в чем не повинных мужчин, женщин и детей". Однако среди рекомендаций в отношении мер по созданию климата для переговоров не рассматривался вопрос о возвращении высланных лиц или обеспечении иных средств защиты лиц, пострадавших в результате принудительного переселения.

12. Положения, касающиеся запрещения рабства

270. Прежде всего в периоды войны, но также и в мирное время лица могут подвергаться депортации или принудительному перемещению непосредственно в целях использования их принудительного труда или сексуальной эксплуатации. Международный военный трибунал осудил обращение в рабство как преступление против человечества наряду с депортацией и назвал депортацию лиц в целях использования их рабского труда военным преступлением. Положения о запрещении рабства содержатся в ряде международных договоров, заключенных довольно давно, например в Конвенции о рабстве (1926 года) 214/ и Дополнительной Конвенции об упразднении рабства (1956 года) 215/, и запрещение рабства и соответственно депортации в целях обращения в рабство считаются нормами обычного международного права, а действия по обращению лиц в рабство считаются противоречащими нормам *jus cogens* 216/. Депортация населения в целях использования рабского труда и сексуальной эксплуатации происходит и сегодня, и необходимо обратить внимание на вопрос о компенсации жертвам такой депортации 217/. Выяснение более широких вопросов, связанных с перемещениями населения, может способствовать также предотвращению продолжения такой практики, а решительное осуждение международным сообществом рабства, закрепленное в международном праве, имеет чрезвычайно важное значение для борьбы с этой особенно отвратительной формой депортации и принудительного выселения лиц из их домов в целях использования их труда и сексуальной эксплуатации.

214/ Подписана в Женеве 25 сентября 1926 года; вступила в силу 9 марта 1927 года.

215/ Дополнительная Конвенция об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством; подписана в Женеве 30 апреля 1956 года; вступила в силу 30 апреля 1957 года.

216/ Согласно широко распространенной концепции, рабство - это нарушение, которое должно в первую очередь рассматриваться в соответствии с принципом *jus cogens*. См., в частности, доклад Комиссии международного права о работе ее восемнадцатой сессии, Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, Дополнение № 9, стр. 1; см. также Karen Parker, ed., Compensation for Japan's World War II Victims (International Educational Development, 1993), p. 19.

217/ Ibid. Исследование Паркера было представлено Рабочей группе Подкомиссии по вопросу о рабстве и сходной с рабством практике.

13. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей

271. Последним событием в области защиты прав человека стало принятие в 1991 году Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (Конвенции о трудящихся-мигрантах) 218/. Миграция по экономическим соображениям стала глобальным явлением, и поскольку поселение трудящихся-мигрантов и членов их семей в принимающих мигрантов странах приобретает все более постоянный характер, на передний план выдвигается задача непосредственной защиты этой уязвимой группы населения, общемировая численность которой составляет сегодня, по оценкам, 80 млн. человек 219/.

272. В Конвенции вновь подтверждаются существующие принципы, лежащие в основе различных уже рассмотренных договоров. Например, в статье 8 предусматривается право трудящихся-мигрантов покидать любое государство, включая государство своего происхождения, а также право въехать в государство своего происхождения и остаться в нем. В Конвенции запрещаются вмешательство в личную и семейную жизнь трудящегося-мигранта и посягательство на неприкосновенность его жилища, а также произвольное лишение его собственности 220/. Трудящиеся-мигранты и члены их семей не должны подвергаться коллективной высылке. Этот принцип предусматривает, что высылка ненатурализованных мигрантов может допускаться только в индивидуальном порядке при соблюдении установленных процессуальных норм и во исполнение решения, принятого компетентным органом 221/.

273. В статье 39 гарантируются право трудящихся-мигрантов свободно передвигаться по территории государства работы по найму и свобода выбора местожительства в нем. Право на внешнюю и внутреннюю свободу передвижения могут подвергаться ограничениям на основании, в частности, соображений государственной безопасности и общественного порядка.

274. Наконец, в статье 56 прямо предусматривается, что трудящиеся-мигранты и члены их семей не могут высылаться из государства работы по найму иначе, как по причинам, предусмотренным в национальном законодательстве этого государства, и с учетом гарантий, закрепленных в Конвенции. В пункте 2 этой статьи подчеркивается, что нельзя прибегать к высылке с целью лишения трудящихся-мигрантов прав, предоставленных им разрешением на проживание и разрешением на работу.

218/ Резолюция 45/158 Генеральной Ассамблеи от 25 февраля 1991 года, приложение.

219/ Анализ Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей см. Shirley Hume and Jan Niessen, "The first UN convention on migrant workers", in Netherlands Qtrly. of Human Rights, vol. 9, No. 2, pp. 130-142.

220/ Статьи 14 и 15.

221/ В статье 22 раскрываются элементы установленных процессуальных норм в отношении высылки и предусматриваются, среди прочего, пересмотр вопроса судебным органом, право на заработанную заработную плату и другие причитающиеся мигранту выплаты и право ходатайствовать о компенсации и повторном въезде в страну, если исполненное решение о его высылке впоследствии отменяется.

D. Другие международные соглашения

275. Помимо международных договоров, рассмотренных выше, положения, в той или иной степени касающиеся запрещения или регулирования перемещений населения или связанной с ними практики, содержатся в весьма многих международных конвенциях и декларациях. Рамки настоящего документа не позволяют провести исчерпывающий анализ каждого такого документа. Однако предварительный доклад был бы неполным без краткого упоминания соответствующих документов и статей.

276. К вопросу о перемещениях населения имеют отношение, в частности, следующие документы:

Конвенция о статусе беженцев (1950 года), статьи 10, 26 и 32;

Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (1984 года), статья 3;

Конвенция о правах ребенка (1989 года), статьи 11 и 35;

Декларация о территориальном убежище (1976 года), статья 3;

Декларация социального прогресса и развития (1969 года), статьи 17 и 22;

Декларация Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды (1972 года), принцип 15;

Декларация ЮНЕСКО о расе и расовых предрассудках (1978 года), статья 9;

Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают (1985 года), статьи 5 и 7.

E. Региональное право

277. В дополнение к международным правовым нормам разрабатываются также нормы на региональном уровне. В контексте настоящего доклада представляют интерес Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, Африканская хартия прав человека и народов и Американская конвенция о правах человека.

278. Несмотря на то, что в этих документах эксплицитно упоминаются лишь некоторые из проявлений практики перемещения населения, эта практика затрагивается другими их положениями, которые предусматривают более или менее широкомасштабные меры с целью ее запрещения. Однако сфера охвата настоящего предварительного исследования не позволяет провести всеобъемлющий обзор всех соответствующих положений.

1. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод

279. Особое значение с точки зрения вопроса о перемещении населения имеет четко сформулированное в статье 3 четвертого Протокола к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод положение о запрещении массовых высылки, которое гласит:

"Никто не может быть выслан, в порядке применения либо индивидуальной, либо коллективной меры, с территории государства, гражданином которого он является".

280. Кроме того, статья 4 запрещает "коллективную высылку иностранцев". Ни одно из этих положений не содержит никаких оговорок. До последнего времени Европейская конвенция не содержала положений, предусматривающих процедурные гарантии для иностранца, которому угрожает высылка, подобных тем, которые содержатся в статье 13 Международного пакта о гражданских и политических правах. Это упущение было исправлено путем включения в седьмой Протокол к Конвенции статьи 1, которая в случае угрозы высылки предоставляет законно находящемуся на территории страны иностранцу ряд прав на судебное разбирательство. В то же время пункт 2 допускает высылку законно находящегося в стране иностранца на основании соображений охраны общественного порядка и национальной безопасности до проведения судебного разбирательства, предусмотряемого в пункте 1.

281. Другие положения Европейской конвенции подразумевают правовую защиту от перемещения населения. К таким положениям можно отнести: статью 2 четвертого Протокола, в которой признается, что "каждому, кто законно находится на территории какого-либо государства, принадлежит, в пределах этой территории, право на свободное передвижение и свобода выбора местожительства", хотя в этом отношении действуют широко сформулированное исключение и ограничивающие оговорки, содержащиеся в пунктах 3 и 4. В соответствии с этими положениями в качестве обоснования для перемещения населения могут приводиться соображения безопасности или охраны общественного порядка (*ordre public*); статья 2, гарантирующая право на жизнь; статья 3, запрещающая бесчеловечное и унижающее достоинство обращение; и статья 8, гарантирующая уважение личной и семейной жизни и неприкосновенность жилища.

282. Положения статьи 8 были предметом судебного разбирательства при рассмотрении дела Кипр против Турции в связи с перемещением населения и выселением киприотов-греков 222/. Европейская комиссия по правам человека в ходе разбирательства пришла, в частности, к выводу о том, "что перемещение киприотов-греков в другие места, в частности поездки в пределах территории, контролируемой турецкой армией, и депортация киприотов-греков к демаркационной линии ... также представляют собой вмешательство в их личную жизнь", гарантии против которого содержатся в пункте 1 статьи 8.

283. Согласно итогам этого разбирательства, "перемещения" и депортация киприотов-греков считаются нарушениями права на невмешательство в личную жизнь.

2. Африканская хартия прав человека и народов

284. Африканская хартия прав человека и народов, являющаяся важнейшим документом Организации африканского единства (ОАЕ), представляет интерес с точки зрения проблемы перемещения населения, хотя в ней четко признается ряд коллективных прав или так называемых прав народов. Даже несмотря на то, что в ней не содержится положений, запрещающих перемещение населения *per se*, некоторые из ее положений непосредственно относятся к определенным аспектам практики перемещения населения.

222/ Дела 6780/74 и 6950/75 (Cyprus v. Turkey). "Opinion of the Commission, 10 July 1976", European Human Rights Reports - Report of the Commission, vol. 4, section 208-10, pp. 72-74.

285. Перечень гражданских и политических прав, содержащийся в Хартии, напоминает комплекс прав, гарантируемых в Международном пакте о гражданских и политических правах. К проблеме перемещения населения имеет отношение статья 6, закрепляющая право каждого человека на "свободу и личную неприкосновенность". Пункт 5 статьи 12 предусматривает, что "массовая высылка неграждан запрещается".

286. Далее, в пункте 5 статьи 12 дается определение, согласно которому "массовая высылка является такой мерой высылки, которая принимается в отношении национальных, расовых, этнических или религиозных групп". Это положение признает коллективный характер высылки и тот факт, что такие меры действительно могут осуществляться на основании национальной, этнической, расовой или религиозной принадлежности ^{223/}. В некоторых случаях массовая высылка иностранцев осуществляется как часть более широкой политики перемещения населения, проводимой в отношении той или иной отдельной группы населения. Такие группы могут считаться иностранцами, например, при изменении законов о гражданстве или в случае спорных территорий. Пункт 5 статьи 12 представляет собой один из элементов более широкого положения, закрепляющего право на свободу передвижения и право покидать свою страну и возвращаться в нее, увязывая таким образом проблему массовых высылки и проблему индивидуальной свободы передвижения. Африканская хартия не содержит никаких положений относительно высылки граждан.

287. Интерес с этой точки зрения могут представлять также ряд экономических, социальных и культурных прав, закрепленных в статьях 17 и 18, в которых особое значение придается праву на образование, на участие в культурной жизни, на защиту семьи, и те права, которые закрепляются конкретно за народами. Например, статья 19 предусматривает, что все народы равны и что ничто не может оправдывать господство одного народа над другим; статья 20 признает право на существование, самоопределение и освобождение от угнетателей. Статья 21 гласит, что "все народы свободно распоряжаются своим материальным богатством и природными ресурсами"; статья 22 гарантирует право на развитие, а статья 23 признает "право всех народов на национальный и международный мир и безопасность".

288. Если бы понятие "народ" в контексте этих коллективных прав было равнозначно, как полагают некоторые, понятию существующего африканского "государства", то права народов, закрепленные в Хартии, представляли бы собой лишь перечень прав государства и мало способствовали бы осуществлению прав человека, а также признанию и защите как коллективных субъектов права, так и отдельных людей. Если же отказаться от такого толкования понятия "народ", которое идентифицирует его с понятием "государство", и в силу этого признать, что права народов, закрепленные в Хартии, распространяются, в частности, на

^{223/} Гай С. Гудуин-Гилл отмечает, что в целом "массовые высылки, однако, неизбежно являются подозрительными. Почти в каждом подобном случае ксенофобия является одним из элементов, а зачастую и самим основанием для принятия мер, которые, с учетом внезапности их применения, априорно игнорируют принцип индивидуализации основных прав человека, которой требуют действующие документы и положения общего международного права". "Mass expulsion: Comment", Yearbook of the Institute of Humanitarian Law (San Remo, International Institute of Humanitarian Law, 1984), at 95.

негосподствующие группы населения, коренные народы и племенные группы в рамках африканского государства 224/, то Африканская хартия могла бы обеспечивать немалую степень защиты от мер недобровольного переселения и перемещения населения, затрагивающих такие отдельные группы.

289. Следует отметить, что помимо Африканской хартии, права неграждан в государствах - членах ОАЕ закреплены также в Конвенции ОАЕ по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке 225/, в частности в статьях ii) и v). В этих статьях, в частности, подтверждается необходимость сотрудничества государств-членов в содействии оказанию гуманитарных услуг беженцам и вновь подчеркивается, что репатриация беженцев должна осуществляться на добровольной основе.

3. Американская конвенция о правах человека

290. Основу системы защиты прав человека на американском континенте составляют те три главных и взаимосвязанных документа: Хартия Организации американских государств, Американская декларация прав и обязанностей человека и Американская конвенция о правах человека 226/. Хартия ОАГ, являющаяся юридическим фундаментом системы ОАГ, закрепляет принципы неприменения агрессии и недопущения дискриминации. Статья 20 осуждает военную оккупацию и в этой связи гласит, что "не признаются никакие территориальные приобретения или особые преимущества, полученные либо в результате применения силы, либо с помощью других средств принуждения". Американская декларация, роль которой аналогична той роли, которую Всеобщая декларация играет в системе Организации Объединенных Наций и которая является авторитетным документом, провозглашающим права, защита которых на практике обеспечивается в соответствии с Хартией ОАГ, закрепляет ряд экономических, социальных и культурных, а также гражданских и политических прав, включая право на жизнь, свободу передвижения и гражданство.

224/ В этом контексте следует упомянуть о работе Совещания экспертов ЮНЕСКО по углубленному изучению прав народов (Париж, февраль 1990 года), связанной с определением содержания понятия "народ". Эксперты пришли к выводу, что определение понятия "народ" следует давать следующим образом: "Народ в контексте прав народов в международном праве, включая право на самоопределение, обладает следующими характеристиками: 1) группа отдельных людей, обладающих некоторыми или всеми из следующих общих признаков: общая историческая традиция, расовое или этническое единство, культурная однородность, единый язык, религиозная или идеологическая общность, связь с территорией проживания, общая экономическая жизнь; 2) группа должна включать определенное число людей, которое необязательно должно быть большим, однако должна представлять собой нечто большее, чем простая ассоциация отдельных лиц в рамках государства; 3) группа в целом должна стремиться к тому, чтобы ее считали народом или осознавать себя народом, при этом допускается, что группы или некоторые члены таких групп, обладая вышеперечисленными характеристиками, могут не стремиться к этому или не осознавать себя народом; 4) возможно, группа должна обладать структурами или иными средствами выражения своих общих характеристик и стремления к самосознанию".

225/ Утверждена 11 сентября 1969 года.

226/ OEA/Ser.L/V/II.23 doc. rev. 2, утверждена 22 ноября 1969 года, вступила в силу 18 июля 1978 года; OAS Treaty Series No. 36, p. 1.

291. Что касается Американской конвенции, которая занимает центральное место среди договорных документов в области прав человека в рассматриваемой правовой системе, то перемещение населения представляет собой нарушение статьи 4, закрепляющей право каждого лица на уважение его жизни и на то, чтобы оно не могло быть произвольно лишено жизни. Статья 5 гарантирует право на физическую, психологическую и моральную неприкосновенность и право на гуманное обращение. Как отмечалось выше, в настоящее время мало кто может согласиться с тем, что понятие "гуманности" применимо к практике выселения народов с территории их проживания. Трудно примирить практику перемещения населения с правами на личную свободу, неприкосновенность, невмешательство в личную жизнь и защиту семьи, которые закреплены в статьях 7, 11 227/ и 17.

292. Статья 22 признает право на свободу передвижения, однако право на проживание на территории того или иного государства ставится в зависимость от "положений закона". Широкая формулировка этого положения вызывает беспокойство в связи с возможностью ее использования для отказа людям в праве оставаться в стране. В соответствии с пунктом 3 право на проживание, на передвижение внутри страны и на выезд из страны может, кроме того, ограничиваться "в пределах, необходимых в демократическом обществе, для предупреждения преступности или охраны национальной безопасности, общественной безопасности, общественного порядка, нравственности населения, общественного здоровья или прав и свобод других людей". Некоторые из этих подробно разработанных категорий предоставляют возможность прибегать к уловкам и дают удобное оправдание для переселения или перемещения уязвимых групп населения или перемещения поселенцев на территорию проживания отдельных групп населения.

293. В то же время статья 6 запрещает высылку граждан с территории государства и предоставляет им право въезда. В соответствии с пунктом 6 иностранцы могут высылаться лишь после надлежащего разбирательства и принятия на индивидуальной основе решения, относящегося к данному конкретному случаю. Коллективные высылки иностранцев однозначно запрещены в пункте 9. Толкование в совокупности этих различных положений позволяет сделать вывод о запрещении массовой высылки граждан, а также иностранцев с территории государства. Право на равную защиту закона в отношении всех граждан, сформулированное в статье 24, подкрепляет запрещение массовой высылки или депортации на основе коллективных критериев, поскольку в данном случае затрагивается право каждого человека на рассмотрение дела о его/ее высылке судом.

227/ Статья 11 содержит один из наиболее подробных вариантов определения права на невмешательство в личную жизнь. Она гласит, что: 1) каждый человек имеет право на уважение его чести и признание его достоинства; 2) никто не может подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в его личную и семейную жизнь, посягательствам на неприкосновенность его жилища или тайну его корреспонденции или незаконным посягательствам на его честь и репутацию; 3) каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств. С учетом этих положений было бы трудно утверждать, что перемещение населения не представляет собой неуважения человеческого достоинства и незаконного вмешательства в личную жизнь и посягательства на неприкосновенность жилища.

VII. ЗАТРАГИВАЕМЫЕ ПРАВА ГОСУДАРСТВ

294. В данном контексте связанные с правами человека аспекты проблемы перемещения населения рассматриваются с учетом взаимосвязи между отдельным лицом и государством. Права (и обязанности) государств, в том что касается проблемы перемещения населения, затрагивают осуществление прав человека по целому ряду направлений.

A. Государственный суверенитет

295. Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций 228/ развивает принципы Устава в наиболее широком на настоящий момент контексте, гарантируя права народов на самоопределение, а также права государств. В ней подтверждается принцип, касающийся обязанности не вмешиваться в дела, входящие во внутреннюю компетенцию любого другого государства, и защищающий государства от прямого или косвенного вмешательства со стороны другого государства или группы государств по какой бы то ни было причине в их внутренние или внешние дела. В ней провозглашается, что "практика вмешательства в какой бы то ни было форме не только представляет собой нарушение духа и буквы Устава, но также ведет к созданию ситуаций, которые ставят под угрозу международный мир и безопасность".

296. Право государств на территориальную целостность и невмешательство является взаимным и обоюдным; однако оно должно рассматриваться во взаимодействии с другими юридическими принципами, которые в той же мере затрагивают главную ценность - мир и безопасность в мире, являющиеся следствием дружественных отношений и сотрудничества между государствами. В соответствии с Декларацией "принцип равноправия и самоопределения народов является существенным вкладом в современное международное право". В Декларации указано, что эффективное осуществление этого принципа имеет "первостепенное значение" для целей Декларации.

297. Таким образом, можно сделать вывод, что суверенные права государства могут и не быть абсолютными, и, если того требуют обстоятельства, приматом над ними обладают право народов на самоопределение и принцип недопущения недискриминации. Это было подтверждено Организацией Объединенных Наций, которая отвергла претензии Южной Африки на право абсолютного суверенитета во внутренних делах, прозвучавшие в ответ на осуждение другими государствами-членами ее политики апартеида.

298. Для реализации этих ценностей в контексте описанной динамики развития права государствам, в соответствии с некоторыми международными договорами, предписывается обеспечивать соблюдение принципов прав человека государственными учреждениями, государственными органами и гражданами в рамках их внутренней и, в некоторых случаях, экстратерриториальной деятельности. Например, Конвенция против расизма содержит четко сформулированное положение, обязывающее государства, "используя все надлежащие средства, в том числе и законодательные меры, в зависимости от обстоятельств, запретить расовую дискриминацию, проводимую любыми лицами, группами или организациями, и положить ей конец" (статья 2.1 d)).

228/ Резолюция 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи, 24 октября 1970 года.

299. В реальном мире определение сбалансированного соотношения между правами государственного суверенитета и другими ценностями является одной из стандартных проблем в области публичного международного права. Доктрина суверенитета, являющаяся одним из краеугольных камней Устава Организации Объединенных Наций, на практике продолжает пользоваться приматом над в равной мере обладающими юридической силой обязательствами уважать права человека и оказывать гуманитарную помощь тем, чьи права нарушаются. Говоря о недавних уроках, извлеченных из войны 1991 года против Ирака, представитель одного из правительств утверждал, что "внутренние дела страны не могут во всех случаях рассматриваться в отрыве от их внешних последствий - например, когда речь идет о перемещении сотен тысяч людей" 229/. В то же время некоторые новые варианты толкования суверенитета могут на практике укреплять права человека и меры гуманитарной защиты, особенно в тех случаях, когда соседние государства прибегают к вмешательству по той причине, что перемещение населения может приводить к трансграничной миграции. Однако наличие столь большого числа случаев неурегулированных проблем, связанных с принудительным перемещением населения, в том числе возникших в связи с ними проблем беженцев, свидетельствуют о сохраняющемся дисбалансе.

В. Национальное развитие

300. Специальный докладчик Подкомиссии по осуществлению экономических, социальных и культурных прав в своем заключительном докладе по этой теме указал, что "понятие "развитие", как и понятие "мир", поддерживает каждый, но лишь немногие формулируют эту концепцию одинаково" 230/. Ошеломляет то множество аргументов, которые выдвигаются в оправдание перемещения населения и которые отражают как эти концепции, так и их мнимые цели. В действиях, преследующих цель развития, перемещение населения может быть как намеченным, так и незапланированным результатом. Поэтому, независимо от объявленных целей того или иного проекта в отношении размещения затрагиваемых групп населения, в долгосрочном плане право государства на развитие неизбежно взаимосвязано с затрагиваемыми права человека аспектами перемещения населения, а также с другими проблемами в области прав человека, вызывающими беспокойство. Эти доводы особенно актуальны в контексте очевидной взаимосвязи между публичными заявлениями некоторых государств о своем "национальном праве на развитие" и негативными с точки зрения прав человека последствиями происходящих в этих странах экономических процессов, связанных с перемещением населения.

301. Выработка политики в области развития и планирование деятельности по достижению общественных целей в целом являются функциями правительства, однако, возможно, необходимо внесение некоторой ясности в вопрос о двояком характере развития, являющегося как правом, так и обязанностью государств.

229/ Douglas Hurd, "The Middle East: lessons to be learnt from the Gulf War", The House, 29 April 1991, cited in Roberta Cohen, "Human Rights Protection for Internally Displaced Persons" (Washington, Refugee Policy Group, June 1991), p. 19.

230/ Тюрк, указанный документ. стр. 28.

Вопреки мнению многих технократов и тех, кто занимается планированием политики, развитие, особенно с учетом некоторых нередко привнесенных извне концепций, не является панацеей. Как уже отмечалось выше, уничтожение в результате деятельности по развитию базы природных ресурсов населения или лишение населения возможности пользоваться этими ресурсами еще в большей мере затрудняет возможности добывания средств к существованию, обеспечения продовольствием и строительными материалами и подрывает целостность общины. Эти последствия являются типичными для оседлых, племенных и коренных народов при осуществлении крупномасштабных проектов развития, даже в тех случаях, когда после осуществления этих проектов проводится плановое переселение. Всемирный банк предсказывал, что "количество людей, которых необходимо будет переместить во имя прогресса, несомненно, будет расти, а численность городского населения мира - увеличиваться" 231/. Из этого следует, что главными субъектами этого процесса являются те группы населения, которые, по мнению органов, ведающих планированием развития, пока еще не пользуются благами "прогресса". Таковыми, вероятно, будут обособленные группы населения, особенно коренные народы, общинный уклад и образ жизни которых подобное развитие неизбежно изменит до неузнаваемости.

302. В 1975 году Генеральная Ассамблея утвердила Декларацию об использовании научно-технического прогресса в интересах мира и на благо человечества 232/. Эта Декларация была принята с целью удовлетворить "назревшую необходимость в полной мере использовать научно-технический прогресс на благо человека и нейтрализовать нынешние и возможные в будущем отрицательные последствия некоторых научно-технических достижений" 233/. В Декларации провозглашается, что все государства содействуют международному сотрудничеству в целях укрепления международного мира и безопасности, а также подчеркиваются ценности обеспечения осуществления прав и свобод человека, недопущения дискриминации, экономического и социального развития народов и вновь подтверждается право народов на самоопределение. Конкретно в отношении обязанностей государств Декларация призывает государства принимать соответствующие меры, "с тем чтобы предотвратить использование достижений науки и техники, в частности государственными органами, для ограничения или вмешательства в осуществление прав человека и основных свобод" (статья 2), и обеспечивать, чтобы такие достижения "служили целям удовлетворения материальных и духовных потребностей всех слоев населения" (статья 3). В статье 6 государства призываются также защищать все слои населения "от отрицательных последствий, которые могут быть результатом неправильного применения достижений научно-технического прогресса, в том числе их неправильного применения с целью посягательства на права отдельного лица или группы лиц".

231/ The Urban Edge, op. cit., p. 2.

232/ Резолюция 3384 (XXX) Генеральной Ассамблеи от 10 ноября 1975 года.

233/ Там же, пятый пункт преамбулы.

303. Декларация о праве на развитие (1986 год) наполняет значением и смыслом взаимосвязь между развитием и правами человека 234/. Как отмечали многие наблюдатели, право на развитие подчеркивает целостный характер и универсальность двух Международных пактов по правам человека и может служить полезной основой для того, чтобы подчеркнуть взаимозависимость гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав 235/. Права, закрепленные в этой Декларации, принадлежат нациям и народам; государства же упоминаются в контексте их обязательств в соответствии с Уставом содействовать "всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех" на недискриминационной основе 236/. В то же время в пункте 3 статьи 2 говорится о праве и обязанности государств определять соответствующую национальную политику, "направленную на постоянное повышение благосостояния всего населения и всех отдельных лиц на основе их активного, свободного и конструктивного участия в развитии и в справедливом распределении создаваемых в ходе его благ".

304. Лимбургские принципы осуществления Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах преследуют цель обязать государства незамедлительно предпринимать постепенные шаги для осуществления в полной мере этих прав на основе эффективного использования имеющихся ресурсов 237/. Если государствам вменяется в обязанность постепенно добиваться осуществления экономических, социальных и культурных прав для всех, то недопущение дискриминации является принципом *jus cogens*, который также применяется в отношении развития. Это можно понимать в том смысле, что благ развития не должны лишаться какие-либо группы населения на дискриминационной основе, но и от неблагоприятных последствий развития не должны непропорционально страдать отдельные группы населения.

305. В ходе проводившейся в 1990 году Глобальной консультации по вопросу осуществления права на развитие как одного из прав человека конкретно указывалось, что "на протяжении всей истории коренные народы были жертвами деятельности, проводимой под лозунгом национального развития". Участники консультации далее отметили, что необходимым условием защиты их права на развитие является прямое согласие затрагиваемых народов с решениями "в отношении их собственных территорий" 238/. В докладе Генерального секретаря по вопросу об осуществлении права на развитие, представленном Комиссии по правам человека, отмечена работа Глобальной консультации и одобрена ее рекомендация о разработке четких руководящих принципов, критериев оценки и принципов оценки воздействия на права человека 239/, которые могли бы оказать

234/ Резолюция 41/128 Генеральной Ассамблеи от 4 декабря 1986 года.

235/ E/CN.4/1993/16.

236/ Восьмой пункт преамбулы.

237/ E/CN.4/1987/17. См. также *Human Rights Quarterly*, vol. 9, No. 2 (1987); и UNDP *Human Development Report 1991* (Oxford and London, Oxford University Press, 1987), pp. 2 и 24.

238/ E/CN.4/1990/9/Rev.1, пункт 157.

239/ Там же, пункт 190.

государствам помощь в осуществлении права на развитие в комплексе с закрепленными правами человека 240/.

306. Статья 22 Пакта об экономических, социальных и культурных правах касается осуществления и постепенного проведения в жизнь положений Пакта учреждениями Организации Объединенных Наций. С учетом положений статьи 22 Комитет по экономическим, социальным и культурным правам принял решение рассмотреть средства, с помощью которых различные учреждения Организации Объединенных Наций, ведущие деятельность в области развития, могли бы наиболее эффективным образом интегрировать в свою деятельность меры, преследующие цель содействия всестороннему уважению экономических, социальных и культурных прав 241/. В своем Общем замечании № 2 Комитет указал, что

"международные учреждения не должны никоим образом участвовать в проектах, которые, например, предусматривают в нарушение международных норм использование принудительного труда, или поощряют или усиливают вопреки положениям Пакта дискриминацию против отдельных лиц или групп, или предусматривают крупномасштабное выселение или перемещение лиц без предоставления им соответствующей защиты и компенсации. В позитивном же смысле это означает, что учреждения, по возможности, должны поддерживать проекты и подходы, которые не только способствуют экономическому росту или достижению других широко поставленных целей, но и расширяют возможности для осуществления всех прав человека".

Далее в Общем замечании указывается, что "многие меры, принятые во имя "развития", впоследствии признавались недостаточно разработанными и даже приводящими к обратным результатам с точки зрения прав человека" 242/.

307. Нормы, обеспечивающие особое уважение прав племен на землю в контексте развития, были также установлены в 1987 году Всемирной комиссией по окружающей среде и развитию. Комиссия заявила, что "исходной точкой для справедливой и гуманной политики в отношении таких групп населения является признание и защита их традиционных прав на землю и другие ресурсы, обеспечивающие поддержание их жизненного уклада, - прав, которые они могут определять в терминах, [которые] не вписываются в стандартные правовые системы". Таким образом, с учетом этого подтверждения необходимости уважать человеческое достоинство и принцип недопущения дискриминации в процессе развития правовые доктрины и нормы, относящиеся к праву на развитие, отражают растущее осознание тех потенциальных последствий для прав человека, к которым могут привести экономические процессы, которые, подобно войне и стихийным бедствиям, могут приводить к перемещению населения и его пагубным последствиям. Таким образом,

240/ Доклад Генерального секретаря: "Вопрос об осуществлении права на развитие: конкретные предложения относительно эффективного осуществления и поощрения Декларации о праве на развитие", E/CN.4/1993/16, стр. 4.

241/ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, резолюция 1989/13.

242/ E/C.12/1990/CAP.2/Add.2, p. 7.

из вышесказанного следует, что "национальное право на развитие" затрагивает закрепленные права человека во всей их совокупности, а также многочисленные обязательства государства, требующие защищать и соблюдать эти права и тем самым не допускать отрицательных последствий вызванного развитием перемещения населения.

C. Государственные интересы

308. В интересах соответствующей общины или общества правительства должны оказывать содействие обеспечению обслуживания населения, а для этого необходимы такие объекты, как школы, дороги, медицинские центры, электростанции, аэропорты, жилье и другие объекты общего пользования. Для всего этого необходима земля, и для ее приобретения применяются различные методы. Связанные с правами человека аспекты планирования и приобретения земли для общественных целей вызывают все большую озабоченность во всем мире с учетом тех проблем, которые связаны с растущей необходимостью в земельных ресурсах для жилищного строительства; непланируемыми, неконтролируемыми и несогласованными моделями городского развития; и широким распространением спекуляции земельными ресурсами, которая приводит к взвинчиванию цен на землю до недостижимого для большинства граждан уровня. Меры, принимаемые государством в целях удовлетворения общественных потребностей, включают принудительный выкуп находящихся в частном владении земель или юридически неоформленных земель, принадлежащих общинам, в соответствии с условиями и процедурами, предписанными законом. Такими полномочиями периодически пользуются на практике практически все правительства, за исключением правительств тех стран, где все земельные ресурсы уже находятся в собственности государства. В некоторых странах выработаны эффективные, действенные и обеспечивающие социальную справедливость механизмы. Однако нередко такие механизмы отсутствуют, и население может испытывать на себе отрицательные с точки зрения прав человека последствия приобретения земель для общественных целей, которое не сопровождается принятием мер с целью компенсации или возмещения.

309. Государство или правительство действует в соответствии со своим правом при предоставлении компенсации территориальным субъектам в случае приобретения земли согласно принципам, изложенным в вышеупомянутых соглашениях и правовых принципах. В частности, такие действия не должны носить дискриминационного характера и не должны осуществляться в интересах той или иной конкретной группы или же быть направлены на изъятие земли или ресурсов у одной группы для их передачи в исключительное пользование другой. Такая политика не должна носить произвольного характера, приводить к возникновению этнической сегрегации или апартеида, пагубно воздействовать на природную среду и препятствовать осуществлению права любого народа на самоопределение. Кроме того, такие государственные проекты, затрагивающие группы коренного и племенного населения, должны надлежащим образом учитывать их особые связи с землей, включая то религиозное значение, которое она для них имеет, исходя из принципов, сформулированных Брундтландской комиссией. Острота подобных вопросов повышается в случае широкомасштабных земельных приобретений правительствами, особенно в тех случаях, когда они осуществляются задолго до возникающих в этом потребностей.

310. В большинстве стран правовая система исключает предоставление компенсации "незаконным" или "неразрешенным" структурам, а некоторые правительства предоставляют лишь компенсацию *ex gratia*. Вместе с тем требования, предусматривающие участие населения в процессе развития и его

согласие с этой политикой, могут заставить государства формализовать порядок предоставления разумной и приемлемой компенсации затрагиваемым лицам. Поэтому, для того чтобы государство могло действовать в рамках своих прав, оно должно избегать действий, связанных с принудительным перемещением населения, руководствуясь теми же принципами прав человека. Помимо этого, следует также запретить демографическое манипулирование соответствующей (внешней или внутренней) группой, добивающейся самоопределения, посредством размещения поселенцев, которое с правовой точки зрения обосновывается "государственными интересами".

D. Перемещение населения без его согласия

311. В Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации признается различие между гражданами и иностранцами с точки зрения прав и обязанностей государств 243/. Аналогичным образом Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают 244/, не лимитирует право государства ограничивать пребывание в нем незаконно проникших на его территорию лиц. В случае законных иммигрантов или иностранцев высылка или депортация могут носить законный характер лишь в случае соблюдения норм в области прав человека. Другими словами, государство обязано обеспечить надлежащую процедуру такой депортации или высылки; при этом к числу затрагиваемых лиц должны относиться иностранцы, лица, незаконно проникшие на территорию страны, или иные, не являющиеся гражданами и не находящиеся под международной защитой лица, а сами действия или политика государства не должны носить дискриминационного характера по отношению к той или иной конкретной группе.

E. Права государств в связи с обязанностями граждан

312. В соответствии с современными правовыми и политическими концепциями основными государственными соображениями (*raison d'Etat*) должны являться интересы его граждан. Вместе с тем, с другой стороны, современное государство также вправе ожидать от своих граждан проявлений лояльности. Необходимость установления определенных правовых связей между индивидуумом и государством в качестве основы для предоставления гражданства была высказана в Комиссии международного права в ходе прений по вопросу о ликвидации и сокращении безгражданства 245/. Критерии обычного проживания и лояльности занимали значительную часть этих прений, кульминационным моментом которых стало проведение двух конференций Организации Объединенных Наций, принявших Конвенцию о сокращении безгражданства 246/. Статья 8 этой Конвенции касается

243/ Если только законодательные положения государства, касающиеся натурализации, национальности или гражданства, не являются дискриминационными по отношению к любой конкретной национальности (1.3).

244/ Резолюция 40/144 Генеральной Ассамблеи от 13 декабря 1985 года.

245/ См. Yearbook of the International Law Commission (1953), pp. 180-181, 186, 218, 237, 239.

246/ Принята 30 августа 1961 года Конференцией полномочных представителей, проводивших совещания в 1959 и 1961 годах в соответствии с резолюцией 896 (IX) Генеральной Ассамблеи; вступила в силу 13 декабря 1975 года.

условий лишения гражданства и ссылается в пункте 3 а) на долг верности договаривающемуся государству "со стороны национальных граждан".

313. Хотя в настоящее время лояльность гражданина своему государству считается нормой, тем не менее существует возможность того, что тот или иной гражданин или группа граждан захочет отделить себя и/или свою территорию от государства. Зная, что их чаяния далеки от интересов государства, это государство перестает им доверять. Поиски надлежащего ответа со стороны государства на вопросы, связанные с подобными ситуациями, могут увести нас назад к концепции суверенитета. Нет сомнения в том, что суверенные права государства нарушались бы в случае вмешательства другого государства или юридического лица, поддерживающего или возбуждающего нелояльность среди граждан. Такое вмешательство посредством проведения пропагандистской кампании или использования иных средств могло бы мотивироваться интересами дестабилизации или аннексии территории. Такие формы подрывных действий можно рассматривать как несовместимые с международной безопасностью и мирным сотрудничеством между государствами.

314. Нет ничего невероятного в том, что то или иное государство могло бы попытаться заручиться поддержкой граждан другого государства, используя расовые, религиозные или иные этнические интересы. Такое гипотетическое предположение имеет прецедент в истории нашего столетия, когда третий рейх взял на себя роль естественного защитника прав немцев, где бы они ни проживали. Представители рейха утверждали наличие права Schutzrecht (права защиты), которым обладает государство происхождения по отношению к национальным группам, рассеянным по разным странам мира, и считали, что немцы, не откликнувшиеся на призыв фюрера, относятся к категории "плохих немцев", не заслуживающих защиты или привилегии пользоваться какими-либо коллективными правами в качестве национального меньшинства. В 1941 году представитель рейхстага провозгласил эту концепцию в качестве "правовой основы договоров о переселении" ^{247/}, включая советско-германский договор от 3 ноября 1939 года, в котором Сталин молчаливо согласился с германской концепцией "расового гражданства" сверхгосударства для этнических русских и немцев в ликвидированной Польше.

315. В историческом плане подобные концепции экстрагосударственного и "расового гражданства" были провозглашены в качестве правовых концепций, узаконивающих политику перемещения населения, включая приобретение территории с помощью размещения поселенцев. Вместе с тем гражданство в традиционном понимании по-прежнему является "государственным гражданством", в соответствии с которым индивидуум связывается с местом своего проживания и с соответствующим государством. В обычных условиях вмешательство чужого государства или его агентов с помощью ведения пропаганды, обеспечения поддержки граждан или проведения среди них подстрекательских кампаний рассматривается как нарушение суверенитета затрагиваемого государства, особенно в тех случаях, когда положение в области прав человека или

^{247/} Baron von Freitag-Loringhoven, "Politics and right", in Europäische Revue (January 1941); cited in Schechtmann, op. cit., p. 370.

озабоченности гуманитарного характера не вызывают необходимости в подобном вмешательстве. Аналогичным образом экстратерриториальные концепции гражданства или национальности могут ущемлять суверенные права затрагиваемых государств, и поэтому они относятся к категории принципов, не имеющих законной силы 248/.

VIII. НОВЫЕ ЗАКОНЫ И НОРМЫ

316. Многие аспекты проблемы перемещения населения и ее последствий для прав человека регулируются существующими правилами и нормами. Вместе с тем дальнейшая защита и принципы регулирования этой практики будут, среди прочего, зависеть от новых стандартов и правовых принципов.

A. Проект кодекса преступлений против мира и безопасности человечества

317. Разработка новых правовых принципов, а также укрепление и разъяснение существующих стандартов права, касающихся защиты лиц в случае насильственного перемещения населения, могут содействовать признанию и урегулированию серьезных гуманитарных вопросов, вызываемых таким перемещением.

318. На своей второй сессии Генеральная Ассамблея поручила Комиссии международного права (КМП) сформулировать принципы международного права, признанные Статутом Нюрнбергского трибунала и нашедшие выражение в его решении, и составить проект кодекса законов о преступлениях против мира и безопасности человечества, указав ясно место, которое должно быть отведено Нюрнбергским принципам 249/. КМП приняла проект Кодекса в 1954 году, однако в период с 1954 по 1981 годы его рассмотрение откладывалось. В 1991 году проект Кодекса был принят КМП в первом чтении 250/.

319. Ряд проектов статей касаются перемещения населения. В проекте статьи 21, озаглавленной "Систематические и массовые нарушения прав человека", перечислены пять проявлений такой практики, являющихся преступлениями, и среди них конкретно упоминается о "депортации или принудительном перемещении населения". В комментарии КМП к этой статье говорится:

248/ См., например, письмо помощника госсекретаря Соединенных Штатов Филлипса Тэлбота заместителю председателя Американского совета по вопросам иудаизма Рабби Эльмер Бергеру, в котором указывается, что Соединенные Штаты "не относят [израильскую экстратерриториальную] концепцию "еврейского народа" к категории концепции международного права". Воспроизводится в публикации W. Thomas Mallison, Jr., "The Zionist-Israel juridical claims to constitute the 'Jewish people' entity and to confer membership in it: appraisal in public international law", in The George Washington Law Review vol. 32, No. 5 (1964), p. 1075.

249/ Резолюция 177 (II) Генеральной Ассамблеи от 21 ноября 1947 года.

250/ Доклад Комиссии международного права о работе ее сорок третьей сессии, 1991 год, Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, Дополнение № 10, (A/46/10).

"Преступление такого рода может быть совершено не только в период вооруженного конфликта, но и в мирное время... Депортация, которая уже была предусмотрена в проекте Кодекса 1954 года, подразумевает высылку с национальной территории, тогда как принудительное перемещение населения может происходить полностью внутри границ одного и того же государства... Проект данной статьи касается таких перемещений населения, которые, например, предназначены для изменения демографического состава на какой-либо территории по политическим, расовым, религиозным или другим причинам, или тех, которые направлены на переселение какого-либо народа с места его исконного проживания" 251/.

320. В проекте статьи 22 перечислены исключительно серьезные военные преступления. В проекте статьи 22 а) конкретно говорится о "депортации или переселении гражданского населения и коллективных наказаниях", в то время как в подпункт b) статьи 22 включено положение о "размещении поселенцев на оккупированной территории" и изменениях демографического состава на оккупированной территории. В комментариях к КМП говорится:

"В подпункте b) классифицируется как преступление размещение поселенцев на оккупированной территории и изменение демографического состава на оккупированной территории. Включить эти акты в проект статьи Комиссию побудил ряд причин. Размещение поселенцев на оккупированной территории представляет собой особенно серьезное злоупотребление властью, тем более, что такой акт может предполагать скрытое намерение аннексировать оккупированную территорию. Что касается изменения демографического состава на оккупированной территории, то этот акт, по мнению Комиссии, представляется настолько серьезным, что по степени своей тяжести он может сравниться с фактом геноцида" 252/.

321. Комиссия международного права исходила при этом из того, что данная статья должна быть применима как к национальным, так и международным вооруженным конфликтам, поскольку серьезные нарушения гуманитарного права происходят и в случае национальных конфликтов. Это в особенности относится к практике перемещения населения, которая используется в случаях, не подпадающих под категорию "международных вооруженных конфликтов". После принятия и ратификации проект Кодекса мог бы восполнить значительный пробел в области защиты в случае насильственных переселений и в связи с политикой поселенцев, которых не касаются Женевские конвенции и Дополнительные протоколы к ним.

322. Введение индивидуальной уголовной ответственности, согласно проекту Кодекса, "не освобождает государство от ответственности по международному праву за действие или бездействие, вменяемое этому государству" 253/.

251/ Там же, стр. 273.

252/ Там же, стр. 277.

253/ Проект кодекса, статья 5. В комментарии КМП поясняется, что "таким образом, государство остается ответственным и не может снять с себя ответственность, ссылаясь на факт преследования или наказания исполнителей этого преступления. На государство может быть возложена обязанность возместить нанесенный ущерб, причиненный его агентами". Доклад КМП, 1991 год, там же, стр. 261.

В этой связи стоит упомянуть о совещании экспертов, состоявшемся в 1990 году в Турку, Финляндия, которое признало факт того, что внутренние конфликты приводят к значительным бедствиям, и выразило обеспокоенность по поводу неадекватности защиты, предлагаемой международным правом в области прав человека и гуманитарным правом в таких ситуациях. Это совещание экспертов провозгласило Декларацию минимальных гуманитарных норм 254/.

323. Статья 7 этой Декларации предусматривает, что

"перемещение населения или части его не допускается, если только такое перемещение не диктуется соображениями безопасности населения или вескими причинами безопасности государства... Перемещенным лицам или группам лиц предоставляется возможность вернуться в свои родные места, как только условия, вызвавшие необходимость их перемещения, перестают существовать".

В пункте 2 без ссылки на исключительные обстоятельства указывается, что "никто не может принуждаться покинуть свою [sic] территорию" 255/.

В. Проект статей об ответственности государств

324. Кодификация и прогрессивное развитие права, касающегося ответственности государств, было одним из первых проектов, порученных Комиссии международного права Генеральной Ассамблеей. Этот проект в области кодификации может представлять интерес для практики перемещения населения в тех случаях, когда такая практика представляет собой "международно-противоправное деяние". Работа по кодификации продолжается, и Специальный докладчик Комиссии международного права по этому вопросу профессор Аранджо-Руис, до настоящего времени представил пять докладов 256/. В этих докладах, которые касаются главным образом последствий международно-противоправного деяния, Специальный докладчик внес некоторые изменения в подход, которого придерживались два его предшественника - судья Аго и профессор Рифаген. Рассмотрение этих изменений выходит за рамки задач настоящего доклада. Вместе с тем следует отметить, что какого-либо определенного вывода о влиянии проекта статей на практику перемещения населения сделать невозможно до тех пор, пока ситуация не прояснится в таких вопросах, как последствия международной уголовной ответственности; инструментальные последствия международно-противоправных деяний, т.е. вопрос о контрмерах и процедурах урегулирования споров 257/.

254/ Декларация минимальных гуманитарных норм, принятая совещанием экспертов, организованным Институтом прав человека, Университет Або Академи, Турку, Финляндия, 30 ноября - 2 декабря 1990 года, была представлена в качестве рабочего документа Подкомиссии на ее сорок третьей сессии, E/CN.4/Sub.2/1991/55.

255/ См. также пункты 2 а) и б) статьи 3, касающейся гуманного обращения к людям, в которой, в частности, запрещается "насилие в отношении жизни, здоровья и физического или психического состояния лиц... и другие насильственные действия, направленные против человеческой личности", а также "коллективные наказания лиц и меры, ущемляющие их право собственности".

256/ Последний доклад содержится в документе A/CN.4/453.

257/ Более подробно вопрос о возможном влиянии проекта статей об ответственности государств на проблему перемещения населения будет рассмотрен в докладе о ходе работы.

325. Проект статьи 1 возлагает международную ответственность на государства за "любое международно-противоправное деяние". Международно-противоправное деяние определяется как "какое-либо поведение, заключающееся в действии или бездействии, которое может, согласно международному праву, присваиваться государству и представляет собой нарушение международного обязательства этого государства" 258/. Особое значение для политики и практики перемещения населения имеет проект статьи 19, предусматривающий режим международной уголовной ответственности за нарушение государством "обязательства, столь основополагающего для обеспечения жизненно важных интересов международного сообщества, что его нарушение рассматривается как преступление международным сообществом в целом" 259/. Данное положение, основанное на развитии концепции "обязательств erga omnes", в соответствии с которой все государства имеют общие правовые интересы, не дает исчерпывающего перечня таких нарушений. В этом положении указывается, что международное преступление может, в частности, возникать в результате "тяжкого нарушения международного обязательства, имеющего основополагающее значение для обеспечения международного мира и безопасности... [или] для обеспечения права народов на самоопределение". Такое преступление может быть "тяжким и массовым нарушением международного обязательства, имеющего основополагающее значение для защиты человеческой личности, такого, как обязательства, запрещающего рабство, геноцид, апартеид".

326. Правовые последствия международного преступления указаны в части II проекта статей и влекут за собой обязательства для всех других государств, в частности, "не признавать в качестве законной ситуацию, создавшуюся в результате такого преступления, не оказывать помощь или поддержку государству, совершившему такое преступление, в сохранении ситуации, создавшейся в результате такого преступления" 260/.

327. Применение таких обязательств в отношении ситуаций, возникающих вследствие применения различных методов перемещения населения, может предполагать, что от государств требуется принимать активные меры по обеспечению ликвидации ситуаций, возникших в результате таких перемещений и, как минимум, не признавать и не оказывать финансовой поддержки в сохранении незаконного положения дел.

328. В том случае, если данный проект статей явится основой для имеющего силу закона договора 261/, то в этом случае закрепленные в таком договоре обязательства могли бы послужить эффективным сдерживающим средством для государств, проводящих политику "свершившегося факта" на некоторых территориях или в отношении некоторых народов посредством перемещения населения.

258/ Статья 3 проекта статей.

259/ Статья 19, часть I, проекта статей.

260/ Пункт 2 а) и б) статьи 14, часть II, проекта статей.

261/ David J. Harris, Cases and Materials on International Law, fourth edition (London, Sweet and Maxwell, 1991), p.460.

C. Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам

329. Глобальный вопрос о меньшинствах, проживающих на территории государств, и тех опасностях, которым они подвергаются, послужил причиной для выработки декларации для защиты этих уязвимых групп населения. По этой декларации лица, принадлежащие к национальным, этническим, религиозным и языковым меньшинствам, признаются в качестве лиц, обладающих статусом, связанным с местом их проживания. Так, в пункте 1 статьи 1 предусматривается, что "государство охраняет на их соответствующих территориях существование и самобытность национальных или этнических, культурных, религиозных и языковых меньшинств и поощряет создание условий для развития этой самобытности".

330. Признание права меньшинства на физическое местоживание и связанных с этим прав содержится в пункте 4 статьи 4, где предусматривается, что при необходимости государствам следует "принимать меры в области образования с целью стимулирования изучения истории, традиций, языка и культуры меньшинств, проживающих на их территории".

D. Проект декларации прав коренных народов

331. Проект декларации прав коренных народов 262/ был выработан по инициативе Рабочей группы Подкомиссии с участием независимых экспертов, государств-членов и неправительственных организаций (включая организации коренных народов), имеющих статус наблюдателей. В проекте декларации затрагивается целый ряд тем, касающихся правозащитных аспектов перемещения населения, включая дискриминацию, вопрос о землях, суверенитет и права на традиционную культуру, участие в демократическом процессе, развитие и обеспечение жильем. В проекте декларации также содержится ссылка на политику, приводящую к нанесению культурного ущерба (этноцид), и вносится идея правовой защиты в случае проведения наносящей вред политики посредством выплаты компенсации жертвам.

332. В преамбуле проекта декларации с удовлетворением отмечается, что коренные народы организованно выступают, "чтобы положить конец любым формам дискриминации и угнетения где бы то ни было". В последующих положениях последовательно признается особый характер коренного населения как объекта дискриминации, требующего особой защиты в соответствии с усовершенствованными международными нормами. Недискриминация в качестве политического права подтверждается в отношении доступа к демократическому процессу. В части V утверждается "право на участие на основе равенства со всеми другими гражданами и без какой-либо дискриминации, имеющей пагубные последствия, в политической, экономической, социальной и культурной жизни государства" (пункт 23).

333. В преамбуле проекта декларации говорится о значении прав коренных народов. В его положениях выражается обеспокоенность по поводу того, что коренным народам часто отказывают в их правах человека и основных свободах, "что ведет к лишению их земель, территорий и ресурсов, а также к их нищете и маргинализации". В пункте 7 с) части II признается право коренных народов на предотвращение и возмещение за "лишение права владения их землями, территориями или ресурсами". Право на место для проживания также конкретно признано в связи с правом на обеспечение жильем в качестве компонента права на развитие (пункт 22 части IV), а также в свете коллективных прав на автономию (пункт 25 части V).

334. В пункте 15 части III упоминается о праве коренных народов "на признание своих особых и прочных связей со всей окружающей средой земель, территорий и ресурсов, которые они традиционно занимают или используют каким-либо иным образом". Далее в проекте декларации признается их право сохранять и развивать в районах их земель и других территорий "свои традиционные экономические структуры" (пункт 20 части IV). Вопросы суверенитета, тесно связанные с правами на землю, также рассматриваются в преамбуле, где указывается, что "ничто в настоящей Декларации не может быть использовано в качестве оправдания для отказа любому народу в его праве на самоопределение".

335. Что касается средств правовой защиты и компенсации, то в проекте декларации предусматривается, что коренные народы имеют право на возвращение или, если это невозможно, на справедливую компенсацию за земли и территории, "которые были конфискованы, заняты, использованы или которым был нанесен ущерб без их добровольного и осознанного согласия". Эта компенсация может предоставляться натурой в форме земель, которые по своей ценности по меньшей мере равноценны соответствующим землям и территориям (пункт 17 части III). В части IV, которая непосредственно касается права на развитие, признается право коренных народов на компенсацию в том случае, если соответствующий народ был лишен своих средств к существованию (пункт 20).

336. Для коренных народов потеря их исконных земель равносильна утрате культурной жизни со всеми вытекающими из этого последствиями. Наличие процесса этноцида признается в пункте 7 b) части II, где говорится о праве коренных народов на предотвращение и возмещение за "любую форму насильственной ассимиляции или интеграции посредством навязывания других культур или образа жизни". В данном случае становятся очевидными последствия перемещения населения, включая размещение поселенцев.

Е. Стандарты Всемирного банка

337. Организованное насильственное перемещение в интересах развития инфраструктуры того или иного района представляется *prima facie* наиболее частой причиной перемещения населения.

Такая практика может сопровождаться более пагубной политикой, связанной с этнической дискриминацией и другими нарушениями прав человека. Вместе с тем даже перемещение населения в интересах развития уже само по себе затрагивает права человека соответствующих групп, и перемещения, служащие целям развития, являются источником появления основной части всех перемещенных лиц в мире, включая группы населения, перемещенные как внутри страны, так и за ее пределы.

338. В предыдущие годы вопрос о недопустимости недобровольных перемещений населения даже не возникал, поскольку подобная практика являлась неизменным компонентом проектов строительства плотин, каналов и других крупномасштабных проектов в области развития. Население перемещалось зачастую без какой-либо компенсации или надлежащей правовой процедуры. В тех случаях, когда компенсация все же выплачивалась, она обычно предоставлялась в денежной форме и крайне редко в виде соответствующих земельных участков. Всемирный банк признал это после нескольких десятилетий финансирования деятельности по перемещению коренных и племенных народов в целях освобождения территорий для крупномасштабных проектов по развитию инфраструктуры. Политика Банка в области "недобровольного переселения" развивалась постепенно на протяжении последнего десятилетия. В ряде случаев такая политика сопровождалась соответствующей деятельностью в независимых странах, и нередко политические

процессы в рамках Банка влияли на соответствующую политику со стороны правительств. Все эти тенденции, и в особенности принципы, которыми Банк руководствовался в политике переселения, явились реакцией на международное давление и результатом его собственной скрытой обеспокоенности состоянием прав человека миллионов и миллионов лиц, перемещенных вследствие необходимости в проектах в целях развития, осуществляемых для некоего "общего блага". Такова идеологическая сторона дела, хотя аналогичное обоснование присутствовало и при перемещении населения в период войны. Вместе с тем в данном разделе не ставится задача оценивать доводы статистического релятивизма, поскольку главный вопрос в данном случае касается лишь соответствующих ценностных компонентов прав человека.

339. Со времени основания Банка после второй мировой войны как развивающиеся, так и развитые страны стали в спешном порядке возводить крупные плотины, зачастую затрагивающие территории коренных и племенных народов. Именно признание особых условий этих групп населения вызвало к жизни меры и оперативные руководящие принципы для защиты перемещенного населения, и именно эта этническая особенность осуществляемой практики устанавливает наиболее важную связь между соответствующими вопросами развития и ценностями прав человека, которые находятся в центре внимания Подкомиссии. Руководящие принципы Банка распространяются на все затрагиваемые группы населения, однако в их основе лежит тот очевидный ущерб, который наносится коренным и племенным народам вследствие их перемещения. Политические принципы Банка признают за коренными и племенными народами право на владение земельными угодьями в качестве основы для предупреждения нарушений прав человека затрагиваемых народов.

340. Банк в конечном итоге отверг принцип насильственной изоляции, назвав его "принципом зоосада", и осудил "политику полной ассимиляции в национальном обществе", поскольку подобная практика "отвергает и в конечном счете уничтожает этническое многообразие" 263/. Банк предпринял усилия по разработке политических принципов, позволяющих избежать многих отрицательных последствий политики перемещения, в особенности коренных и племенных народов. Новая политика, которая начала проводиться в 1980 году, имеет целью сохранение за коренными и племенными народами "значительной доли автономии и возможностей культурного выбора" 264/.

341. По мнению Банка, "основной упор в такой политике самоопределения делается на выбор группами племенного населения собственного образа жизни, что тем самым сводит к минимуму возможность внедрения различных социальных и экономических систем". Вопреки своему пониманию принципа самоопределения племенных и коренных народов, Банк в данном случае по-прежнему придерживается идеи подчиненности племенных народов политике вмешательства государства в их физическую или экономическую сферу. В рамках этого понимания, утверждая неизбежный характер финансируемых государством проектов в области развития, Банк в то же время представляет рекомендации в отношении условий, способствующих менее агрессивной политике ассимиляции, которая отчасти защитила бы племенные и коренные народы от неблагоприятных последствий совместных программ Банка и правительств. Банк заявляет, что:

263/ World Bank, "Tribal people in World Bank financed projects" Operational Manual Statement 2.34.

264/ Ibid., p. 27.

- i) национальные правительства и международные организации должны поддерживать права на землю, используемую или занимаемую племенным народом, на их этническое своеобразие и культурную автономию;
- ii) соответствующий племенной народ должен получить промежуточные гарантии, которые позволят ему устранить нежелательное внешнее влияние на их земли в период адаптации соответствующего племени к новым условиям;
- iii) ни национальные силы, ни проживающие поблизости группы, не относящиеся к племенному населению, не должны конкурировать с племенным обществом за его земли и за его ресурсы 265/.

342. В феврале 1980 года Банк опубликовал пособие по осуществлению оперативной деятельности под названием "Социальные вопросы, связанные с недобровольным переселением в рамках проектов, финансируемых Банком" 266/, в котором отмечается:

"1. Проекты, осуществляемые с помощью Банка, иногда требуют перемещения групп населения, проживающих в данном районе, в другие области на постоянное жительство или на длительный период. Такое переселение зачастую приводит к лишениям, свертывает или сдерживает дальнейшее развитие в том случае, если при этом не принимаются надлежащие превентивные меры. В настоящем документе приводится информация о политике, которую надлежит проводить сотрудникам Банка при осуществлении проектов, требующих недобровольных переселений, в рамках процедур подготовки и оценки планов переселения в подобных случаях, а также при разработке условий, которые надлежит выполнять заемщикам и учреждениям по вопросам переселения.

2. В тех случаях, когда проекты в области развития требуют переселения соответствующих групп населения, генеральная линия Банка заключается в оказании помощи заемщику в обеспечении того, чтобы после приемлемого переходного периода перемещенные лица могли, по меньшей мере, достичь предыдущего уровня жизни и чтобы, насколько это возможно, была обеспечена их экономическая и социальная интеграция в принимающие общины. Планирование и финансирование деятельности по переселению должно являться неотъемлемой частью проекта, а меры, принимаемые в этой связи, должны быть четко оговорены и согласованы в ходе переговоров по предоставлению займов". (Подчеркнуто нами.)

343. Далее в оперативном руководстве указывается, что проекты в области развития, включая плотины, гидроэлектростанции, каналы, дороги, горные разработки, ирригационные проекты, линии энергопередач и т.д. содействуют повышению общего благосостояния и могут иметь важное значение для национального и регионального развития. Вместе с тем там указывается, что "должны быть приняты меры для защиты жизни, благосостояния и прав перемещаемых

265/ Ibid.

266/ Operational Manual Statement No. 2.33 (February 1980).

при этом лиц". Далее в этом документе отмечается, что, при возможности, следует избегать перемещения и переселения. В тех случаях, когда это не представляется возможным, Банк повторяет концепцию МОТ относительно предоставления перемещаемому населению определенных льгот и отмечает: "Цель заключается в обеспечении того, чтобы [перемещаемым группам населения] была дана возможность в самый короткий период времени обрести стабильность и экономическую самообеспеченность и чтобы уровень их жизни, по меньшей мере, был не ниже того, который они имели до переселения". В оперативном руководстве признается, что происходящие в ходе переселения потери могут быть связаны не только с их имуществом, жильем, земельными угодьями и другими физическими благами, но могут затрагивать и сферу услуг, равно как и места отправления религиозных культов. С прагматической точки зрения в случае отчуждения государством имущества и других ценностей у народа государственные законы и нормы, касающиеся компенсации, могут явиться средством частичного примирения "национальных интересов с интересами непосредственно затрагиваемых групп и отдельных лиц". Однако в этом документе также указывается, что подобные меры "зачастую не могут предотвратить серьезных лишений и страданий" 267/.

344. Согласно политике и процедуре Всемирного банка, от правительства - получателя помощи теоретически требуется подготовить "реальный план" для надлежащего размещения затронутого населения; однако до настоящего времени это не идет так далеко, чтобы испрашивать согласия затронутых людей. Критерии в отношении прав человека, установленные Всемирным банком для финансирования проектов развития, сами по себе не составляют международного права. Однако они отражают согласие между правительствами стран - доноров Всемирного банка относительно основных принципов деятельности. Если эти критерии являются предварительными условиями для финансирования, они становятся договорными условиями, обязывающими обе стороны их соблюдать и поддерживать.

345. В программном заявлении 1980 года, хотя его появление было вызвано тем вредом, который нанесло развитие племенным и туземным народам, не содержится положений, конкретно касающихся этих народов. В 1982 году Банк опубликовал еще одно программное заявление под названием "Племенные народы в финансируемых Банком проектах" 268/, в котором приводится описание типичных черт племенных и туземных народов и признается та потенциальная выгода, которую может получить общество в целом от накопленных ими знаний и опыта в результате проживания в условиях хрупкой и маргинальной среды. Разработанная политика твердо предусматривала, что Банк "не будет помогать осуществлению проектов развития, сознательно связанных с посягательством на традиционные территории, используемые или занимаемые племенными народами, если не будут предоставлены надлежащие гарантии [сохранения их целостности и благосостояния]". Эта политика направлена на то, чтобы воздерживаться от мер, изолирующих это население от "национального общества" и необходимого социального обслуживания, а также от мер, способствующих принудительному, ускоренному навязыванию культуры, не соответствующей их будущему благосостоянию. Признавая ту дилемму, которая возникает для правительств, стремящихся добывать полезные ископаемые на племенных землях, Банк в то же время подчеркнул, что в случае,

267/ Прочитано из Operational Manual Statement No. 2.33 (February 1980).

268/ Operational Manual Statement № 2.34 (February 1982).

если спонсоры проекта предварительно в принудительном порядке очистили соответствующий район от племенных народов, он не будет оказывать помощь. В этом важном программном заявлении также утверждался принцип, согласно которому соответствующие проекты должны будут иметь племенной компонент, предусматривающий признание, демаркацию и защиту территории племенных народов - даже при отсутствии юридически оформленного права на землю 269/, - содержащую ресурсы, необходимые для поддержания их жизни.

346. В своей Оперативной директиве 1990 года Банк вновь подчеркнул принципы защиты прав человека перемещенного населения, еще раз подтвердив, что "недобровольное перемещение, когда это реально осуществимо, должно избегаться или сводиться к минимуму с использованием всех приемлемых альтернативных вариантов". Хотя соответствующая политика Банка способствовала смягчению самых худших нарушений прав человека применительно к тем лицам, которые были затронуты финансируемыми Банком проектами развития, еще необходимы меры по последовательному осуществлению или обеспечению соблюдения этой политики.

F. Выработка мнений в области права

347. Институт международного права (Париж) рассмотрел вопрос о "международных перемещениях населения" на своей ежегодной сессии в Сиене в 1952 году 270/. В докладе и вопроснике Института, которые отразили глобальную озабоченность характером и законностью перемещений через границу, было признано несовершенство его собственного, узкого определения этого явления, особенно в свете сопоставимых последствий с точки зрения прав человека и других правовых вопросов, связанных с перемещением населения внутри государств. За исключением одного, все 11 респондентов 271/ в своих ответах на вопросник подразумевали или непосредственно указали, что в силу того, что перемещение затрагивает вопросы прав человека, перемещение населения внутри стран неизбежно становится субъектом международного права.

348. Ссылаясь на соответствующие дела, связанные с конфликтами первой половины века, респонденты обсудили вопрос о миноритарном характере субъектов перемещения населения и подчеркнули необходимость их защиты от действий государств, вызванных политическими причинами. Признавая обязанность граждан быть лояльными своему государству, несколько экспертов с сомнением отнеслись к аргументам о том, что присутствие меньшинств само по себе является законным основанием для их перемещения. Один из экспертов высказал мнение о том, что предлагаемые на этой основе перемещения возлагают на государство бремя безусловного доказывания, что оно тщательно соблюло права человека в целом и

269/ "Involuntary Resettlement", Operational Directive 4.30 (29 June 1990).

270/ "Les transferts internationaux de populations" (quatrième commission), report and questionnaire by Giorgio Balladore Pallieri, responses by Baron F.M. van Asbeck, Max Huber, Herbert Kraus, Henri Rolin, Georges Scelle, Walter Schätzel, J. Spiropoulos, Alfred Verdross, Fernand De Visscher and Bohdan Winiarski, Annuaire, vol. 44, No. 2 (1952), pp. 138-199.

271/ Ibid., J. Spiropoulos, pp. 185-186.

права меньшинств в частности 272/. Только один респондент утверждал абсолютное право государства осуществлять свою деятельность при условии ненарушения "законов гуманности" 273/.

349. Респонденты весьма последовательно утверждали, что для того, чтобы перемещения населения были законными, они должны быть добровольными и лица, перемещение которых предполагается, должны иметь право по своему усмотрению остаться в своих первоначальных домах. Поэтому нет достаточной законности или правовой обоснованности для того, чтобы перемещения населения основывались на соглашениях между двумя или более государствами, и соображения прав человека перевешивают основания, на которые обычно ссылаются государства 274/. Более того, законное перемещение должно производиться в интересах затронутого населения 275/. Были высказаны сомнения относительно общего утверждения о том, что перемещение населения может способствовать стабильности и миру, и в то же время было отмечено, что такая политика вполне может нарушить мир и добрые отношения между государствами 276/. Аналогичный скептицизм был выражен в отношении понятий "добровольного перемещения" как *contradictio in terminis* 277/. Для перемещения населения более привычны элементы "дискриминации, ограбления, произвольных действий полиции, угрозы в адрес меньшинств, военного опустошения и империалистических аннексий" 278/. Учитывая эти и другие условия, при которых были проведены обмены населения в этом столетии, Институт международного права охарактеризовал эти обмены как в лучшем случае приобретение одних прав человека в ущерб другим.

350. Польский эксперт вышел за рамки первоначального определения, отметив, что международному праву следует рассмотреть три категории перемещения населения: международные перемещения, внутренние перемещения и перемещения, связанные с правами и обязанностями воюющей стороны при оккупации территории 279/. Другие эксперты согласились с тем, что перемещение населения никогда не должно служить приобретению новых территорий и такие действия, как насильственное размещение переселенцев, лишь ведут к виндикации в будущем 280/.

272/ Ibid., Alfred Verdross, pp. 186-187.

273/ Ibid., Spiropoulos, p. 186.

274/ Ibid., Герберт Краус устанавливает иерархию трех категорий связанных с этим прав: права человека, права отдельных государств и общие права государств (Menschenrechte, einzelstaatliche Rechte u. gemeinschaftliche Rechte), pp. 170-171.

275/ Ibid., F.M. van Asbeck, p. 162.

276/ Ibid., Kraus, p. 173.

277/ Ibid., G. Scelle, p. 180.

278/ Ibid., p. 178.

279/ Ibid., B. Winiarski, pp. 190-191.

280/ Ibid., W. Schätzel, p. 184.

351. В ходе обсуждения вопроса в 1952 году в Институте международного права мнения юристов отличались от отношения к перемещению населения как к ссылке, как в высшей степени жестокому деянию, противоречащему кодексу поведения цивилизованных государств 281/, до отношения к нему как к законному акту государства, обусловленному гуманитарными нормами. Хотя последняя позиция может показаться мягкой по отношению к прерогативам государства, само по себе это условие может фактически быть равносильным общепринятому запрету. По утверждению Института, такие призывы Вудро Вильсона, как "люди и провинции не должны обмениваться между различными суверенными образованиями, как будто они являются лишь пешками в какой-то игре" 282/, находились в соответствии с действующим принципом права.

352. Однако со времени первой мировой войны наблюдалось развитие права и параллельных политических тенденций, которое ускорило за последние четыре десятилетия. В то время как во втором десятилетии XX века предпринимались попытки решения проблем меньшинств путем двусторонних договоров, после 1945 года чаще прибегали к ассимиляции. В настоящее время народы и меньшинства неудержимо стремятся преодолеть устаревшие нормы ассимиляции и истребовать признания своих прав в качестве группы, включая свое право на надежное место проживания без перемещений.

353. Уже в 1952 году несколько из респондентов ИМП рекомендовали создать авторитетные международные механизмы для обеспечения минимального соблюдения прав человека при перемещении населения 283/. Докладчик Джорджио Балладоре Паллиери предложил международному сообществу разработать конвенцию о предупреждении нарушений, связанных с перемещением населения, и наказанию за них, основываясь на примере Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, которая рассматривает гораздо реже встречающееся правонарушение. Он, однако, с сожалением отметил, что для этого международная реакция на перемещение населения еще не вылилась в негодование, достаточное для принятия соответствующих мер, а общественное мнение еще недостаточно созрело.

354. Ассоциация международного права (АМП) на своей шестьдесят второй конференции, состоявшейся в Сеуле в 1986 году, приняла Декларацию о принципах международного права, касающихся массовой высылки. Определяя "высылку" в контексте Декларации как "действие или бездействие государства с целью умышленно вызвать выезд людей против своей воли со своей территории по причине их расы, национальности, принадлежности к какой-либо конкретной социальной группе или политического убеждения", Декларация перечисляет 20 принципов международного права, применимых к ситуациям массовой высылки, и призывает государства тщательно соблюдать эти принципы в своих действиях как в отношении своих граждан, так и в отношении иностранцев.

281/ Это, как указывается в Scelle, *op. cit.*, утверждается в статье 38 Статута Международного Суда.

282/ При выступлении 11 февраля 1918 года в Конгрессе Соединенных Штатов по второму пункту своих Четырнадцати пунктов.

283/ См. "Les transferts de population internationaux", *op. cit.*: F.M. van Asbeck, at 160; W. Schätzel, at 184; and F. De Visscher, at 189-90.

355. Эти принципы, в частности, закреплены во Всеобщей декларации прав человека, которая предусматривает право человека проживать в своей собственной стране по своему усмотрению, Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, Женевских конвенциях и дополнительных протоколах и проекте статей АМП об ответственности государств. Принцип 9 АМП предусматривает:

"Когда "международное преступление" совершается, например, путем массовой высылки граждан по причинам геноцида, апартеида и других серьезных и крупномасштабных нарушений прав человека, международное сообщество в целом должно при координации соответствующего органа ООН предусмотреть следующие санкции:

a) не признавать в качестве законной ситуацию, создавшуюся в результате такого преступления; и

b) не оказывать помощь или поддержку государству, совершившему такое преступление, в сохранении ситуации, создавшейся в результате такого преступления" 284/.

356. Принцип 14 гласит:

"Принудительное перемещение населения или обмен населением по причине расы, религии, национальности или принадлежности к какой-либо особой социальной группе или политического убеждения неприемлемо в своей основе [sic], независимо от того, вызвано ли оно заключением договоров или односторонней высылкой".

357. В принципе 19 содержится настоятельный призыв к государствам избегать массовой высылки и создать системы раннего оповещения 285/.

G. Прочие вопросы

358. В значительной степени благодаря влиянию Ленина автономия национальностей в Советском Союзе была официально признана в административном порядке и в советской Конституции. Народам и национальностям Советского Союза было обещано право на самоопределение; однако на практике в его осуществлении обычно отказывалось. Например, в 40-х годах некоторые народности Прибалтики и Кавказа явились объектом перемещения населения, включая насильственное размещение поселенцев и перемещение детей.

359. Однако в 1987 году Советское правительство признало, что перемещение крымских татар было незаконным. Затем 14 ноября 1989 года Верховный Совет рассмотрел историю и последствия политики Сталина в области перемещения

284/ Виллем Рифаген, Специальный докладчик, "Пятый доклад о содержании, формах и объеме международной ответственности: часть 2 проекта статей", A/CN.4/380, 4 апреля 1984 года, статья 14(2).

285/ Declaration of Principles of International Law on Mass Expulsion, in Report of the Sixty-second Conference of the International Law Association, Seoul, 24-30 August 1986 (London, International Law Association, 1986).

населения. Он принял Декларацию о признании незаконными и преступными репрессивных актов против народов, подвергшихся насильственному переселению, и обеспечение их прав. Декларация призвала к "безусловному восстановлению" этих прав и содержала политическую, юридическую и моральную оценку деспотического правления Сталина как преступления против советских народов. В своей Декларации Верховный Совет назвал выселение из родных мест калмыков, крымских татар, немцев, турок-месхетинцев, ингушей и народов Северного Кавказа "варварскими акциями" и "тяжелейшим преступлением, противоречащим основам международного права, гуманистической природе социалистического строя". Далее в Декларации подчеркивалось, что такие акты больше никогда не повторятся 286/.

360. Действуя в том же направлении, Содружество Независимых Государств (СНГ) на встрече глав государств, состоявшейся в июле 1992 года, приняло принципы, утверждающие права депортированных частных лиц, национальных меньшинств и народов 287/. Рабочая группа СНГ дополнила проект соглашения, подлежащий представлению на встрече глав государств в сентябре 1992 года, в котором предусматривались совместные действия по решению некоторых социальных проблем депортированных. Предложенные меры включали обеспечение гарантий пенсионерам и оказание помощи и предоставление налоговых льгот лицам, переселяющимся на свою первоначальную территорию 288/. Однако, судя по всему, турки-месхетинцы не смогут воспользоваться этими соглашениями, поскольку Грузия не является членом СНГ.

361. За первый год существования Содружества главы государств и правительств СНГ подписали около 250 соглашений. Большинство из них еще не были осуществлены, а многие еще не были ратифицированы парламентами государств-членов. На момент написания доклада окончательный статус соглашений, касающихся депортированных лиц, еще оставался неясным.

IX. ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ВЫВОДЫ

362. Несмотря на все доводы, приводившиеся в течение веков в обоснование мнимых преимуществ перемещения населения, Институт международного права уже в 1952 году признал, что международное перемещение населения никогда не является средством защиты прав человека. "Наоборот, - подчеркнул докладчик ИМП, - оно является средством удовлетворения определенных прав, на которые претендует государство..." 289/. Поэтому считать, что перемещение населения предоставляет какие-то преимущества затронутым народам, - это значит не видеть важного различия между интересами отдельных лиц и интересами государства.

286/ Foreign Broadcast Information Service, 15 November, 1989: LD1411174689, со ссылкой на Международную службу ТАСС (Москва), 14 ноября 1989 года, среднее время по Гринвичскому меридиану 16 час. 45 мин. [на русском языке]. Текст воспроизведен в "Известиях" от 24 ноября 1989 года, стр. 1.

287/ Василий Кононенко, "Итоги московской встречи глав государств СНГ внушают умеренный оптимизм", "Известия", 7 июля 1992 года, стр. 1-2.

288/ RFE/RL Research Report weekly review (22 July - 4 August 1992), at 71.

289/ См. Pallieri, op. cit. pp. 140-41.

363. Это связано с проблемой добровольности, ибо если такое перемещение населения было бы действительно добровольным со стороны всех затронутых сторон, как этого, как представляется, требуют правовые нормы, касающиеся прав человека, то имели бы место лишь стихийные передвижения людей и в этом процессе не был бы задействован аппарат принуждения государства. Не было бы необходимости и в расследовании аспектов прав человека, связанных с перемещением населения, включая насильственное размещение поселенцев.

364. Разрозненные элементы международных правовых норм в области прав человека указывают на формирование права отдельных лиц и групп лиц на то, чтобы на них не распространялись меры по перемещению населения как в качестве участников, так и в качестве реципиентов. Совокупные нормы действующего и возникающего права в области прав человека и в области гуманитарного права сообразуются с юридическим запрещением наиболее известных форм перемещения населения.

А. Некоторые проблемы международного права

365. Существующее договорное право не оказалось, однако, эффективным в вопросах защиты отдельных лиц или групп лиц от последствий перемещения населения. Применительно к рассматриваемому вопросу одно из несовершенств права в настоящее время состоит в основополагающей идеологической посылке, состоящей в том, что нация и государство являются конгруэнтными концепциями. На самом деле такая посылка редко является обоснованной. По-прежнему живуч догмат идеологии государства, состоящий в том, что государство и национальное образование должны иметь единый вектор и быть синонимами. Это ведет к отверганию или отрицанию особенностей и даже присутствия меньшинств и приводит к ухудшению положения и условий жизни народов, дольше проживающих на соответствующей территории, чем доминирующая группа населения. Концепция единой нации широко использовалась и продолжает использоваться для обоснования принудительного и насильственного выселения некоторых людей из своих домов и земель более сильными группами населения.

366. Осуществление соответствующих норм международного права сдерживается тем, что государства стремятся к современному экономическому прогрессу и "национальному развитию", и предположением, что государства сами являются образованиями, которые имеют абсолютное право претендовать на такую важную сферу, как право на государственный суверенитет. Утверждения, что местное население или группы национальных меньшинств в рамках границ государств должны осуществлять свои права на свои земли и свою судьбу, по-прежнему рассматриваются как сепаратистские и поэтому, как и раньше, отвергаются. Право государства присваивать землю народов в "национальных интересах" поддерживается доминирующими политическими силами, которые разрабатывают и толкуют международное право. Более того, воздействие значительной части деятельности, направленной на улучшение положения в области прав человека и нормотворчества применительно к меньшинствам, коренным, племенным и другим уязвимым народам, которые обычно подвергаются перемещению, не идет дальше ограждения их от наихудших последствий действий государства 290/. Поэтому эту деятельность вряд ли можно рассматривать как "защиту".

290/ См., например, Конвенции 107 и 159 Международной организации труда, касающиеся санкционирования перемещения населения для целей "национального развития", и особенно содержащийся в статье 1 Конвенции 159 фактический отказ коренным народам и народам, ведущим племенной образ жизни, в осуществлении всеобщего принципа самоопределения.

367. Таким образом, налицо конкуренция ценностей, проявляющаяся в серьезном столкновении интересов между доминирующими, ориентированными на государство группами населения и группами населения, которые могут подвергнуться перемещению. То есть официальная "национальная принадлежность" может быть навязана в принудительном порядке с вероятным риском нарушений прав человека "прочих", что приводит к дорогостоящему сопротивлению и/или межобщинному конфликту. Учитывая те проблемы, которые встречались в прошлом и встречаются сегодня при перемещениях населения, можно утверждать, что почти во всех случаях политика перемещения обязательно приведет к сопротивлению и долгосрочным или тлеющим конфликтам. На карту поставлены целый ряд ценностей, связанных с правами человека, право людей на самобытность, а иногда и существование самого государства. Чтобы соблюсти присущее плюралистическому обществу разнообразие и избежать неисчислимых потерь, связанных с последствиями перемещения населения, государства сталкиваются с необходимостью изыскивать альтернативы, через которые международное право может возобладать над этноцентризмом и другими в конечном счете неприемлемыми формами государственной идеологии. В то же время, чтобы решить эту задачу, правовые нормы должны быть более сильными и более конкретными.

В. Пробелы в правовой защите

368. Пробелы в правовой защите наблюдаются в случае возникновения немеждународных вооруженных конфликтов и конфликтных ситуаций, не связанных с применением оружия. Недостаточно регламентирован вопрос о насильственном размещении поселенцев, особенно в тех случаях, когда отсутствуют ясные положения гуманитарного права. В таких случаях перемещение населения может быть незаметным, нарастающим постепенно и тем самым "скрытым", что позволяет тому, кто осуществляет эти перемещения (государству), с определенной долей правдоподобности отрицать обвинения в противоправных действиях.

369. Многие из применимых норм являются обязательными лишь для ратифицировавших сторон, а универсальные нормы, применимые к войне или вооруженным конфликтам, применялись редко (например, как это требуется от Высоких Договаривающихся Сторон в Конвенции о защите гражданского населения во время войны), будь то дипломатическими, правовыми или иными средствами. Преследование своих корыстных интересов, осложняемое в некоторых случаях наличием нерешенных юрисдикционных вопросов, не давало государствам возможности занять позицию, которая способствовала бы сохранению мира и безопасности и осуществлению прав человека.

370. Разительные несоответствия по-прежнему существуют в отношении защиты коренных народов от насильственного выселения. Права народов и национальностей четко изложены в документах по гуманитарным правам и правам человека; однако определения этих категорий по-прежнему остаются нечеткими. Это может породить проблему, с которой придется считаться при официальном юридическом рассмотрении конкретных требований о самоопределении.

371. Правовые последствия в связи с перемещением населения до сих пор были разработаны недостаточно, если учесть те страдания, с которыми приходится сталкиваться людям в настоящее время. Государствам часто не хватает политической воли, чтобы выполнять даже обязательства *jus cogens*, *erga omnes* или обычного права. Оговорки, содержащие исключения, дают государствам большую свободу действий для использования по своему усмотрению "общественных целей", "национальной безопасности", "развития" или "военной необходимости" в качестве обоснования для процессов перемещения. Нарушения особенно часто

происходят в тех случаях, когда правовая защита против практики перемещения населения должна выводиться из общих прав человека и других международно-правовых норм, имеющих отношение к этой практике. Нератифицировавшие государства требуют освобождения от необходимости следовать соответствующим нормам, а некоторые ратифицировавшие государства освобождают себя от этой необходимости, ссылаясь на смягчающие обстоятельства, в силу которых в их случае те или иные нормы не должны применяться.

С. Тенденции к дальнейшей разработке правовых норм

372. Хотя в большинстве случаев перемещение населения нарушает утвердившиеся принципы основных прав человека, не существует свода правовых норм, который предусматривал бы всеобщее запрещение перемещения населения как такового. Несмотря на большое количество накопленной за прошлые годы информации об осуществлении различных форм перемещения населения и их негативных последствиях с точки зрения прав человека, еще не существует исходного положения о том, что перемещение населения противоправно, если оно не является оправданным по причинам, аналогичным тем, которые разрешают отступление от прав в демократическом обществе.

373. Ряд продолжающихся и потенциальных конфликтов, привлекающих сегодня внимание всего мира, связаны с перемещением населения, включая насильственное размещение поселенцев. Согласно выводу Яна Браунли,

"эта практика [перемещение населения и демографические манипуляции] затрудняет процесс достижения конструктивных результатов. Связанная с этим практика должна быть признана имеющей особый характер и требующей более четкого определения как наносящая вред международному общественному порядку" 291/.

Когда молчит закон, процветает политика грубой силы.

374. В настоящее время, возможно, уже существует политическая воля для того, чтобы начать разработку правового документа. Существуют доказательства - например, в том, в каких решительных выражениях международное сообщество отреагировало на "этническую чистку" в бывшей Югославии и другие, более давние случаи перемещения населения, - существования тенденции к более широкому признанию как проблем, порождаемых перемещением населения, - в качестве правонарушения, имеющего особый характер, - так и необходимости выработки более четких правовых норм. Все больше набирает силу политическая воля запретить эту практику и присущие ей элементы расизма и дискриминации отдельных этнических групп, и, возможно, сегодня этого достаточно для того, чтобы на всех уровнях продвигаться к разработке соответствующего международно-правового кодекса.

Д. Потенциальные средства защиты

375. В любом юридическом документе, который явится результатом усилий, направленных на правовую защиту от перемещения населения, должны как минимум

291/ Доклад, представленный на Конференции по правам человека и посвященный "Проблеме демографической манипуляции в международном праве", Никосия, 21 мая 1990 года, стр. 8 английского текста.

подчеркиваться требования сознательного и свободного согласия затронутого населения, недискриминации и полного, демократического участия в принятии решений, касающихся вопроса о перемещении. Должны быть предусмотрены защита полностью и в отдельности гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав и поддержка самоопределения в качестве кардинального принципа. Следует признать противоправным и запретить всякое проявление силы, принуждение и давление, будь то прямое или косвенное, и подтвердить ответственность государства за защиту против этих нарушений. Такая защита должна предоставляться гражданам и ненатурализованным резидентам государства. Чтобы какое-либо перемещение населения было допустимым по закону, должен быть продемонстрирован его добровольный характер со стороны участников и принимающего населения. Перемещение не может считаться добровольным, если оно вызвано страхом и отчаянием.

376. В отдельном правовом документе следует четко указать, что перемещение населения является *prima facie* противоправным, и предусмотреть обстоятельства, при которых в исключительных случаях перемещение населения может быть разрешено или даже настоятельно необходимо. Такой документ также должен будет регламентировать последствия. В нем, без всякого сомнения, должна возлагаться уголовная ответственность на виновных, предусматриваться средства защиты, раннее оповещение и другие превентивные механизмы. В нем также должны быть рассмотрены серьезные последствия с точки зрения прав человека для всех затронутых групп, включая положения самих насильственно размещенных поселенцев, а также проблемы национальной и международной безопасности, мира и стабильности.

377. Кроме того, следовало бы также предусмотреть декларацию, конвенцию или другой свод правовых принципов, рассматривающих проблему средств защиты. Как указывалось выше, в проекте декларации прав коренных народов предложена идея средств защиты от наносящих вред действий путем оценки репараций жертвам политики этноцида. Какой бы конструктивной ни была эта концепция, в будущем предстоит разработать практический смысл таких средств защиты от потерь, связанных с перемещением населения. Наилучшие альтернативные практические возможности, очевидно, предоставляют конвенции, посвященные геноциду и апартеиду, однако, как также указывалось ранее, попыток успешного осуществления какой-либо из этих конвенций предпринято не было.

378. Разработанный КМП проект кодекса преступлений против мира и безопасности человечества, каким бы полезным он ни был, представляется недостаточно конкретным для выполнения задачи защиты прав перед лицом желания государства осуществить перемещение населения, особенно в рамках своих границ. Статьи КМП по международной ответственности за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом, возможно, восполняют некоторые пробелы в вопросах ответственности государств за "законные" действия на своей территории, в рамках своей юрисдикции или контроля, которые имеют вредные последствия для соседних государств. В комментарии к этим статьям не содержится разделов, конкретно посвященных перемещению населения; однако изложенные в них принципы дают основание полагать, что их применимость к вопросам перемещения населения может быть прежде всего связана с изысканием средств защиты в случаях трансграничных перемещений в качестве неумышленных последствий деяния, не запрещенного законом. Такие статьи тем самым ограждали бы государства от единоличного несения последствий за, скажем, побочный экологический ущерб или ядерную катастрофу, произошедшую в другом

государстве. Это, например, могло бы иметь параллели с экономическими проектами или политикой, приводящими к перемещению населения через границу 292/.

379. В проекте статьи 3 проекта статей по международной ответственности содержится положение о присвоении обязательств и четко предусматривается, что государство-источник "знало или имело возможность узнать", что на территории, находящейся под его контролем, осуществляется или будет осуществляться соответствующая деятельность. Важно, что в этой статье утверждается концепция - прямая ответственность государства и ответственность третьих сторон за защиту частных лиц и других юридических лиц от ущерба на территории, находящейся под его контролем.

380. Аналогичным образом проект статей по ответственности государств касается главным образом нарушения прав на суверенитет и других международно-противоправных деяний государств. Однако права человека входят составной частью в те права, которые нарушаются международно-противоправным деянием. В проекте статьи 5 е) iii) указывается, что "потерпевшее государство" означает "если право, нарушенное деянием государства, возникает из многостороннего договора или нормы обычного международного права ... если установлено, что ... данное право было предусмотрено или устанавливается для защиты прав человека и основных свобод" 293/.

381. Этот проект статей преследует в том числе цель разработать нормы для средств защиты и контрмеры в отношении таких международно-противоправных деяний. При обсуждении характера надлежащего регресса был высказан целый ряд разнообразных мнений о законности экономического принуждения. Согласно Специальному докладчику Комиссии международного права, уважение прав человека является существенным ограничением возможности потерпевшего государства (потерпевших государств) принимать контрмеры 294/.

382. Само по себе международное право - и это, безусловно, относится к нынешней стадии его развития - не может разрешить многие из проблем перемещения населения. Политика и практика, приводящие к перемещению населения, могут явиться следствием исторических процессов. При наличии соответствующей политической воли возникающие при этом проблемы должны разрешаться путем переговоров на основе существующих принципов прав человека, взятых из общих норм. Они не достаточно конкретны, чтобы надлежащим образом относиться к перемещению населения, а практика прошлых лет не дает конструктивной основы для принятия соответствующих мер. Развитие норм права в связи с этой глобальной проблемой прав человека в условиях войны и мира давно назрела.

292/ Доклад Комиссии международного права о работе ее сорок второй сессии, 1991 год, Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок вторая сессия, дополнение № 10 (A/45/10); сорок третьей сессии, 1992 год (A/46/10); и сорок четвертой сессии, 1993 год (A/47/10).

293/ Цит. соч., A/46/10, стр. 332.

294/ Там же, стр. 339. Обсуждение вопроса об ограничении соображениями гуманитарного характера права на репрессалии см. в Flavia Lattanzi, Garanzie dei diritto dell'uomo nel diritto internazionale generale (Milan, Giuffre, 1983), pp. 295-302.

Х. ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

383. По мнению специальных докладчиков, в будущем работа Подкомиссии по вопросам о перемещении населения должна сосредоточиться на развитии норм права применительно ко всем аспектам этой проблемы прав человека. В частности, предлагается более подробно рассмотреть аргументы, приводимые в оправдание перемещения населения, и деликатную проблему столкновения интересов общины с интересами отдельных лиц. В следующий доклад должно быть также включено обсуждение существа возможных рекомендаций применимых норм. При этом надо будет уделить внимание минимальным условиям для того, чтобы перемещения отвечали утвердившимся и новым нормам в области прав человека. В нем также должна быть изучена возможность предоставления средств защиты жертвам перемещения населения и необходимость четких стандартов ввиду особого характера предмета. В связи с этим следует изучить вопрос о применимости традиционных форм репарации.

384. В отношении будущих действий в этой конкретной области Подкомиссии рекомендуется следующее:

а) Подкомиссия должна предложить Генеральному секретарю обратиться к правительствам, соответствующим органам Организации Объединенных Наций, межправительственным организациям и неправительственным организациям с просьбой представить свои мнения (и рекомендации) в отношении защиты прав человека в будущем, процедурных рекомендаций и возможных средств защиты применительно к перемещению населения.

б) Подкомиссия должна предложить специальным докладчикам при подготовке их доклада о ходе работы учитывать те случаи перемещения населения, которые имели место в прошлом и происходят в настоящем, используя соответствующие материалы, полученные от правительств, межправительственных организаций, органов Организации Объединенных Наций, неправительственных организаций и других специализированных организаций.

в) Подкомиссия должна предложить специальным докладчикам включить в свой следующий доклад соответствующие решения и общие замечания органов по наблюдению за выполнением договоров.

г) Подкомиссия, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о предложении специальным докладчикам, исходя из информации, полученной для следующего доклада, осуществить поездки в различные места, где в настоящее время осуществляется перемещение населения. Целью таких поездок было бы рассмотрение потенциальных условий на месте и обсуждение возможных подходов с представителями всех затронутых сторон на различных уровнях. Такая миссия послужила бы дополнением к изучению различных договоренностей об обмене населением и о перемещении населения, которые имеют последствия для наблюдающихся в настоящее время и потенциальных конфликтных ситуаций. Предусматривается, что как документальные исследования, так и установление фактов на местах послужат делу создания в конечном счете, как это предложено в рамках Организации Объединенных Наций, системы раннего оповещения, используя при этом Управление по исследованиям и сбору информации (УИСИ).

е) Подкомиссия, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о предложении Комиссии по правам человека обратиться на своей пятидесятой сессии с просьбой к Генеральному секретарю организовать для подготовки окончательного доклада многодисциплинарный семинар экспертов для разработки надлежащих окончательных рекомендаций и выводов.

f) Подкомиссия, возможно, пожелает предложить специальным докладчикам провести обзор существующего законодательства по рассматриваемому вопросу. Такая работа должна подкрепляться периодическими контактами с правительствами и с органами и специализированными учреждениями Организации Объединенных Наций. Для этого следует улучшить координацию с другими специальными докладчиками и специальными уполномоченными Генерального секретаря с целью дальнейшего объединения и максимального расширения работы над смежными проблемами.

385. Во всей этой работе специальные докладчики должны опираться на Центр по правам человека, который должен оказывать им всю необходимую помощь.

386. Настоящее исследование дает Подкомиссии возможность содействовать восполнению пробелов в существующих нормах международного права в области, которая является исключительно актуальной и которой на практике не уделялось достаточного внимания. Во время принятия в 1990 году первой резолюции Подкомиссии по вопросу о перемещении населения невозможно было предвидеть, что эта форма нарушений прав человека займет такое центральное место в конфликтах и неотложных политических проблемах, которые в настоящее время завладели вниманием международного сообщества. Однако, особо учитывая эти реальности сегодняшнего дня, специальные докладчики выражают надежду, что они получат возможность энергично продолжить свою работу, исходя из изложенного в настоящем докладе существа работы и намеченных в нем практических шагов.
