



**ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ**

Distr.  
GENERAL

A/HRC/10/13/Add.1  
5 March 2009

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

СОВЕТ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Десятая сессия

Пункт 3 повестки дня

**ПООЩЕНИЕ И ЗАЩИТА ВСЕХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА, ГРАЖДАНСКИХ,  
ПОЛИТИЧЕСКИХ, ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И  
КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ, ВКЛЮЧАЯ ПРАВО НА РАЗВИТИЕ**

**Доклад Представителя Генерального секретаря по вопросу о правах человека  
внутри перемещенных лиц Вальтера Келина\***

**Добавление**

**ЗАЩИТА ВНУТРЕННЕ ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ЛИЦ В СИТУАЦИЯХ  
СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ**

---

\* Настоящий доклад был представлен с опозданием, с тем чтобы учесть окончательные поправки, сделанные мандатарием.

## СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
ВВЕДЕНИЕ .....	1 - 8	4
I. СУЩЕСТВУЮЩИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ РАМКИ ...	9 - 20	7
A. Толкование договоров по правам человека .....	10 - 11	7
B. Специальные положения по защите лиц, перемещенных вследствие стихийных бедствий .....	12 - 16	9
C. Другие существующие инструменты и инициативы .....	17 - 20	10
II. УСТАНОВЛЕНИЕ СИСТЕМЫ ЗАЩИТЫ .....	21 - 27	12
III. ОСОБЫЕ ПОТРЕБНОСТИ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ ДЛЯ ЛИЦ, ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ВСЛЕДСТВИЕ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ .....	28 - 65	14
A. Комплексные вызовы в области защиты .....	31 - 38	15
B. Защита жизни, безопасность личности и физическая и психическая неприкосновенность .....	39 - 48	19
C. Защита прав, относящихся к основным жизненным потребностям .....	49 - 50	23
D. Защита других экономических, социальных и культурных прав .....	51 - 56	24
E. Защита других гражданских и политических прав .....	57 - 61	26
F. Группы лиц с особыми потребностями .....	62 - 65	28
IV. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ .....	66 - 73	29

## РЕЗЮМЕ

Настоящее добавление представляется в соответствии с резолюцией 6/32 Совета по правам человека, содержащую просьбу к Представителю Генерального секретаря по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц (Представитель) «продолжать посредством постоянного диалога с правительствами и заинтересованными межправительственными и неправительственными организациями, свои [...] усилия по содействию защите прав человека внутренне перемещенных лиц в контексте стихийных бедствий»<sup>1</sup>. В докладе вначале излагаются существующие правовые рамки, а затем дается обзор типичных вызовов в области защиты прав человека, которые представляются симптоматичными для вынужденного перемещения вследствие стихийных бедствий, в частности, в контексте внезапного начала стихийных бедствий, таких как наводнения, землетрясения или ураганы, которые вызывают внезапное перемещение лиц. Далее в докладе рассматривается вопрос о том, как может быть укреплена защита лиц, перемещенных вследствие таких стихийных бедствий, и делаются выводы с рекомендациями Представителя правительствам и международному сообществу в целом.

---

<sup>1</sup> Мандат Представителя Генерального Секретаря по правам человека внутренне перемещенных лиц, резолюция 6/32 Совета по правам человека, пункт 7 g).

## ВВЕДЕНИЕ

1. Настоящий доклад представляется в соответствии с резолюцией 6/32 Совета по правам человека, в которой содержится просьба к Представителю Генерального секретаря по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц (Представитель) «продолжать посредством постоянного диалога с правительствами и заинтересованными межправительственными и неправительственными организациями свои [...] усилия по содействию защите прав человека внутренне перемещенных лиц в контексте стихийных бедствий»<sup>2</sup>. Представитель уделил пристальное внимание защите прав человека внутренне перемещенных лиц в ситуациях стихийных бедствий с момента получения своего мандата в 2004 году. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны (далее Руководящие принципы) охватывают, помимо прочего, лиц, перемещенных в пределах своей страны «вследствие [...] стихийных или техногенных бедствий или в целях избежания их последствий, и которые не пересекли международно-признанную государственную границу»<sup>3</sup>.

2. Стихийные бедствия вызывают не только перемещение все большего числа лиц - слишком часто уделяется недостаточное внимание многочисленным вызовам в области прав человека, с которыми они могут столкнуться в таких ситуациях. При изучении ситуации лиц, перемещенных вследствие стихийных бедствий, Представитель выявил, что их права человека часто страдают после стихийного бедствия и перемещения не только из-за вялого реагирования на стихийное бедствие, но также из-за того, что меры по готовности к стихийным бедствиям и сглаживанию их последствий либо не предпринимаются, либо реализуются в недостаточной степени до наступления стихийного бедствия, как это требуется в соответствии с принципом добросовестного выполнения обязательств по международному праву прав человека. Вероятно, что предсказуемые последствия изменения климата в будущем обострят стихийные бедствия и связанные с ними вызовы в области перемещения<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Мандат Представителя Генерального Секретаря по правам человека внутренне перемещенных лиц, Резолюция 6/32 Совета по правам человека, пункт 7 g).

<sup>3</sup> E/CN.4/1998/53/Add.2, Annex, para. 2.

<sup>4</sup> См. Walter Kalin "Displacement Caused by the Effects of Climate Change," Paper presented to the United Nations Inter-Agency Standing Committee Group on Climate Change (10 October 2008). Available from: [http://www.brookings.edu/papers/2008/1016\\_climate\\_change\\_kalin.aspx](http://www.brookings.edu/papers/2008/1016_climate_change_kalin.aspx).

3. Женщины и дети, в особенности, если они являются главами домашних хозяйств, пожилые люди, инвалиды, тяжелобольные или травмированные лица, беднота и маргинальные в социальном плане слои населения (включая во многих случаях мигрантов и лиц, принадлежащих к коренным народам или меньшинствам) страдают особенно часто от стихийных бедствий, поскольку их возможности по противодействию им ограничены, а меры реагирования часто не принимают во внимание их специфическое положение и потребности. Более того, после наступления стихийных бедствий существовавшие до этого виды уязвимости, дискриминации и нарушений прав человека часто обостряются, ставя и без того маргинальные и уязвимые группы населения перед повышенной угрозой нарушения их прав человека.

4. Результатом этого может стать недостаточная или ненадлежащая защита из-за постоянных угроз, вызванных последствиями стихийного бедствия. Речь идет о неравном доступе к гуманитарной помощи, в частности, для перемещенных женщин; дискриминации в оказании содействия; нарушении права на образование, например вследствие продолжительного использования школ в качестве убежищ; отказе в восстановлении пропавших, изъятых или уничтоженных документов; экономической и сексуальной эксплуатации детей в отсутствие достаточного содействия, в частности в ходе раннего этапа восстановления; небезопасном или недобровольном возвращении или переселении в другие районы страны; отказе в возвращении имущества и реконструкции жилья или в выплате компенсаций; или отсутствии доступа к средствам правовой защиты.

5. Это несоблюдение прав человека жертв не обязательно является преднамеренным, но часто вызвано неадекватностью проводимой политики, отсутствием возможностей или просто невниманием или недосмотром. Предупреждение стихийных бедствий, сглаживание их последствий и готовность к ним, стимулируемые проведением основанного на правах человека контекстуального анализа, являются, таким образом, основными принципами. Правозащитные соображения, основанные на анализе специфической уязвимости страдающих от стихийных бедствий лиц, должны в этой связи учитываться при разработке национальной политики по борьбе со стихийными бедствиями как национальными властями, так и гуманитарными организациями на самой ранней стадии и, в частности, на этапе планирования чрезвычайных обстоятельств. Это усилит готовность всех заинтересованных субъектов по разрешению существующих правозащитных озабоченностей и, таким образом, поможет предупреждению нарушений прав человека. Включение правозащитного подхода в разработку национальной политики по борьбе со стихийными бедствиями и в гуманитарные операции, проводимые международными агентствами и организациями, а также применение этого подхода являются необходимыми в целях предупреждения появления нарушений прав человека.

6. Деятельность Представителя в течение последних четырех лет в области перемещения, вызванного стихийными бедствиями, составляет основу данного доклада. В частности в докладе отражены выводы по итогам ряда рабочих визитов Представителя, которые были осуществлены в течение прошлого года в целях лучшего понимания вызовов, относящихся к защите лиц, затронутых стихийными бедствиями и перемещенных вследствие них, и изучения опыта правительств, столкнувшихся с серьезными стихийными бедствиями. С 14 по 18 января 2008 года Представитель посетил Хьюстон и район Мексиканского залива в Соединенных Штатах с рабочим визитом для изучения воздействия урагана Катрина на лиц, остающихся перемещенными в результате этого стихийного бедствия, которое опустошило юго-восточное побережье страны в период между 29 августа и 1 сентября 2005 года<sup>5</sup>. С 6 по 10 мая этого же года Представитель находился в Гондурасе для выявления полученного опыта в ходе реагирования в конце 1998 года на ураган Митч, который разрушил 33 000 и повредил 50 000 жилищ, а также из операций по реагированию на стихийные бедствия, проводившихся в ходе последующих ураганных сезонов<sup>6</sup>. В июне и июле 2008 года Представитель осуществил успешный визит в Мозамбик, где периодические наводнения ежегодно вызывают перемещение десятков тысяч лиц, и на Мадагаскар, который почти каждый год подвергается тропическим циклонам<sup>7</sup>.

7. Доклад также основан на результатах серии региональных и национальных рабочих совещаний, проведенных Представителем. По случаю своего визита в Новый Орлеан он сфокусировал особое внимание на Рамочной программе действий по долгосрочному решению проблем ВПЛ в контексте стихийных бедствий в ходе двух рабочих совещаний с должностными лицами города и затронутыми лицами. В состоявшемся в Панама-Сити двухдневном семинаре (12-13 мая 2008 года) приняли участие специалисты по реагированию на стихийные бедствия и снижению их угрозы из Гондураса, Гватемалы, Сальвадора, Коста-Рики и Панамы, а также из Организации Объединенных Наций и Международной организации по миграции (МОМ) и из числа стран-доноров. Аналогичные рабочие совещания прошли в июле 2008 года для национальных субъектов в Антананариву, Мадагаскар, и для представителей органов власти из южно-африканского региона в Йоханнесбурге. Основной целью этих рабочих совещаний стало акцентирование внимания на важности правозащитного подхода при реагировании на стихийные бедствия. Другое национальное рабочее совещание, состоявшееся в Мапуту, Мозамбик (29-30 июня 2008 года) было сфокусировано на правозащитных вызовах вокруг насильственной эвакуации и насильственного переселения.

---

<sup>5</sup> A/HRC/8/6, пункты 51-53, и A/63/286, пункты 47-50.

<sup>6</sup> A/63/286, пункты 51-54.

<sup>7</sup> A/63/286, пункты 55-62.

8. В настоящем докладе излагаются существующие правовые рамки и дается обзор типичным вызовам в области защиты прав человека, которые представляются симптоматичными для вынужденного перемещения вследствие стихийных бедствий, в частности, в контексте внезапного начала стихийных бедствий, таких как наводнения, землетрясения или ураганы, которые вызывают в равной степени внезапное перемещение людей. Далее в докладе изучается вопрос о том, как может быть укреплена защита лиц, перемещенных вследствие таких стихийных бедствий, и делаются выводы с рекомендациями. Тогда как Представитель в русле своего мандата акцентирует внимание на перемещенных лицах как жертвах стихийных бедствий, многие из представленных здесь выводов также применяются к не перемещенному населению, затронутому такими событиями.

## **I. СУЩЕСТВУЮЩИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ РАМКИ**

9. На государство возложена основная ответственность не только за соблюдение, но также и за защиту и осуществление прав человека всех лиц, проживающих на его территории или находящихся под его юрисдикцией, включая внутренне перемещенных лиц<sup>8</sup>. Таким образом, международное право прав человека обязывает государства в пределах возможного предупреждать угрозы стихийных бедствий или, по крайней мере, сглаживать их негативные последствия и, в частности, защищать перемещенных вследствие стихийных бедствий лиц от нарушений прав человека на этапах чрезвычайной ситуации, восстановления и реконструкции.

### **A. Толкование международных договоров по правам человека**

10. Основные конвенции по правам человека не содержат каких-либо специальных положений о защите лиц, перемещенных вследствие стихийных бедствий. Тем не менее эти договоры применяются к внутренне перемещенным лицам вне зависимости от причины их перемещения. Договорные органы Организации Объединенных Наций стали иногда рассматривать проблемы в области прав человека, с которыми сталкиваются лица, перемещенные вследствие стихийных бедствий, и сделали акцент на необходимости обеспечения того, чтобы политика по борьбе со стихийными бедствиями была приведена в соответствие с правочеловеческими стандартами. Так, Комитет по правам человека подчеркнул необходимость пересмотра существующей «практики и политики с тем, чтобы обеспечить полное осуществление обязательств по защите жизни и запрету прямой или косвенной дискриминации, а также полное применение Руководящих принципов

---

<sup>8</sup> См. руководящий принцип 3, в котором подчеркивается, что «На национальные власти возлагается основная обязанность и ответственность за предоставление защиты и гуманитарной помощи перемещенным внутри страны лицам, находящимся под их юрисдикцией».

Организации Объединенных Наций по вопросу о перемещении лиц внутри страны в вопросах, относящихся к предупреждению стихийных бедствий и готовности к ним, чрезвычайной помощи и мер по оказанию содействия жертвам»<sup>9</sup>. В конкретном случае урагана Катрина Комитет также выдвинул на первый план важность обеспечения того, чтобы «права бедноты и, в частности, афроамериканцев полностью принимались во внимание в планах по восстановлению пострадавших территорий в том, что касается доступа к жилью, образованию и здравоохранению»<sup>10</sup>. Аналогичным образом Комитет по ликвидации расовой дискриминации рекомендовал укрепить «усилия в целях облегчения возвращения лиц, перемещенных вследствие урагана Катрина, в свои жилища, если это осуществимо, или гарантирования доступа к надлежащему и доступному жилью в местах их обычного проживания, где имеется такая возможность»; кроме того, он предложил «приложить любые усилия для обеспечения подлинных консультаций с перемещенными лицами и их участия в разработке и осуществлении всех затрагивающих их решений»<sup>11</sup>. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин рекомендовал «обеспечить, чтобы поощрение гендерного равенства и повышение чувствительности к вопросам гендерного равенства стало явно выраженным компонентом [...] национальных планов и политики в области развития и было полностью в них интегрировано», включая политику и планы, направленные на «борьбу со стихийными бедствиями», и «принять надлежащие меры для ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин в том, что касается доступа к жилью и продовольственной помощи в чрезвычайных ситуациях и ситуациях стихийных бедствий, и обеспечить, чтобы женщины, находящиеся в таких ситуациях, были надлежащим образом защищены от насилия»<sup>12</sup>. Эти заявления могут быть обобщены путем указания на то, что государства имеют специальные обязательства в области прав человека в отношении всех стадий реагирования на стихийные бедствия, включая предупреждение стихийных бедствий и готовность к ним, эвакуацию, оказание экстренной помощи и меры по восстановлению, а также возвращение и реинтеграцию перемещенных лиц.

11. На региональном уровне Европейский Суд по правам человека имел возможность разъяснить обязанности государств по защите жертв стихийных бедствий, в частности,

---

<sup>9</sup> Комитет по правам человека, Соединенные Штаты Америки, CCPR/C/USA/C073, para. 26.

<sup>10</sup> Там же.

<sup>11</sup> Комитет по ликвидации расовой дискриминации, Заключительные замечания, CERD/C/USA/CO/5 (2007), пункт 39.

<sup>12</sup> Заключительные замечания Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин: Индонезия, CEDAW/C/IDN/CO/5 (2007), пункт 39.



что касается профилактических мер, системы оповещения и эвакуации. Он подчеркнул, что обязанность по защите влечет за собой обязательство принимать позитивные меры по защите людей от угроз неизбежных стихийных бедствий и предоставлять им возмещение ущерба в случаях гибели людей вследствие халатности со стороны властей<sup>13</sup>.

#### **В. Специальные положения по защите лиц, перемещенных вследствие стихийных бедствий**

12. Специальные положения по защите лиц, перемещенных вследствие стихийных бедствий в пределах своих стран, изложены в Руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны, которые основаны на действующем международном праве прав человека и отражают его нормы, и были признаны государствами в качестве «важных международно-правовых рамок по защите внутренне перемещенных лиц»<sup>14</sup>.

13. В Африке особенную важность представляет Протокол по вопросу защиты внутренне перемещенных лиц и оказанию им помощи к Декларации о мире, безопасности, демократии и развитии в районе Великих озер от 14 и 15 декабря 2006 года. Его статья 1 воспроизводит определение ВПЛ, содержащееся в Руководящих принципах, и, таким образом, также охватывает лиц, перемещенных вследствие стихийных бедствий. В пункте 2 статьи 3 по вопросу об «ответственности по защите внутренне перемещенных лиц» заявляется, что «государства-участники должны в пределах возможного сглаживать последствия перемещений, вызванных стихийными бедствиями и естественными причинами». Пункт 5 этой же статьи содержит обязательство для государств-участников «учреждать и назначать органы правительства, отвечающие за экстренную подготовку к стихийным бедствиям, координирование защиты внутренне перемещенных лиц и оказание им помощи». Кроме того, государства должны «ввести в действие национальное законодательство для полного интегрирования Принципов во внутреннее право и предусмотреть законодательные рамки для их осуществления в национальных правовых системах» (статья 6, пункт 3). В данном контексте они должны обеспечить, чтобы в таком законодательстве были определены правительственные органы, отвечающие не только «за предоставление защиты и помощи внутренне перемещенным лицам», но также за «готовность к стихийным бедствиям» (статья 6, пункт 4 с)).

---

<sup>13</sup> См., в частности, European Court of Human Rights, *Budayeva and others v. Russia*, Applications nos. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 and 15343/02, judgment of 20 March 2008. Для подробностей см. ниже пункт 39.

<sup>14</sup> 2005 World Summit Outcome, U.N. Doc. A/60/L.1, пункт 132; резолюция 6/32 (2007) Совета по правам человека, пункт 5; резолюция 62/153 Генеральной Ассамблеи, U.N. Doc. A/RES/62/153 (2008), пункт 10.

14. Проект конвенции Африканского Союза о защите внутренне перемещенных лиц и оказанию им помощи в Африке, которая, хотелось бы надеяться, будет принята позже в этом году, содержит, судя по всему, положения, отдельно регулирующие перемещения, вызванные стихийными бедствиями.

15. В американском регионе пункт 7 резолюции AG/RES. 2417 (XXXVIII-O/08) ОАГ по вопросу о внутренне перемещенных лицах от 3 июня 2008 года призывает «государства при оказании содействия внутренне перемещенным лицам в ситуациях стихийных или техногенных бедствий защищать их права человека посредством всеобъемлющего подхода к оказанию экстренной помощи и восстановлению в соответствии с международным правом прав человека и внутренним правом и принимая во внимания Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны».

16. В Европе в Рекомендации Rec(2006)6 Комитета министров Совета Европы государствам-участникам по вопросу о внутренне перемещенных лицах в явном порядке признается, что «Руководящие принципы Организации Объединенных Наций и другие соответствующие международные инструменты по правам человека или по гуманитарному праву применяются ко всем внутренне перемещенным лицам, включая лиц, перемещенных из своих жилищ или мест обычного проживания вследствие стихийных или техногенных бедствий» (пункт 1). В ней подчеркивается, что «надлежащие и эффективные меры по обеспечению равноправного обращения в отношении внутренне перемещенных лиц и между ними и другими гражданами [...] может влечь за собой обязательство о целесообразности введения особого режима для внутренне перемещенных лиц для удовлетворения их потребностей» (пункт 2).

### **С. Другие существующие инструменты и инициативы**

17. Инициативы, относящиеся к вопросам изменения климата, представляют особую важность для защиты лиц, перемещенных вследствие стихийных бедствий. В Хиогской рамочной программе действий 2005 года<sup>15</sup> подчеркивается, что «каждое государство несет основную ответственность за принятие эффективных мер по снижению угрозы стихийных бедствий, включая защиту лиц на своей территории [...] от воздействия стихийных бедствий»<sup>16</sup>. В ней указывается пять приоритетных направлений действий, в частности, 1) возвести вопрос о снижении угрозы стихийных бедствий до «общенационального и местного приоритета деятельности с устойчивой институциональной базой для его

---

<sup>15</sup> Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters, in: Final report of the World Conference on Disaster Reduction, A/CONF.206/6 (2005).

<sup>16</sup> Там же, пункт 13.

осуществления», 2) «укрепить меры раннего оповещения» на основе определения, оценки и мониторинга угроз стихийных бедствий, 3) «выстроить культуру безопасности и устойчивости к стихийным бедствиям на всех уровнях», 4) «снизить основные факторы угрозы», и 5) «укрепить готовность к стихийным бедствиям для эффективного реагирования на них на всех уровнях»<sup>17</sup>. Эффективное снижение угрозы стихийных бедствий является существенным моментом для защиты жизни людей и предупреждения или, по крайней мере, уменьшения перемещений, вызванных последствиями стихийных бедствий.

18. В целях укрепления потенциала гуманитарных организаций в области защиты Межучрежденческий постоянный комитет (МПК) в июне 2006 года принял Оперативные руководящие положения по правам человека и стихийным бедствиям, которые были первоначально разработаны Представителем и представлены Совету по правам человека в марте 2007 года<sup>18</sup>. В марте 2008 года в рамках проекта Института Брукингса и Бернского университета по вопросу о внутренних перемещениях было выпущено и распространено экспериментальное руководство, разъясняющее основы Оперативных руководящих положений и содержащее предполагаемые практические шаги для их осуществления<sup>19</sup>. После его проверочного применения на местах Руководство в настоящее время пересматривается.

19. В 2002 году Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца выступила с Международно-правовой инициативой по реагированию на стихийные бедствия. Данный консультационный процесс увенчался принятием на состоявшейся 26-30 ноября 2007 года 30-й Конференции Красного Креста и Красного полумесяца Руководства по облегчению и регулированию страной международной чрезвычайной помощи при бедствии и международного содействия в первоначальном восстановлении. Данное Руководство направлено на оказание содействия «в области национальной правовой готовности путем предоставления консультаций государствам, заинтересованным в улучшении своих правовых, политических и институциональных рамок, касающихся международной чрезвычайной помощи при бедствии и международного содействия в первоначальном восстановлении»<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Там же, пункт 14.

<sup>18</sup> A/HRC/4/38/Add.1.

<sup>19</sup> См. A/HRC/4/38, пункты 62-64.

<sup>20</sup> Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery, Assistance, Introduction, 1. Purpose and Scope, paragraph 3 (30IC/07/R4 annex, p. 1).

20. В июне 2007 года Комиссия Организации Объединенных Наций по международному праву (КМП) на своей пятьдесят девятой сессии постановила включить тему «Защита людей в ситуациях стихийных бедствий» в свою программу работы<sup>21</sup>. Данный проект следует приветствовать в качестве важного шага вперед на пути развития и укрепления надлежащих правовых рамок.

## II. УСТАНОВЛЕНИЕ СИСТЕМЫ ЗАЩИТЫ

21. Государство несет ответственность за защиту прав своего населения в контексте всех стадий стихийных бедствий. Ответственность государства охватывает не только стадию незамедлительного реагирования после наступления стихийного бедствия, но начинается с подготовительных мероприятий до начала бедствия и распространяется на меры по ликвидации его последствий, восстановлению и усиленной готовности на основе извлеченного опыта. Вызов состоит в формировании системы защиты, которая постоянно адаптируется к вызовам, исходящим от стихийных бедствий, и оптимизирует защиту затронутых лиц в целях сглаживания эффекта бедствий, предупреждения перемещений и других негативных последствий, а также поиска долгосрочного решения проблем перемещенных лиц.

22. Ответственность государства наступает задолго до начала стихийного бедствия. Некоторые утверждали, что государство не может нести ответственность за наступление стихийных бедствий. Представитель соглашается с ними настолько, насколько невозможно остановить тайфуны или ураганы от их нашествия, вулканы от извержения или землю от толчков. Все же государства могут сглаживать воздействие этих стихийных бедствий на человеческую жизнь, в том числе посредством усилий по защите окружающей среды, которая обеспечивает человеческую жизнь и предоставляет защиту от стихийных бедствий. Даже выходя за рамки дебатов об изменении климата, складывается понимание о том, как стихийные бедствия и разрушение окружающей среды сочетаются с техногенными катастрофами. Сильные дожди, обрушивающиеся на вырубленные от леса территории, могут, например, приводить к разрушительным оползням, массовым разрушениям и гибели сотен людей в одной стране, в то время как соседняя страна, сумевшая сохранить большую часть своего лесного покрытия, оказывается почти не затронутой.

23. В дополнение к этому необходимо учитывать, что большинство разновидностей стихийных бедствий представляют собой периодический феномен, который позволяет и,

---

<sup>21</sup> Официальные протоколы заседаний Генеральной Ассамблеи, шестьдесят вторая сессия, приложение № 10 (A/62/10), пункт 375. См. также предварительный доклад Специального докладчика г-на Эдуардо Валенсия-Оспина о защите лиц в ситуациях бедствий, A/CN.4/598 (2008).

несомненно, требует от государств введения в действие программ по готовности к стихийным бедствиям. Представитель в данном контексте напоминает о Хиогской рамочной программе действий, которая возлагает на государства обязанность принимать меры по сглаживанию и снижению угрозы стихийных бедствий, включая, например, картографирование угрозы бедствий, системы раннего оповещения и заблаговременное определение маршрутов эвакуации.

24. Стратегии по готовности к стихийным бедствиям также должны включать и решать вопросы предупреждения нарушений прав человека, в том числе совершенных в отношении перемещенных лиц. Необходимо провести контекстуальный анализ вопроса о том, кто подвергается риску нарушений прав человека, в какой момент и при каких условиях и с чьей стороны; и что может быть сделано для предупреждения нарушений. Кризисные ситуации вследствие стихийных бедствий содержат тенденцию к обострению предыдущих видов дискриминации и маргинализации, что требует от предоставляющих защиту субъектов проведения глубокого контекстуального анализа для понимания того, где содержатся реальные угрозы и вызовы. Например, маргинализация женщин в процессе усилий по восстановлению, которая делает женщин уязвимыми для дальнейших нарушений их прав, была определена в качестве правозащитной озабоченности во многих ситуациях по урегулированию последствий стихийных бедствий<sup>22</sup>.

25. Хотя в международном праве прав человека известно о специальных нормах для определенных категорий лиц с особыми потребностями, таких как женщины, дети, коренные народы или инвалиды, не все из них постоянно находятся под угрозой нарушения своих прав. Напротив, другие лица, такие как пожилые люди или люди, страдающие хроническими заболеваниями, могут подвергаться таким угрозам при урегулировании последствий стихийных бедствий, даже если международные конвенции обычно не предоставляют им в явно выраженном порядке специальной защиты<sup>23</sup>. Контекстуальный анализ позволяет государствам и гуманитарным партнерам принять во внимание эти факторы риска при разработке законодательства и политики, которые будут регулировать вопросы реагирования на стихийные бедствия, включая особый аспект происходящих вследствие них перемещений.

---

<sup>22</sup> См., в частности, доклад Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также праве на недискриминацию Милуна Котари «Женщины и достаточное жилище», U.N.Doc.E/CN.4/2006/118, пункты 58-65.

<sup>23</sup> Ссылка на пожилых людей содержится в статьях с 25 по 28 Конвенции о правах инвалидов.

26. Тщательный анализ также должен сопровождать этап восстановления и реконструкции. Что касается необходимости поиска долгосрочных решений для перемещенных лиц, принятая Межучрежденческим постоянным комитетом Рамочная программа действий по долгосрочному решению проблем внутренне перемещенных лиц предоставляет рекомендации в отношении процесса и условий достижения долгосрочных решений<sup>24</sup>. Государства и гуманитарные партнеры могут подвести итоги накопленного опыта, учесть его при планировании действий на случай чрезвычайных обстоятельств и осуществлять далее снижение угрозы стихийных бедствий и меры по сглаживанию их последствий. Стремление к status quo ante, то есть к положению, которое существовало до наступления стихийного бедствия, весьма часто является недостаточным, в особенности, если принятые меры по готовности к стихийным бедствиям и смягчению их последствий доказали свою неэффективность.

27. Если нарушения прав человека, как сознательно так и по халатности, происходят в отношении перемещенных лиц, то совершившие их субъекты должны нести за это ответственность, а лицам, чьи права были нарушены, должны предоставляться средства правовой защиты.

### **III. ОСОБЫЕ ПОТРЕБНОСТИ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ ДЛЯ ЛИЦ, ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ВСЛЕДСТВИЕ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ**

28. В своем докладе Комиссии по правам человека в 2005 и 2006 годах Представитель предложил разработать концептуальную основу для защиты прав человека внутренне перемещенных лиц<sup>25</sup>. В русле понятия защиты, используемом Межучрежденческим постоянным комитетом (МПК)<sup>26</sup>, защита в контексте стихийных бедствий может пониматься как заключающая в себе все виды деятельности, направленные на обеспечении полного соблюдения прав всех лиц, затронутых такими бедствиями, включая внутренне перемещенных лиц, в соответствии с буквой и духом соответствующих отраслей права, в частности, права прав человека.

---

<sup>24</sup> IASC Framework for Durable Solutions for Internally Displaced Persons available at [www.humanitarianinfo.org/iasc/downloaddoc.aspx?docID=4030&type=pdf](http://www.humanitarianinfo.org/iasc/downloaddoc.aspx?docID=4030&type=pdf). See also A/HRC/4/38, пункты 38-42. Представитель намеревается пересмотреть Рамочную программу в целях включения в нее особенностей перемещения, вызванного стихийными бедствиями, и представить доклад Совету в ходе следующего цикла отчетности.

<sup>25</sup> См. E/CN.4/2005/84, пункты 33-80 и E/CN.4/2006/71, пункты 4-12.

<sup>26</sup> Inter-Agency Standing Committee, Implementing the Collaborative Response to Situations of Internal Displacement: Guidance for United Nations Humanitarian and/or Resident Coordinators and Country Teams (September 2004).

29. Кроме того, Представитель подчеркнул, что защита должна не ограничиваться обеспечением выживания и физической безопасности внутренне перемещенных лиц, а относиться ко всем существующим гарантиям, которыми они пользуются по международному праву прав человека. В практических целях эти права могут быть разделены на четыре категории, в частности, а) права, относящиеся к физической безопасности и неприкосновенности (включая защиту права на жизнь и от насилия в отношении женщин); б) основные права, относящиеся к базовым жизненным потребностям (например, право на питание, питьевую воду, надлежащее убежище, услуги здравоохранения и санитарные услуги); с) права, относящиеся к другим экономическим, социальным и культурным потребностям в области защиты (например, право на труд, на реституцию утраченной собственности или получение компенсации за нее и право на образование или доступ к нему; и d) права, относящиеся к другим гражданским и политическим потребностям в области защиты (например, права на документирование личности, участие в политических делах, доступ в суды и свободу от дискриминации). Первые две категории не ограничиваются экстренной стадией перемещения. Их значение может возрасти тогда, когда важность приобретают третья и четвертая категория прав в ходе дальнейших стадий, в том числе в процессе возвращения и восстановления.

30. Во время своих рабочих визитов Представитель выявил ряд типичных вызовов в области прав человека, описанных ниже, которые могут существовать в ситуациях стихийных бедствий и вызывать перемещения или затрагивать внутренне перемещенных лиц. Систематическое включение правозащитного подхода в программы и деятельность по реагированию на стихийные бедствия существенно предупредило бы и снизило случаи нарушений прав человека.

#### **А. Комплексные вызовы в области защиты**

31. **Недискриминация:** В соответствии с руководящим принципом 4 права внутренне перемещенных лиц должны осуществляться без дискриминации любого вида, как, например, по признаку расы, цвета кожи, половой принадлежности, вероисповедания или убеждений, политических или других мнений, национального, этнического или социального происхождения, правового или социального статуса, возраста, инвалидности, имущественного положения, рождения или любых других аналогичных критериев. В то же время, особенно уязвимые лица среди перемещенного населения, такие как дети, будущие матери, матери с маленькими детьми, женщины, являющиеся главами домашних хозяйств, инвалиды, тяжелобольные или травмированные лица и пожилые люди имеют право на защиту и содействие, требующиеся в соответствии с их состоянием, и на обращение, учитывающее их специальные потребности.

32. Как и при урегулировании конфликтов, недискриминация в плане доступа к помощи и ее распределения продолжает оставаться важным вызовом. Иногда затронутые лица,

принадлежащие к отдельным этническим или религиозным меньшинствам, могут быть осознанно ущемлены властями. В большинстве случаев, тем не менее, дискриминация вытекает из-за отсутствия реагирования на специфические потребности особенно уязвимых категорий лиц среди населения, перемещенного службами по ликвидации последствий стихийных бедствий. Представитель выявил, например, что в большинстве стран, которые он посетил, особые потребности пожилых людей или инвалидов удовлетворяются не в достаточной мере. Проблема наглядно демонстрируется случаем в деревне Мадагаскара, где одинокие матери, имеющие доступ к культивируемой земле, не были включены в списки по оценке потребностей на предмет распределения семян, составленные одной международной организацией, на основании предположения, что использование семян осуществляется исключительно мужчинами-земледельцами. Об этом же свидетельствуют полученные в Мозамбике жалобы о том, что помощь, предназначенная для особенно уязвимых семей, была перенаправлена на другие цели руководством местной общины; или отсутствие каких-либо мер в Гондурасе по решению вопросов, связанных с особыми потребностями перемещенных общин коренного населения, например, в отношении продовольствия, одежды и жилья.

33. Бедность является другим фактором, повышающим риск исключения из оказания помощи. В Гондурасе Представитель узнал, что лица, которым до сих пор не удалось вернуться полностью к своей прежней жизни, входят в число городской бедноты. В Новом Орлеане<sup>27</sup> планы по эвакуации были основаны на предположении, что люди будут использовать свой личный автотранспорт, ущемляя, таким образом, не имеющую своих автомашин бедноту. После урагана Катрина усилия по восстановлению были сосредоточены на экономически жизнеспособных факторах, нежели на критериях, основанных на нуждах и уязвимости. Подавляющее большинство лиц, которые из-за урагана Катрина несколько лет оставались перемещенными, являлись жителями неблагополучных в социально-экономическом плане районов, тогда как, в соответствии с заявлениями должностных лиц города, с которыми встречался Представитель, подавляющее большинство лиц со средним уровнем доходов вернулись в Новый Орлеан в срок от 6 до 8 месяцев после стихийного бедствия. Более того, в то время как Представитель был впечатлен общими усилиями в области восстановления, он стал свидетелем очень медленных темпов восстановления нижнего 9-го административного района Нового Орлеана - наиболее бедной части города. Представитель также принял к сведению доклады из стран, подвергшихся цунами в 2004 году, в которых указывалось о

---

<sup>27</sup> См. также Комитет по правам человека, Заключительные замечания по Соединенным Штатам Америки, CCPR/C/USA/CO/3, пункт 26, в котором поднимаются озабоченности в связи с информацией о том, что беднота и, в частности, афроамериканцы были ущемлены в спасательных и эвакуационных планах, осуществленных при нашествии на Соединенные Штаты урагана Катрина, и продолжают ущемляться в планах по реконструкции.



применении законодательства по вопросам функционального зонирования с тем, чтобы избежать восстановления сооружений в приближенных к морю потенциально опасных территориях, в то время как исключения на этот счет были сделаны для туристической индустрии.

34. Представитель также отмечает гендерное измерение последствий стихийных бедствий. Как после цунами, так и после урагана Нургис стало ясно, что женщины были затронуты наводнениями в несоразмерной степени. Не только их уровень смертности выглядит значительно более высоким в ходе стихийных бедствий, но и впоследствии они в большей степени были подвержены насилию и нарушениям своих прав на гендерной основе<sup>28</sup>. Это предполагает, что меры, направленные как на готовность, так и на реагирование должны специально учитывать особую уязвимость женщин, которую они испытывают в ситуациях стихийных бедствий.

35. **Информация, консультации и участие:** В соответствии с Руководящими принципами внутренне перемещенные лица имеют право на получение информации и проведение с ними консультаций в отношении затрагивающих их решений и, таким образом, участвовать в процессе принятия решений (см., в частности, принципы 7(3)(с) и (d), 18(3) и 28(2)). Тогда как консультации с затронутыми лицами и их участие в принятии решений могут быть затруднены или, в зависимости от обстоятельств, даже невозможны в ходе чрезвычайной стадии стихийного бедствия, это приобретает особую важность в отношении их возвращения или переезда и стадии восстановления, как это излагается в руководящем принципе 28(2). Это также было признано договорными органами Организации Объединенных Наций<sup>29</sup>.

36. Представитель выявил, что одним из устойчивых вызовов для лиц, затронутых стихийными бедствиями, является отсутствие их подключения к процессам принятия решений о готовности к бедствиям, мерах по ликвидации их последствий и восстановлению и даже о предупреждении последующих перемещений. В некоторых случаях Представитель узнал о предпринятых усилиях в целях проведения консультаций с затронутыми лицами, таких как инициатива тогдашнего мэра Хьюстона по использованию потенциала организаторов общин для создания консультационного

---

<sup>28</sup> См. Tripartite Core Group, "Post-Nargis Joint Assessment" (July 2008), at p. 26. Available at: [http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2008.nsf/FilesBvRWDocUnidFilename/ASAZ-7GRH55-full\\_report.pdf/\\$File/full\\_report.pdf](http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2008.nsf/FilesBvRWDocUnidFilename/ASAZ-7GRH55-full_report.pdf/$File/full_report.pdf); Oxfam International "Rethinking disasters" (2008), available at: [http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/conflict\\_disasters/downloads/oxfam\\_india\\_rethinking\\_disasters.pdf](http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/conflict_disasters/downloads/oxfam_india_rethinking_disasters.pdf).

<sup>29</sup> См. ссылки выше, пункт 10.

механизма с момента, когда лица, перемещенные вследствие наводнения в Новом Орлеане, были доставлены в «Астродоум» его города. Тем не менее в большинстве ситуаций, в которых побывал или которые изучил Представитель, до сих пор имелось слишком мало признаков объединенных усилий в целях включения перемещенных или других затронутых стихийными бедствиями лиц в непосредственное принятие решений, оказывающих прямое влияние на их жизнь в смысле готовности к бедствиям, реагирования на них и восстановления. Это упущение добавляется к чувству незащитности, смятения и надвигающейся опасности, которое испытали лица, пережившие стихийное бедствие.

37. В некоторых ситуациях Представитель также обратил внимание, что правительства были удовлетворены предоставлением возможности организациям гражданского общества проводить консультации с затронутым населением и передавать их озабоченности властям любым способом, который считался этими организациями наиболее подходящим. Однако в большинстве отмеченных случаев сами эти организации не входили в состав координационного органа по реагированию на стихийные бедствия. В таких обстоятельствах их вклад не может дойти до соответствующих инстанций, а мнения и пожелания затронутых лиц не включаются в программы реагирования на стихийные бедствия.

38. **Доступ к гуманитарной помощи:** Доступ к гуманитарной помощи в ситуациях стихийных бедствий может быть часто ограничен вследствие инфраструктурных препятствий, таких как разрушенные дороги и мосты, озабоченностей спасателей по поводу безопасности, связанных с обстановкой на местах, удаленности районов, в которых происходит урегулирование последствий стихийных бедствий, и возможности вторичных катастроф (таких как повторные толчки землетрясения; обвал поврежденных зданий). Однако политическая воля также может выступать в качестве препятствия, как это первоначально имело место после урагана Нургис в Мьянме. Как Представитель уже подчеркнул после прохождения цунами<sup>30</sup>, государства могут проявлять больше воли, чем, например, в случаях внутренних вооруженных конфликтов, для быстрого реагирования в плане предоставления гуманитарной помощи населению, пострадавшему от стихийных бедствий, и осуществлять это в сотрудничестве с международным сообществом. В других случаях правительства затронутых стран могут предпочесть в силу разнообразных причин самостоятельно оказывать всю необходимую помощь; и это является законным осуществлением принципа национального суверенитета и ответственности. Тем не менее

---

<sup>30</sup> См. «Защита внутренне перемещенных лиц в ситуациях стихийных бедствий» - рабочий визит в Азию Представителя Генерального секретаря Организации Объединенных Наций по вопросу внутренне перемещенных лиц Вальтера Келина, 27 февраля - 5 марта 2005 года. Available from: [http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2005/04\\_tsunami/200504\\_tsunami.pdf](http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2005/04_tsunami/200504_tsunami.pdf).

когда правительства отказываются от внешних предложений гуманитарной помощи, но в то же время сами не могут или не желают оказывать надлежащее содействие своему собственному населению, то они оказываются не в состоянии выполнять свои обязанности по международному праву, как это еще раз подтверждается в руководящем принципе 25.

### **В. Защита жизни, безопасность личности и физическая и психическая неприкосновенность**

39. **Обязанность по защите жизни и безопасности людей:** Право на жизнь, как оно воплощено во многих конвенциях по правам человека и в особенности выделено в руководящем принципе 10, влечет за собой не только обязанность соблюдать право на жизнь, но также и защищать его. Недавно Европейский Суд по правам человека имел возможность разъяснить содержание данного обязательства в деле лиц, убитых оползнем. Суд напомнил, что в контексте стихийных бедствий право на жизнь «возлагает на государства позитивное обязательство по принятию надлежащих мер для защиты жизни находящихся под их юрисдикцией лиц», и подчеркнул, что «это позитивное обязательство влечет, прежде всего, основную обязанность государства по введению в действие законодательных и административных рамок, предоставляющих эффективные средства сдерживания угроз праву на жизнь»<sup>31</sup>. Судебное решение проясняет, что в отношении стихийных бедствий власти имеют обязательство 1) вводить в действие и применять законодательство, относящееся ко всем существенным аспектам сглаживания угроз стихийных бедствий, и учреждать необходимые механизмы и процедуры; принимать необходимые административные меры, включая наблюдение за потенциально опасными ситуациями; 2) информировать население о возможных опасностях и угрозах, в том числе путем создания эффективной системы оповещения о тревоге; 3) эвакуировать население, которое может быть потенциально затронуто стихийным бедствием; 4) проводить уголовные расследования и преследовать ответственных за пренебрежение своими обязанностями в случаях гибели людей в результате стихийного бедствия; и 5) выплачивать компенсацию выжившим родственникам жертв, погибших вследствие пренебрежения такими обязанностями. Так, Суд прояснил, что государство становится ответственным за гибель людей, если она произошла по причине пренебрежения властями своей обязанности по принятию превентивных мер в отношении опознанного и нависшего стихийного бедствия при том, что у властей имелись эффективные средства по сглаживанию угрозы. Эти выводы идут в русле практики Комитета по правам человека, который в одном из дел напомнил об «обязательстве государства-участника по защите

---

<sup>31</sup> European Court of Human Rights, *Budayeva and others v. Russia*, Applications nos. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 and 15343/02, judgment of 20 March 2008, пункты 128-129.

жизни своих граждан в соответствии со статьей 6 Пакта» и в этой связи выразил обеспокоенность по поводу «отсутствия мер по исследованию в сотрудничестве с международным сообществом причин и следствий засухи и других природных бедствий, которые серьезным образом затронули население страны [...]»<sup>32</sup>.

**40. Готовность к стихийным бедствиям, ранее предупреждение и оповещение о тревоге:** Компетентными властями должны быть приняты позитивные меры для выполнения своих обязательств по защите жизни и безопасности людей, включая учреждение действенных систем, предоставляющих возможность для такой деятельности как периодическое планирование чрезвычайных обстоятельств; учреждение систем раннего предупреждения и оповещения о тревоге для извещения находящегося под угрозой населения о неизбежных предсказуемых опасностях, таких как выход из берегов рек, что может с вероятностью спровоцировать наводнения, или приближение штормовых ветров; и предварительное размещение продовольствия и непродовольственных товаров. Это требует высокого уровня сотрудничества между всеми заинтересованными сторонами на всех уровнях правительства и его национальных и международных партнеров, также как и местных сообществ. Как было засвидетельствовано, помимо прочего, достойным похвалы успехом Мозамбика в снижении среднего уровня смертности в ежегодных наводнениях<sup>33</sup>, подобные институциональные, стратегические и оперативные меры имеют прямое воздействие на спасение жизней, тогда как пренебрежение такими мерами может напрямую способствовать высокому уровню несчастных случаев в ситуациях стихийных бедствий во многих странах.

**41.** Важным аспектом защиты жизни и безопасности людей, затронутых стихийными бедствиями, является необходимость применения и укрепления мер по снижению угроз бедствий. Во время своих визитов Представитель в нескольких случаях наблюдал разрушенные жилища и людей, чья жизнь подвергалась опасности по причине ненадлежащих стандартов строительства и в некоторых случаях из-за отсутствия должной заботливости со стороны государства в плане обеспечения того, чтобы сооружения общественного значения проходили эксплуатационное обслуживание и укреплялись на регулярной основе. В некоторых случаях это способствовало перемещению людей после наступления стихийного бедствия, в других этот фактор становился причиной излишнего числа несчастных случаев со смертельным исходом и телесных повреждений, некоторые из которых приводили к постоянной инвалидности. В контексте урагана Катрина многие люди утверждали, что реальным стихийным бедствием стал разрыв дамб на озере

---

<sup>32</sup> Заключительные замечания Комитета по правам человека, Корейская Народно-Демократическая Республика. ССРР/СО/72/РРК (2001), пункт 12.

<sup>33</sup> В 2000 году и последующие годы уровень смертности регулярно превышал порог в 100 человек, тогда как в последние годы он упал до уровня ниже 20 человек.

Понтчартрейн, нуждавшихся в модернизации, а не ураган сам по себе. На Мадагаскаре, судя по всему, имеется прямая связь между отсутствием эксплуатационного обслуживания каналов вокруг Антананариву и периодическими наводнениями на близлежащих территориях, находящихся ниже их уровня. Поселения часто беспорядочного характера в районах, предрасположенных к стихийным бедствиям, являются еще одним фактором риска. В Гондурасе миграция из сельских районов в городские центры и географические особенности местности, предрасположенной к стихийным бедствиям, в частности, в столице Тегусигальпе привели к сосредоточению населения в поселениях в таких зонах, которые крайне подвержены угрозам стихийных бедствий. То же самое подтверждается и в отношении лежащих ниже уровня моря районов столицы Мадагаскара Антананариву. В таких ситуациях надлежащее городское планирование становится важной мерой по снижению угрозы стихийных бедствий. В более общем плане снижение угрозы стихийных бедствий должно рассматриваться в качестве приоритета в соответствии с приоритетом номер 5 Хиогской рамочной программы действий<sup>34</sup> и, таким образом, составлять постоянную часть проектов развития.

42. **Эвакуация населения:** Обязанность по защите жизни и безопасности людей влечет за собой, в частности, обязательство по эвакуации лиц из районов, где они сталкиваются с неизбежными угрозами для жизни и получения увечий вследствие стихийного бедствия. Неоказание помощи лицам, которые не могут покинуть такие районы самостоятельно, может приравниваться к нарушению прав человека, если компетентные органы власти знали или должны были знать об угрозе и имели возможность принять соответствующие меры. Тогда как Представитель признает, что в чрезвычайной ситуации власти могут сталкиваться с трудностями в плане проведения эвакуации должным образом, он хотел бы подчеркнуть необходимость предвосхищения специальных потребностей особенно уязвимых лиц при разработке эвакуационных планов, таких как инвалиды и пожилые люди, беднота или мигранты, не говорящие на официальных языках соответствующей страны. Эвакуационные меры, являющиеся адекватными для большинства населения, могут не позволить таким лицам вовремя спастись от угроз.

43. Во время своих страновых визитов Представитель был проинформирован о случаях, в которых затронутое население отказывалось от эвакуации либо из-за страха потерять крупный рогатый скот и другое имущество, либо поскольку эти лица не принимали предупреждения всерьез. Таким образом, власти считали себя обязанными проводить эвакуацию в принудительном порядке. Такие случаи поднимают конкретные проблемы. В Руководящих принципах признается противоречие между обязательством правительств по защите жизни людей посредством эвакуации затронутых лиц против их воли и правом на свободу передвижения граждан, которое включает право не передвигаться и оставаться

---

<sup>34</sup> См. выше пункт 23.

на месте обычного места жительства. В руководящем принципе 6 (2) (d) указывается, что насильственная эвакуация в случаях стихийных бедствий не приравнивается к произвольному перемещению, запрещенному международным правом, в случае, если такая эвакуация является необходимой для защиты безопасности и здоровья затронутых лиц.

44. Представитель отмечает, что насильственная эвакуация может являться только крайней мерой, которая должна быть предусмотрена законом и осуществляться только тогда и настолько долго, когда и насколько это абсолютно необходимо в целях защиты жизни и предохранения от увечий находящихся под угрозой лиц. Эвакуация должна проводиться без дискриминации; делать исключения разрешается только для учета специальных потребностей в области защиты. Затронутые лица должны информироваться о том, почему, каким образом и куда они эвакуируются. Эвакуационные планы должны включать потребности в области защиты затронутых лиц; с сообществами, находящимися под угрозой эвакуации, должны по мере возможности проводиться консультации. В ситуациях периодических стихийных бедствий это может требовать заблаговременного определения мест эвакуации в консультациях с затронутыми сообществами (например, посредством поездок на места), включая, где это необходимо, места, которые также могут принять поголовье скота. Должны осуществляться меры для обеспечения того, чтобы специальные потребности особенно уязвимых лиц, таких как инвалиды или пожилые люди без поддержки со стороны семьи, принимались во внимание в процессе эвакуации. Защита покинутой собственности и безопасность землевладения находятся среди тех вопросов, которые нуждаются в рассмотрении при планировании эвакуации<sup>35</sup>.

45. Все эвакуационные процессы, проводящиеся с согласия затронутых лиц или без оно, должны осуществляться в порядке, соблюдающем их права на жизнь, достоинство, свободу и безопасность (руководящий принцип 8).

46. **Защита от насилия, в частности в убежищах:** В ситуациях стихийных бедствий общественные здания, такие как школы, местные клубы или церкви, часто переоборудуются в убежища для перемещенных лиц. С повышенным сосредоточением людей в ограниченном пространстве появляются угрозы в области безопасности внутри и вокруг убежищ. Например, Представитель был проинформирован о преступных нападениях, совершенных в отношении убежищ на Гаити, которые были слабо защищены, либо вообще не защищены со стороны сил безопасности МООНСГ. Он также слышал утверждения о проникновении преступных банд в городские убежища в Гондурасе после нашествия урагана Митч десять лет назад, что вылилось в грабежи, изнасилования и даже

---

<sup>35</sup> См. ниже, пункты 52-54.

убийства из-за отсутствия в этих местах законности и правопорядка. Отсутствие безопасности также может вести к росту насилия среди жителей убежища.

47. Данная угроза повышается за счет переполненности убежищ и далее усиливается, если в данных местах мужчины и женщин не отделяются друг от друга. В ходе своих рабочих визитов Представитель слышал несколько утверждений об изнасилованиях и других формах гендерного насилия, а также насилии в отношении детей. Таким образом, необходимо, чтобы власти принимали и осуществляли политику по предупреждению в убежищах гендерного насилия, как это было сделано, например, правительством Гаити после нашествия ураганов Фэй, Густав, Ханна и Айк между 18 августа и 8 сентября 2008 года.

48. Наконец, Представителю в некоторых ситуациях стало известно, что из-за отсутствия у родителей средств к существованию после стихийных бедствий повышается домашнее насилие в отношении детей и их эксплуатация. Ему также было сказано о росте числа браков между детьми и гендерного насилия в случаях, когда стихийные бедствия уносили гораздо больше жизней женщин, нежели мужчин.

### **С. Защита прав, относящихся к основным жизненным потребностям**

49. Представитель повсеместно выявил, что правительствами и гражданским обществом прилагаются впечатляющие усилия для обеспечения доступа людей к самым основным неотложным услугам, даже в случае внезапного, непреодолимого и масштабного стихийного бедствия. Он высоко оценивает усилия по улучшению экстренного реагирования на стихийные бедствия, которые были, помимо прочего, предприняты в Гондурасе, Мозамбике и Мадагаскаре. В то же время он отметил, что проблемы часто появляются после завершения стадии чрезвычайного положения в связи с вопросами, которые требуют более широкого решения, нежели в случае самого основного реагирования. Речь, в частности, идет о мерах по надлежащему водоснабжению и санитарных мерах, убежищах, приспособленных для длительного пребывания и основных непродовольственных товарах.

50. Как уже было упомянуто<sup>36</sup>, основным вызовом в области оказания гуманитарной помощи является избежание дискриминации и предоставление основных товаров и услуг, отвечающих нуждам лиц с особыми потребностями, таких как беременные женщины, младенцы, пожилые люди, инвалиды или коренное население, имеющее особые культурные традиции.

---

<sup>36</sup> См. выше, пункт 32.

#### **D. Защита других экономических, социальных и культурных прав**

51. **Образование:** Особые проблемы в ситуациях стихийных бедствий возникают в отношении права на образование. За исключением убежищ, использовавшихся на побережье Мексиканского залива в Соединенных Штатах после урагана Катрина, Представитель в ходе своих визитов повсеместно наблюдал, что школы переоборудовались в убежища. Тогда как это может представлять решение проблемы на очень короткий промежуток времени (несколько дней или недель), в реальности тенденция такова, что эти ситуации могут длиться в течение продолжительного периода. Имеется реальная необходимость предоставлять убежище перемещенным лицам, однако их помещение на длительное время в школы не является адекватным решением. Это препятствует детям в затронутых районах возвращаться в школы и, таким образом, возобновлять обычный и охраняемый ритм жизни. Кроме того, Представитель был проинформирован, что в некоторых случаях школьные здания не были возвращены в прежнее состояние после их использования в качестве убежищ для перемещенных лиц в течение длительного времени, поскольку не были выделены соответствующие бюджетные ассигнования.

52. **Защита собственности и права на жилище:** Представитель обратил внимание, что вопросы восстановления собственности и владений привносят дополнительные вызовы. Разрушение жилья и другой частной собственности является типичным для внезапного нашествия стихийных бедствий. Многие внутренне перемещенные лица, с которыми встречался Представитель в ходе своих рабочих визитов, по-прежнему не могли возобновить свою жизнь из-за недостаточных правовых и бюджетных рамок по оказанию им содействия в плане доступа к новой собственности, либо возвращения и восстановления своей предыдущей собственности. Во всех случаях уделялось небольшое или недостаточное внимание тому факту, что у большинства пострадавших документы о праве на собственность были уничтожены, либо эти лица не имели официальных документов на собственность, но владели земельными участками и домами на основе обычного права или неоспоренного долгосрочного использования. Отсутствие доказательств о праве на собственность и имущество может стать препятствием при попытке получения компенсации или финансовой поддержки для реконструкции жилья.

53. Перемещение, вне зависимости от того, основано ли оно на постановлении об эвакуации или нет, не аннулирует права на собственность и другие относящиеся землепользованию права, даже если оно стало затяжным. Внутренне перемещенные лица не должны подвергаться дискриминации при осуществлении своих прав и свобод на основании того, что они являются таковыми (руководящий принцип 1.1). Если они не нашли долгосрочного решения проблемы в каком-либо другом месте, перемещенные лица, владевшие землей или жильем на основе неоспоренного долгосрочного



использования, должны, таким образом, рассматриваться как сохраняющие право на восстановление владения, как только это позволит сложившаяся после стихийного бедствия ситуация.

54. Представитель обратил внимание, что в некоторых ситуациях стихийных бедствий значительная доля лиц спустя несколько лет после бедствия оставалась лишенной возможности вновь обрести какую-либо форму постоянного жилья, несмотря на существенные усилия по восстановлению. Кроме того, когда предоставлялось содействие для целей восстановления (в отношении как общественных, так и частных построек), не всегда гарантировалось, что выделяемые средства будут покрывать дополнительные затраты на такую реконструкцию, которая выдержала бы последующие стихийные бедствия. На Мадагаскаре, например, как власти, так и гуманитарные партнеры отметили, что планируемое 20% повышение бюджета на реконструкцию школ (которые также служат в качестве убежищ в ураганный сезон) с целью обеспечения их стойкости при ураганах, не может получить какой-либо поддержки доноров.

55. **Доступ к труду и средствам к существованию:** Представитель обратил внимание на огромные пробелы в осуществлении прав на труд и получение средств к существованию после стихийных бедствий. В соответствии с докладами из нескольких стран, затронутых цунами, семьи рыбаков, включая возглавляемые женщинами домашние хозяйства, были переселены из прибрежных зон и оказались в нужде, поскольку в районах переселения не имелось альтернативных средств к существованию или они не были предоставлены. В Гондурасе Представитель отметил, что хотя восстановление и переселение сами по себе были проведены достойным одобрения образом, затронутые этим лица так и не получили надлежащих альтернатив в отношении средств к существованию и продолжали находиться в зависимости от подаяний в течение нескольких лет после стихийного бедствия. До нашествия урагана Митч они имели возможность обеспечивать свое существование независимо от государственной помощи в качестве поденщиков, занимаясь мелким бизнесом или ведением натурального хозяйства. С другой стороны, городские власти Хьюстона в Соединенных Штатах Америки приняли активные меры по интеграции лиц, перемещенных из Нового Орлеана, в местный рынок труда путем предоставления им необходимой информации и индивидуальных консультаций.

56. Что касается доступа к жилью, собственности и владениям, а также к средствам существования и труду, Представитель посчитал, что в большинстве случаев проблемы вытекали из ненадлежащих правовых и бюджетных рамок, а также коренились в том факте, что затронутые лица часто происходили из традиционно маргинальных или новых маргинальных слоев общества, чаяния которых общество посчитало возможным благополучно проигнорировать.

## **Е. Защита других гражданских и политических прав**

57. **Документирование:** Представитель обратил внимание, что в ситуациях стихийного бедствия вызовы в области документирования схожи с теми, которые распространяются на лиц, перемещенных вследствие вооруженных конфликтов. Отсутствие правовых положений по быстрой и беспрепятственной замене личных документов, таких как свидетельства о рождении или другие удостоверения личности, оказывает влияние на получение людьми доступа к существующим услугам и возрождению их жизни. Например, во время своего визита в Новый Орлеан должностные лица города сказали Представителю о наличии задолженности по нескольким десяткам тысяч заявлений на получение свидетельств о рождении вследствие уничтожения реестров в ходе наводнения после урагана Катрина. Пример того, как такие вызовы могут решаться надлежащим образом, исходит из Шри-Ланки, где вскоре после цунами региональные отделения Комиссии по правам человека Шри-Ланки стали работать с местными административными должностными лицами в целях развертывания мобильных групп по обработке заявлений ВПЛ о замене документов.

58. **Свобода передвижения и переселения:** Представитель обратил внимание на некоторые вызовы, в основном в контексте либо насильственного переселения, либо в ситуациях, в которых не существовало альтернатив по долгосрочному возвращению, поскольку районы возвращения более не представлялись пригодными для проживания. В Мозамбике, например, Представитель выявил, что власти предприняли инициативу по переселению на постоянной основе лиц, живущих в предрасположенных к наводнениям районах бассейна реки Замбези. Тем не менее, постоянные места переселения в некоторых случаях были слишком далеки от плодородных земель речного бассейна, лежащих ниже уровня моря, что лишило затронутые семьи средств к существованию. В отсутствие какой-либо альтернативной приносящей доход деятельности они, в конечном счете, вернулись в плодородные земли, лежащие ниже уровня моря, сразу же как завершился сезон наводнений, даже несмотря на то, что в местах переселения им были предоставлены образование и базовые услуги здравоохранения. В ходе более ранних страновых визитов Представитель отметил, что в некоторых странах, затронутых цунами, серьезное внимание было уделено введению так называемых буферных зон в прибрежных районах, где строительство было запрещено с тем, чтобы ограничить разрушения и опустошения вследствие последующих стихийных бедствий аналогичного характера. Тем не менее, в некоторых странах имелись сообщения о том, что эти зоны высокого риска устанавливались дискриминационным образом без надлежащего научного или другого обоснования. Исключалось, например, возвращение традиционно проживавших там сообществ, но разрешалось в то же время строительство туристической инфраструктуры.

59. В целом Представитель отмечает, что создание постоянных мест для переселения, удаленных от районов высокого риска, составляет ограничение права внутренне перемещенных лиц на свободное решение о возвращении, либо переселении, закрепленное в руководящем принципе 28(1) и вытекающее из права на свободу передвижения и выбора места жительства. Когда переселение на постоянной основе ассоциируется с полным запретом на возвращение, применяются стандарты, изложенные в статье 6 (2) (d) Руководящих принципов, то есть запрет на возвращение должен быть обусловлен требованиями безопасности и охраны здоровья затронутых лиц (см. выше)<sup>37</sup>. Аналогичные стандарты применяются в случаях, когда государство де-факто препятствует возвращению путем постоянно перемещающихся служб, обеспечивающих основные экономические, социальные и культурные права (вода и санитарные услуги, школы, медицинские центры) в удалении от затронутых стихийным бедствием районов.

60. Переселение, как добровольное, так и насильственное, должно осуществляться на справедливой и недискриминационной основе, уравнивая все соответствующие аспекты, включая географические особенности, озабоченности в области охраны окружающей среды и воздействие в плане средств к существованию для маргинальных в социальном отношении групп.

61. Кроме того, переселение должно осуществляться в соответствии с руководящим принципом 7. В частности, соответствующие власти должны обеспечивать рассмотрение всех реальных альтернатив в целях полного избежания принудительного переселения. Они должны надлежащим образом консультироваться с затронутыми сообществами, пытаться прийти к их свободному согласию на переселение и соблюдать их право на эффективные средства правовой защиты в отношении решений по насильственному переселению. Власти должны стремиться к вовлечению затронутых лиц, в частности, женщин в планирование и управление своим переселением в целях достижения долгосрочного решения проблем данных сообществ. Лица, переселенные в новые места жительства, должны иметь доступ к средствам существования и возможностям извлечения дохода, водоснабжению и санитарии и основным государственным услугам (образование и здравоохранение). Они должны быть защищены от дискриминации местными сообществами. Опыт показывает, что в то время как вкладываются инвестиции в строительство домов или квартир, недостаточный акцент часто делается на создании возможностей для получения средств к существованию и предоставлении основных услуг в местах переселения, что было бы необходимым для долговременного переселения людей вдали от районов устойчивого высокого риска.

---

<sup>37</sup> См. выше, пункт 44 о рассмотрении особых условий, которые должны быть выполнены.

## **Г. Группы лиц с особыми потребностями**

62. Представитель делает вывод, что нюансированный анализ ситуации затронутых лиц является чрезвычайно важным, как в смысле готовности к стихийным бедствиям, так и в смысле фактического реагирования и восстановления для обеспечения того, чтобы права всех затронутых лиц были соблюдены. Хотя имеется определенная осведомленность о том, каким образом стихийные бедствия затрагивают женщин и детей и в особенности осуществление их прав, еще многое надлежит сделать для обеспечения того, чтобы это было также воплощено в реальные меры по реагированию на их нужды.

63. Что касается пожилых людей, Представитель отмечает, что они часто игнорируются как лица с особыми потребностями. Также не замечается их реальная или потенциальная активная роль, в том числе как бывших активных членов общества, «отдавших свой долг», как членов интерната для престарелых в Хьюстоне, который был показан Представителю в ходе его визита в этот город, или как проявляющих заботу о маленьких детях, как это было в случае Гондураса и Мозамбика.

64. В отношении инвалидов Представитель выявил, что их особые потребности, судя по всему, систематически и явно игнорируются. По данным Всемирной организации здравоохранения, 650 млн. человек во всем мире являются инвалидами<sup>38</sup>, что составляет примерно 10% мирового населения. Пока что Представитель видел мало положений или программ, которые учитывали наличие у этих 10% населения особых потребностей на стадии готовности к стихийным бедствиям, в ходе реагирования на них или впоследствии на этапе восстановления. Представляется, что не было осведомленности о том, что

- а) инвалиды должны быть включены в комплекс мер по готовности к бедствию до его наступления таким образом, который соответствовал бы их потребностям;
- б) значительное число людей могут приобрести инвалидность в ходе стихийного бедствия, например, в случаях, когда в результате землетрясений обрушивались здания, и многие лица вследствие этого получали увечья. Представитель отмечает, что, хотя Конвенция о правах инвалидов только недавно вступила в силу, ее подписали значительное число государств. Статья 11 Конвенции возлагает на государства-участников особое обязательство принимать «все необходимые меры для обеспечения защиты и безопасности инвалидов в ситуациях риска, включая [...] чрезвычайные гуманитарные ситуации и стихийные бедствия».

65. Коренные народы в особенности подвержены стихийным бедствиям, связанным с изменениями климата, включая вялотекущие бедствия, такие как таяние вечной мерзлоты, изменения во флоре и фауне, являющихся необходимыми для традиционного образа жизни соответствующих народов, или опустынивание. Коренные народы сталкиваются с

---

<sup>38</sup> См. <http://www.who.int/disabilities/en/>.

особыми потребностями в области защиты в процессе перемещения, поскольку они обычно также испытывают дискриминацию на основе их коренных отличительных черт и иногда плохо подготовлены для радикального изменения жизненных обстоятельств, которое вызывают многие программы перемещений, особенно в плане перехода от сельского к городскому образу жизни. К тому же коренные народы часто не включаются в планы по готовности к стихийным бедствиям в силу географических, языковых или культурных барьеров, а их ценные знания о стихийных бедствиях также могут иногда игнорироваться. Кроме того, животноводы или лица с кочевым образом жизни часто даже не идентифицируются как перемещенные, даже несмотря на то, что они могут быть вынуждены менять свои регулярные миграционные маршруты для поиска убежища или избежания последствий засухи, наводнений или других стихийных бедствий.

#### **IV. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ**

**66. Вопреки всеобъемлющему определению внутреннего перемещения, изложенному в Руководящих принципах, у правительств, также как и у партнеров в области прав человека имеется тенденция связывать внутреннее перемещение с конфликтом. Однако стихийные бедствия, судя по всему, вызывают перемещение такого же или даже большего числа людей. Более того, на фоне изменения климата имеется вероятность учащения стихийных бедствий, как внезапных, так и вялотекущих. Достоверные оценочные данные о перемещениях вследствие стихийных бедствий еще должны быть установлены, и Представитель призывает гуманитарных партнеров ликвидировать исследовательские пробелы. Как и в случае вооруженных конфликтов, Представитель по-прежнему выражает озабоченность отсутствием внимания и данных в отношении лиц, которые ищут убежища в принимающих семьях в ходе или после стихийного бедствия. Он, таким образом, настоятельно призывает государства и гуманитарных партнеров развивать механизмы, которые способствовали бы лучшему охвату и мониторингу потребностей как перемещенных лиц, так и принимающих их семей.**

**67. Во-вторых, имеется тенденция к выводу о том, что перемещение и его последствия являются «неизбежными», поскольку оно вызывается «стихийными» бедствиями. Однако государства и гуманитарные партнеры могут многое сделать для предупреждения стихийных бедствий или сглаживания их последствий, ограничения перемещений и улучшения защиты затронутого населения. Государства несут ответственность по защите прав всех лиц, проживающих на их территории и находящихся под их юрисдикцией, включая перемещенных лиц, что вытекает из суверенитета государств (скорее чем вопреки ему). Эта ответственность выражается в конкретных обязательствах в области прав человека, которые могут нарушаться в силу невнимания или безразличия - которые на самом деле**

представляют типичные случаи нарушения прав человека, относящиеся к стихийным бедствиям.

68. Таким образом, требуются действия со стороны государства. Наиболее важные меры, которые государства могут использовать для предупреждения перемещений, должны приниматься до наступления бедствия. Представитель рекомендует, чтобы государства вкладывали больше ресурсов и идей в улучшение систем раннего предупреждения, планирования чрезвычайных обстоятельств в случае стихийных бедствий, а также мер по сглаживанию их последствий в качестве составной части своей деятельности по развитию. Это также и в особенности касается усилий по защите окружающей среды в свете природной защиты от стихийных бедствий, которую она может предоставить. Государства должны признать, что процесс защиты должен быть системным. Стихийные бедствия очень часто представляют собой периодический феномен, который позволяет постоянно адаптировать и оптимизировать меры по готовности к ним и сглаживанию их последствий на месте. Для государств и доноров это очень часто может требовать не только восстановления разрушенного вследствие стихийных бедствий, но и инвестиций в инфраструктуру и учреждения, предоставляющие более высокую степень защиты, чем *status quo ante*. С целью укрепления защитного потенциала сообществ также должны быть усилены меры по ликвидации последствий бедствий и в рамках начального этапа восстановления, которые содействуют возвращению или переселению людей в другие места. Также и в особенности должны быть укреплены программы по предоставлению перемещенным лицам средств к существованию.

69. В-третьих, при урегулировании ситуаций стихийных бедствий по-прежнему превалирует подход, при котором внутренне перемещенные лица рассматриваются как объект государственной заботы, нежели как независимые субъекты и обладатели прав. В данном контексте Представитель рекомендует укрепить усилия по проведению консультаций с населением, которое затронуто стихийными бедствиями, или теми, кто подвергается угрозе быть затронутыми на всех стадиях бедствия. Готовность к стихийному бедствию в качестве инструмента по предупреждению перемещения и защиты жизни населения должна осуществляться на более демократической основе при полном включении потенциально затронутого населения в планирование эвакуации и определение эвакуационных мест. Системы создания убежищ и оповещения должны быть адаптированы к потребностям населения с учетом разнообразного состава населения и потребностей в области защиты, имеющих у уязвимых или маргинальных в социальном плане групп. Правительства должны также способствовать учреждению независимого мониторинга и прозрачных механизмов вокруг предоставления гуманитарной помощи путем подключения своих национальных правозащитных механизмов,

организаций гражданского общества и представителей затронутых сообществ к механизмам по координации в области реагирования на стихийные бедствия.

70. Право перемещенных лиц делать выбор между возвращением в свои жилища в затронутых стихийном бедствием районах и переселением в какое-либо другое место является первостепенным. Эвакуация или постоянное переселение в более безопасные районы, осуществленные в тесных консультациях с затронутыми сообществами и маргинальными группами среди них, могут и должны поощряться и облегчаться при условии обеспечения доступа к основной инфраструктуре и возможностям для получения средств к существованию. Тем не менее принудительные меры по эвакуации или переселению дозволены только в очень узких обстоятельствах и в качестве крайней меры тогда и настолько долго, насколько они требуются для защиты физической безопасности и здоровья затронутых лиц.

71. В-четвертых, Представитель подчеркивает, что стихийные бедствия не затрагивают сразу всех одновременно. Необходим контекстуальный анализ для установления того, у кого какие специальные потребности в области защиты и в каких обстоятельствах. В целом, стихийные бедствия и перемещения имеют тенденцию к усложнению уже существовавших видов дискриминации и дисбаланса сил в обществе. Женщины и дети, в особенности, если они являются главами домашних хозяйств, пожилые люди, инвалиды, тяжелобольные или травмированные лица, беднота и лица, принадлежащие к маргинальным в социальном плане группам (включая во многих случаях мигрантов и лиц, принадлежащих к группам коренных народов или меньшинств) будут, таким образом, несоразмерным образом затронуты стихийными бедствиями. Данные группы населения также подвергаются риску столкнуться с дополнительными нарушениями своих прав в процессе перемещения, в особенности, если они помещены в радикально иную среду по сравнению с местами их проживания, в частности, в убежища или бедные городские районы. Представитель, таким образом, настоятельно призывает государства и гуманитарных партнеров принимать во внимание на основе консультаций и совместной работы особые потребности данных групп населения при планировании вопросов реагирования на стихийные бедствия. При осуществлении программ в рамках первоначального этапа восстановления в целях сглаживания негативного воздействия стихийных бедствий должны применяться основанные на правах человека критерии в отношении распределения нового жилья, стройматериалов, инструментов, семян, продовольствия и непродовольственных товаров. Процессы распределения должны контролироваться в целях обеспечения того, чтобы адресаты помощи, в частности,

группы населения, подверженные риску дискриминации, ее получили и впредь не подвергались маргинализации.

72. Наконец, Представитель вновь подчеркивает, что требование защищать лиц, перемещенных вследствие стихийных бедствий, вытекает из широкого набора норм в области прав человека, включая, в частности, право на жизнь и физическую неприкосновенность. Это препятствует государствам как просто ссылаться на отсутствие доступных средств по их защите, так и оправдывать пренебрежение своими обязательствами. В ходе своих визитов Представителю стало ясно, что некоторые государства лучше подготовлены к защите своего населения от стихийных бедствий без принятия в расчет достигнутого уровня защиты в целом, который обязательно отражает их сравнительное благосостояние или бедность. Представитель призывает все страны, в особенности те, которые больше всего подвергаются угрозе стихийных бедствий, обеспечить, чтобы их нынешние правовые и бюджетные рамки предоставляли возможность для реагирования на особые нужды внутренне перемещенных лиц, включая группы со специальными потребностями среди перемещенного населения, в целях гарантирования их прав человека.

73. В то же время Представитель признает связь между бедностью и стихийными бедствиями, негативное воздействие которых будет усиливаться, поскольку изменение климата, как со всей вероятностью ожидается, затронет в наибольшей степени те государства, которые в наименьшей степени способствовали климатическим изменениям. Развитые страны, таким образом, несут ответственность и, как кто-то может добавить, имеют существенный корыстный интерес в отношении вкладывания средств и идей в оказание помощи наименее развитым странам в их усилиях по подготовке к стихийным бедствиям и реагированию на них и защите перемещенных или другим образом затронутых лиц. Более того, в той степени, в какой лица, перемещенные в результате экологических факторов, будут все больше пересекать международные границы, также может появиться необходимость создания дополнительных и согласованных на международном уровне режимов защиты, которые закроют существующие пробелы в этой области.

-----