
Политика МККК в отношении беженцев и гражданских лиц, перемещенных внутри страны

Франсуаза Криль

С о времени своего основания в 1863 г. Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца и, в частности, Международный Комитет Красного Креста всегда занимались проблемами, связанными с положением беженцев и гражданских лиц, перемещенных внутри страны.

Мы не будем перечислять здесь все операции по оказанию помощи беженцам, которые осуществлялись Движением и, конечно, МККК в XX веке до падения Берлинской стены, а ограничимся лишь упоминанием о ситуациях, связанных с самыми масштабными перемещениями населения, в которых МККК смог сыграть заметную роль.

В результате Первой мировой войны и последовавших за ней событий миллионы людей оказались в труднейшем положении за пределами своих стран. Движение смогло предпринять необходимые шаги и организовало масштабные операции по оказа-

.....

Франсуаза Криль, заместитель Директора Управления по оперативным вопросам Международного Комитета Красного Креста.

Статья написана на английском языке.

нию помощи. Когда же стала очевидной необходимость принять в интересах беженцев более долгосрочные меры на межправительственном уровне, Красный Крест выступил с инициативой, призванной привлечь внимание к их нуждам только что созданной межправительственной организации – Лиги Наций. Именно в результате этого Лига Наций учредила в 1921 г. Управление Верховного комиссара по делам беженцев и поручило руководство им норвежцу Фритъофу Нансену.

В 1946 г., то есть через год после окончания Второй мировой войны, примерно 1 миллион 675 тысяч человек в Европе, Африке и на Ближнем Востоке считались беженцами. Для них нужно было найти новые места жительства. Забота о 320 тысячах беженцев (из Германии, Австрии, Судет и Испании) была вверена МККК. С появлением в 1947 г. Международной организации по делам беженцев объем деятельности МККК и Лиги обществ Красного Креста¹ постепенно сократился².

Среди крупных операций, осуществленных МККК и Лигой вскоре после Второй мировой войны, заслуживает упоминания операция, которая проводилась в интересах палестинских беженцев, начиная с 1948 г. Ввиду ухудшения ситуации Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций 14 мая 1948 г. назначила председателя Шведского Красного Креста графа Фольке Бернадота посредником ООН в Палестине.

На Международной конференции Красного Креста³, состоявшейся в Стокгольме в 1948 г., граф Бернадот выступил с призывом оказать помощь палестинским беженцам. Результатом этого стало принятие резолюции, в которой всем правительствам и всем национальным обществам предлагалось сделать все возможное, действуя по обычным правительственным каналам и по

1 В настоящее время Международная Федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца.

2 F. Schnyder. *The Red Cross and the Refugees*. UNCHR, Geneva, 1963, pp. 5, 6, 11.

3 Согласно статье 8 Устава Движения, «Международная конференция является высшим руководящим органом Движения.

На Международной конференции представители составных частей Движения встречаются с представителями государств-участников Женевских конвенций, причем последние участвуют в Конференции в силу своих обязательств по этим Конвенциям и поддерживая деятельность Движения в целом...».

каналам Красного Креста, чтобы облегчить страдания жертв вооруженных столкновений в Палестине, независимо от их расы, вероисповедания и политического статуса.

На основании этой резолюции Генеральная Ассамблея ООН 19 ноября 1948 г. учредила Агентство ООН по оказанию помощи палестинским беженцам и поручила ему разработать, совместно с МККК, Лигой и Комитетом американских квакеров на службе общества крупномасштабную программу оказания необходимой помощи. Были заключены соглашения между ООН, с одной стороны, и МККК и Лигой, с другой. Они предусматривали независимость обеих последних организаций от ООН и передавали в их распоряжение фонды, необходимые для удовлетворения основных потребностей беженцев. По приблизительным подсчетам, 395 тысяч беженцев были вверены заботам МККК, 300 тысяч – Лиги и 245 тысяч – Комитета американских квакеров на службе общества.

8 декабря 1949 г. Генеральная Ассамблея ООН учредила Ближневосточное агентство для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР) в целях непосредственного осуществления программ по предоставлению помощи и организации работ. Ответственность за осуществление этой операции была возложена на БАПОР с 1 мая 1950 г., когда завершилась программа оказания помощи, осуществлявшаяся МККК, Лигой и Комитетом американских квакеров на службе общества⁴ на Ближнем Востоке.

С тех пор отношения, установившиеся между международными организациями, занимающимися проблемами беженцев, и различными составными частями Движения, играли существенную роль во всей деятельности по оказанию помощи беженцам. В этом отношении особого упоминания заслуживает широкомасштабная операция по оказанию помощи сотням тысяч камбоджийцев, которые покинули родные места, чтобы избежать нависшей над ними угрозы голода, и пытались найти убежи-

⁴ *Op. cit.* (примечание 2), pp. 16 и 17.

ще в Таиланде и приграничных районах. Эта операция проводилась совместно МККК и ЮНИСЕФ, начиная с 1979 г.⁵

Эта вступительная глава была бы неполной, если бы мы не сказали несколько слов о незаменимой роли, которую сыграло Центральное агентство по делам военнопленных (в настоящее время Центральное агентство по розыску) МККК. Его основной задачей со времени Первой мировой войны было восстановление связей военнопленных с их семьями, но оно старалось помогать и гражданским лицам, которых война разлучила с родственниками⁶. Во время Второй мировой войны Центральное агентство по делам военнопленных создало картотеку, в которой были собраны сведения о гражданских лицах, разбросанных по всему свету войной, в том числе о тысячах угнанных на принудительные работы и депортированных, то есть о тех, кто в будущем будет считаться лицами, перемещенными внутри страны, или беженцами. По просьбе властей союзных держав эта картотека в 1945 г. была передана Международной службе розыска (МСР), учрежденной ими в Арользене (Германия). С 1955 г. Международная служба розыска находится в ведении МККК⁷. И сегодня Центральное агентство по розыску МККК продолжает играть чрезвычайно важную роль⁸.

Также в 1945 г. МККК создал проездной документ, который используется и поныне. Этот документ предназначен для лиц, перемещенных внутри страны, лиц без гражданства и беженцев, которые за неимением документов, удостоверяющих личность, не могут ни вернуться в страну, откуда они родом или где они обычно проживали, ни поехать в избранную ими страну, согласную предоставить им убежище⁹.

5 François Bugnion. *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre*. ICRC, Geneva, 1994, pp. 947-948. (Франсуа Бюньон. Международный Комитет Красного Креста и защита жертв войны) (В скором времени эта книга будет опубликована на английском языке под заголовком *The International Committee of the Red Cross and the Protection of War Victims*.)

6 *Ibid.*, p. 904.

7 *Op. cit.* (примечание 2), p. 12.

8 В 2000 г. МККК доставил около миллиона посланий Красного Креста, нашел 2457 пропавших без вести лиц, получил 6092 новых запроса на розыск и воссоединил с семьей 2481 человека.

9 *Op. cit.* (примечание 5), p. 657.

Деятельность, осуществляемая МККК в интересах перемещенных гражданских лиц, составляет центральную часть его мандата. Иными словами, во всех видах деятельности, осуществляемой в связи с вооруженными конфликтами, МККК предоставлял помощь и защиту всему гражданскому населению и учитывал конкретные нужды перемещенных лиц — женщин, детей и престарелых, как того требуют обязанности, которые государства возлагают на МККК в подобных ситуациях. Помимо широкомасштабных операций, проведенных МККК в 80-х и 90-х гг. в Эфиопии, Судане, Анголе и Мозамбике, особо следует упомянуть об операции, которая была осуществлена в Руанде и позволила оказать помощь одному миллиону гражданских лиц, перемещенных в результате военных действий в 1993 г.¹⁰ и одному миллиону двумстам тысячам человек в 1994 г.¹¹ В настоящее время МККК помогает 5-ти миллионам перемещенных лиц в пятидесяти странах.

Этот краткий исторический экскурс показывает, насколько тесно оказались переплетены судьбы Движения, особенно МККК с УВКБ. Поэтому невозможно разъяснить роль МККК, не показав, пусть даже схематично и далеко не исчерпывающе, роли УВКБ.

Именно поэтому мы здесь кратко рассмотрим правовые документы, определяющие разделение обязанностей между Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев и Движением, в частности МККК. Затем мы более детально остановимся на обязанностях обеих организаций по отношению к беженцам и перемещенным лицам, являющимся жертвами вооруженных конфликтов, чтобы показать, что у обеих организаций есть совпадающие, или параллельные, основные и, наконец, вспомогательные обязанности. Центральное агентство по розыску МККК постоянно работает в интересах двух категорий лиц — беженцев и лиц, перемещенных внутри страны.

¹⁰ ICRC Annual Report 1993, p. 76.

¹¹ ICRC Annual Report 1994, p. 53.

Политика Движения в целом и МККК в частности

А. Основные вехи

Не вдаваясь в детальное рассмотрение системы правовой защиты, предоставляемой международным гуманитарным правом¹², мы считаем полезным напомнить о правовых документах (будь то резолюции или соглашения), определяющих политику Движения в целом и, в частности, МККК в отношении беженцев и лиц, перемещенных внутри страны.

1. Резолюции Движения

Со времени своего основания Движение приняло целый ряд резолюций на эту тему¹³, однако особого внимания, несомненно, заслуживают Резолюция XXI «Помощь Международного Красного Креста беженцам», принятая 24-ой Международной конференцией Красного Креста в Маниле в 1981 г., и особенно принятое вместе с ней Заявление о политике Организации. Обобщив опыт прошлого и наметив ориентиры для будущей деятельности, эта резолюция действительно определила политику Движения в том, что касается помощи беженцам, перемещенным лицам и людям, возвращающимся в родные места. Достоинством Заявления о политике Организации является то, что в нем было четко установлено разграничение компетенции Движения и УВКБ, с одной стороны, и между различными составными частями Движения, с другой.

В своей Резолюции XXI Движение особо подчеркнуло, что ответственность за предоставление помощи и защиты беженцам в первую очередь лежит на правительствах. В правовом плане первостепенная роль в предоставлении международной защиты и материальной помощи возложена на УВКБ. В резолюции четко определена вспомогательная и дополнительная роль МККК. В пункте 1 Заявления о политике Организации подчеркивается:

¹² Юридическая защита, обеспечиваемая международным гуманитарным правом, рассматривается в других статьях, помещенных в Международном журнале Красного Креста (IRRC, September 2001, Vol. 83, № 843).

¹³ Резолюции IX, IV и XXXI, принятые соответственно 10-ой, 12-ой и 17-ой Международными конференциями Красного Креста в 1921 и 1925 гг. в Женеве и в 1948 г. в Стокгольме.

«Красный Крест должен всегда быть готов предоставить помощь и защиту беженцам, перемещенным лицам и тем, кто возвращается в родные места, когда эти жертвы считаются покровительствуемыми лицами согласно IV Женевской Конвенции 1949 г., либо рассматриваются как беженцы в соответствии со статьей 73 Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям 1949 г., или согласно Уставу Международного движения Красного Креста, особенно когда они фактически не пользуются никакой другой помощью и защитой, как это иногда происходит в случае перемещенных внутри страны лиц».

Заявление о политике Организации напоминает также о необходимости координировать действия внутри Движения, с УВКБ, правительственными и неправительственными организациями, работающими в интересах беженцев.

В документе подчеркивается и роль Центрального агентства по розыску МККК.

Наконец, в нем содержится рекомендация Движению и УВКБ проводить регулярные консультации по вопросам, представляющим взаимный интерес, и координировать оказываемую ими гуманитарную помощь.

Впоследствии принимались и другие резолюции, но ни одна из них не ставила под вопрос политику, выработанную в 1981 г.¹⁴ Кроме того, заслуживает упоминания Резолюция I 27-ой Международной конференции, которая состоялась в Женеве в 1999 г. и проложила новые пути, приняв План действий на 2000–2003 гг.¹⁵ В нем указаны меры, которые национальные общества, Международная Федерация и МККК в сотрудничестве с УВКБ и в соответствии со своими мандатами и международным гуманитарным правом должны принять для оказания помощи беженцам

¹⁴ Resolution XVII of the 25th International Conference (Geneva, 1986) and Resolution 4 of the 26th International Conference of the Red Cross and Red Crescent (Geneva, 1995). (На русском языке материалы 26-ой Конференции опубликованы в Международном журнале Красного Креста

№ 8, январь-февраль 1996 г.) См. также: Resolutions 9 and 7 of the Council of Delegates (Budapest, 1991 and Birmingham, 1993).

¹⁵ Plan of Action for the years 2000–2003. – *IRRC*, No. 836, December 1999, pp. 880–895, esp. p. 890.

и лицам, ищущим убежища, а также лицам, перемещенным внутри страны.

2. Севильское соглашение

Соглашение об организации международной деятельности составных частей Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, которое было принято Советом делегатов в 1997 г. в Севилье¹⁶, призвано способствовать установлению более тесного сотрудничества между составными частями Движения в их международной деятельности и устранению разногласий между ними в определении их обязанностей и организации международной деятельности каждой из них¹⁷.

В общих чертах, Соглашение определило, в каких конкретных ситуациях каждая составная часть Движения играет роль ведущего учреждения. В случае стихийных бедствий или технологических катастроф функции ведущего учреждения выполняются Федерацией, а когда имеют место вооруженный конфликт, борьба внутри страны или их прямые последствия, роль ведущего учреждения поручается МККК.

В Соглашении далее уточняется, что «термин «прямые последствия конфликта» применяется также по отношению к ситуациям, в которых жертвы конфликта находятся на территории государства, не являющегося стороной в конфликте и не затронутого внутренней борьбой, особенно после крупномасштабных перемещений беженцев»¹⁸. «В целях обеспечения последовательности действий составных частей Движения, что необходимо для сохранения единства и независимости Движения, национальное общество, желающее заключить соглашение о сотрудничестве со специализированным учреждением ООН, должно уведомлять об этом Федерацию и (или) МККК. В частности, оно должно уве-

16 Статья 12 Устава Движения гласит: «Совет делегатов ... является органом, в рамках которого представители всех составных частей Движения собираются для обсуждения вопросов, касающихся Движения в целом».

17 Соглашение об организации международной деятельности составных частей Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, 26 ноября 1997 г., *МЖКК*, No. 20, март 1998, с. 195-215.

18 *Ibid.*, Статья 5.1, (A, (d)).

домлять Федерацию и (или) МККК о любых переговорах, которые могут привести к заключению официального соглашения с УВКБ и которые должны проводиться совместно с Федерацией и (или) МККК»¹⁹.

В следующих разделах настоящей статьи мы сосредоточимся на распределении обязанностей между УВКБ и МККК.

Необходимо подчеркнуть важную роль, которую национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца и Федерация играют в операциях по оказанию помощи беженцам.

Б. Обязанности МККК

В соответствии с упоминавшейся выше Манильской резолюцией возможны следующие сценарии: совпадающие, или параллельные, обязанности УВКБ и МККК, выполнение которых обе организации должны принять на себя, действуя в духе взаимодополняемости; вспомогательные или даже дополнительные обязанности по отношению к беженцам; основные и вспомогательные обязанности по отношению к пострадавшим гражданским лицам, перемещенным в результате конфликтов.

1. Беженцы

Международное право беженцев дает определение двух категорий беженцев. Во-первых, это беженцы, которые в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований находятся вне страны своей гражданской принадлежности²⁰, и, во-вторых, беженцы, находящиеся вне страны своей гражданской принадлежности по причинам, связанным с вооруженным конфликтом или беспорядками²¹.

Лишь несколько специальных положений международного гуманитарного права предоставляют защиту беженцам²². Кроме этого, в МГП нет никакого специального определения беженцев

¹⁹ *Ibid.*, Статья 5.8.

²⁰ Статья 1 А(2) Конвенции о статусе беженцев от 28 июля 1951 г. Протокол о статусе беженцев от 31 января 1967 г. устранил временные и географические ограничения.

²¹ Статья 1 Конвенции ОАЕ от 10 сентября 1969 г. по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке.

²² Статьи 44 и 70, пункт 2, Женевской конвенции IV 1949 г. и статья 73 Дополнительного протокола I.

как лиц, пользующихся покровительством этого права. Беженцы — прежде всего гражданские лица, и в этом качестве пользуются защитой международного гуманитарного права, в том числе Женевской конвенции IV от 12 августа 1949 г. о защите гражданского населения во время войны. Правда, Женевская конвенция IV ограничивается тем, что устанавливает в качестве критерия отсутствия защиты со стороны правительства какой-либо страны.

1.1. Совпадающие, или параллельные, обязанности МККК

МККК получил от государств мандат на предоставление защиты и помощи жертвам международных и немеждународных вооруженных конфликтов. Беженцы могут, например, найти убежище в одной из соседних стран, которая уже живет в условиях внутреннего конфликта или оказывается вовлеченной в международный вооруженный конфликт со страной гражданской принадлежности беженцев, после того как они ее оставили. В таких обстоятельствах для МККК естественно принять участие в судьбе этих беженцев, которые являются также гражданскими лицами, ставшими жертвами конфликта. В обоих вышеупомянутых случаях они пользуются защитой права беженцев и международного гуманитарного права. Соответственно, обе организации, УВКБ и МККК, имеют параллельные обязанности, и перед ними ставятся конкретные задачи на основе принципа дополнительности, в соответствии с существующими потребностями и различными критериями, которые будут рассмотрены ниже.

Например, МККК включился в оказание помощи 25 тыс. иранцев курдской национальности, которые в поисках убежища перешли на иракскую территорию и были интернированы в лагерь Аль Таш, расположенный недалеко от Рамади. По просьбе иракских властей МККК занялся также поисками стран, которые согласились бы принять других беженцев из Ирана, оказавшихся в Ираке и регулярно посещаемых представителями МККК в лагерях Шомели и Рамади²³.

²³ ICRC *Annual Reports* from 1983 to 1988, pp. 59, 62, 68, 67, 77-78 и 79 соответственно.

Эти беженцы пользовались защитой Конвенции 1951 г. и, следовательно, на них распространялась компетенция УВКБ. Обретя убежище в Ираке, они оказались как бы в ловушке, поскольку между Ираком и Ираном началась война, и они стали также жертвами и этого международного конфликта. Как таковые они пользовались защитой Женевской конвенции IV и попадали под мандат МККК. В связи с этим возникли параллельные обязанности, однако никаких проблем с разделением труда не возникло, поскольку иракские власти не желали, чтобы ООН действовала на территории Ирака в интересах беженцев. Поэтому после консультаций с УВКБ их судьбой занялся МККК. Однако у него возникли определенные трудности с осуществлением возложенных на него полномочий, поскольку защита беженцев, находящихся в лагерях, находится в сфере его традиционной деятельности по посещению гражданских лиц, лишенных свободы, а поиск долговременных решений соответствующих проблем находится за ее пределами. Таким образом, МККК занялся устройством этих беженцев в третьих странах в порядке исключения.

В аналогичном положении оказались выходцы из Либерии и Сьерра-Леоне, нашедшие убежище в Гвинее. С момента, когда в 2000 г. конфликт затронул страну, предоставившую им убежище, они пользовались защитой и правами беженцев, в том числе Конвенции ОАЕ о беженцах, и международного гуманитарного права. Начиная с этого времени, у УВКБ и МККК возникли параллельные обязанности. Поскольку УВКБ было готово выполнить свой мандат в отношении беженцев и располагало возможностями для этого, МККК сосредоточился на предоставлении помощи и защиты гражданским лицам, перемещенным внутри Гвинеи.

1.2. Вспомогательные обязанности МККК

Чтобы деятельность МККК осуществлялась и в его пользу, беженец, должен быть жертвой внутреннего или международного конфликта. Однако принадлежность к категории лиц, находящихся под покровительством международного гуманитарного права, не является абсолютным требованием, поскольку право инициативы, которым наделен МККК, позволяет ему действовать

в ситуациях, не предусматриваемых Женевскими конвенциями или оцениваемых неоднозначно. МККК играет такого рода вспомогательную роль, потому что его представители уже находятся на месте, потребности огромны и он в состоянии предпринять действия по их удовлетворению, пока ему на смену не придет УВКБ; либо потому что МККК – единственная организация, которая может работать, когда что-либо препятствует деятельности УВКБ (например, если принимающее государство не является участником Конвенции 1951 г. и (или) не допускает вмешательства ООН, либо Исполнительный комитет УВКБ не желает действовать, как это было в Южной Африке из-за политики апартеида).

Как мы уже упоминали во введении, МККК осуществил, в частности, совместную с ЮНИСЕФ операцию по оказанию помощи камбоджийским беженцам в районах, прилегающих к границе с Таиландом, так как последний не желал вмешательства УВКБ. Поэтому МККК, по консультации с УВКБ и с согласия тайского правительства, включился в эту деятельность на основании своего права инициативы, зафиксированного Уставом Движения²⁴. Поскольку лагеря беженцев подвергались вооруженным нападениям, МККК мог бы также обосновать свое вмешательство положениями международного гуманитарного права²⁵.

Можно привести и ряд более свежих примеров:

- МККК на временной основе подменял УВКБ, действуя в интересах руандийских беженцев на севере и юге Киву в июле 1994 г., и в интересах танзанийских беженцев в Кении, в районе Момбасы, в 2001 г. Так как МККК уже был на месте, он смог оказывать нуждающимся экстренную помощь с согласия УВКБ, пока оно само не начало действовать.

24 См. Статью 5, пункт 3 Устава Международного движения: «Международный Комитет может выступать с любой гуманитарной инициативой, которая соответствует его роли исключительно нейтрального и независимого учреждения и посредника, а также может рассматривать любой вопрос, требующий рассмотрения такой организацией».

25 René Kosirnik. *Droit international humanitaire et protection des camps de réfugiés.* – *Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles, in Honour of Jean Pictet.* Geneva, ICRC/Martinus Nijhoff Publishers, 1984, pp. 387-393.

- После отказа панамского правительства разрешить специализированному учреждению ООН действовать непосредственно, МККК поддерживает деятельность национального общества по оказанию помощи колумбийским беженцам в Дарьенском регионе Панамы.
- Поскольку МККК уже находился на месте и располагал запасами для оказания помощи, УВКБ обратилось к МККК с просьбой помочь албанским беженцам, прибывшим в Косово из Македонии в марте 2001 г. В течение месяца МККК оказывал помощь 8 тысячам беженцев.

1.3. Дополнительные и постоянные обязанности МККК

И в тех случаях, когда УВКБ в состоянии осуществлять свой мандат, МККК может взять на себя выполнение тех задач, при решении которых могут быть продуктивно использованы его специфические возможности. В соответствии с давно установившейся практикой МККК может в любое время предложить услуги своего Центрального агентства по розыску, как это предусмотрено пунктом 9 Заявления о политике организации, принятого одновременно с Манильской декларацией 1981 г. Мы ограничимся лишь двумя из множества примеров.

В ходе операции по оказанию помощи жертвам геноцида в Руанде МККК опубликовал совместное с УВКБ, ЮНИСЕФ и Федерацией заявление от 27 июня 1994 г., в котором подчеркивались важность поддержания семейных связей и необходимость сохранения документации, касающейся эвакуированных детей. С 1994 г. по 1997 г. в этой широкомасштабной программе приняли участие около 150 других организаций, что позволило решить проблему в отношении почти всех беспризорных детей²⁶.

В Сирии после арабо-израильского конфликта МККК продолжает работу по поддержанию контактов между

²⁶ В настоящее время МККК подготавливает совместно с УВКБ, ЮНИСЕФ и рядом неправительственных международных организаций документ, в котором обобщаются общие принципы деятельности в инте-

ресах беспризорных детей. Он будет озаглавлен «Руководящие принципы, касающиеся беспризорных детей и детей, разлученных с родственниками».

разлученными родственниками, доставляя семейные послания как для сирийских граждан, так и для палестинских беженцев. В сотрудничестве с УВКБ МККК снабдил проездными документами беженцев, у которых не было необходимых документов, удостоверяющих личность, чтобы отправиться в третьи страны, согласившиеся их принять.

Используя свои знания и опыт, МККК дает возможность беженцам получать хирургическую помощь, причем независимо от того, являются ли эти лица жертвами войны. Так было в случае с камбоджийскими беженцами в Таиланде и афганскими беженцами в Пешаваре и Кветте (Пакистан). Подобная помощь продолжает оказываться в Локичокио (Кения) раненым и больным, в том числе беженцам, прибывающим из Судана.

1.4. Некоторые конкретные проблемы

Репатриация беженцев тоже находится в числе проблем, вызывающих серьезную озабоченность МККК. Хотя МККК, как правило, не участвует в операциях по репатриации, он придерживается мнения, что заинтересованным государствам и организациям следует очень внимательно подойти к определению времени и условий возвращения беженцев. Знание стран гражданской принадлежности беженцев позволяет МККК рассмотреть все аспекты ситуации и предложить рекомендации, способствующие безопасному возвращению беженцев в условиях, не унижающих их достоинства. В нескольких случаях, когда беженцев возвращали в Камбоджу²⁷, Афганистан, Хорватию, Боснию и Герцеговину или Руанду, МККК предупреждал об опасностях преждевременного возвращения в регионы с нестабильной обстановкой, разрушенной инфраструктурой и, нередко, серьезной минной опасностью²⁸.

27 В связи с ситуацией в Камбодже, меморандум МККК от 14 ноября 1990 г. частично воспроизведен в статье: Frédéric Maurice/Jean de Courten. ICRC's activities for refugees and displaced civilians. – *IRRC*, No. 280, January/February 1991, pp. 9-22.

28 Жан-Филипп Лавуайе. Беженцы и перемещенные лица – международное гуманитарное право и роль МККК. – *МЖКК*, No. 3, март-апрель 1995, с. 199-222.

Проблемы репатриации часто усугубляются наличием противопехотных мин, что вызывает крайне отрицательные последствия для гражданского населения. Помимо того, что противопехотные мины могут стать одной из причин перемещения населения, они серьезно мешают восстановлению стран и препятствуют возвращению беженцев и перемещенных лиц. Принятие Оттавского договора в 1997 г. и последовавшее за ним полное запрещение противопехотных мин стали огромным шагом вперед. Однако внушительное число еще не уничтоженных мин, а также установка новых, несмотря на полное их запрещение, свидетельствуют о том, насколько важны и сегодня программы Движения по информированию населения о минной опасности.

В последнее время МККК столкнулся с такой проблемой, как присутствие комбатантов в лагерях для беженцев, особенно в Африке, будь то в Заире (затем в Демократической Республике Конго), в Танзании, Замбии или Либерии. МККК всегда четко заявлял, что согласно Гаагской конвенции V 1907 г.,²⁹ власти нейтральных стран, принимающих на своей территории вооруженных лиц, обязаны сами обеспечить выявление и разоружение комбатантов, а также отделить их от гражданских лиц. Это — предварительное условие для любых посещений представителями МККК бывших комбатантов, которые, согласно Женевской конвенции III, имеют право не на статус военнопленных, а на обращение, аналогичное тому, которым пользуются последние, а также на репатриацию по завершении военных действий³⁰.

2. Гражданские лица, перемещенные внутри страны

Определение «перемещенных лиц», которым, как правило, пользуется международное сообщество, было дано специаль-

²⁹ Гаагская конвенция (V) о правах и обязанностях нейтральных держав и лиц в случае сухопутной войны от 18 октября 1907 г. официально применяется в ситуациях международного конфликта, но может быть применена по аналогии и к внутренним конфликтам.

³⁰ *The Civilian Character of Asylum – Separating Armed Elements from Refugees*, ICRC's statement to the UNHCR Global Consultations on International Protection, first meeting, 8-9 March 2001.

ным представителем Генерального секретаря ООН по делам лиц, перемещенных внутри своих стран, Франсисом Денгом в «Руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны»³¹.

В этих «Руководящих принципах», принятых ООН, отражается содержание международного гуманитарного права и права прав человека. Однако определение перемещенных лиц настолько широко и охватывает группу лиц с настолько разнообразными потребностями — как, впрочем, и мотивами перемещения — что задача оказания им помощи выходит за рамки возможностей любой отдельно взятой организации.

Необходимо иметь в виду, что МККК присутствует на местах и активно действует прежде всего в ситуациях конфликта или насилия внутри страны, а также то, что он получил от государств мандат на предоставление помощи и защиты жертвам подобных ситуаций, значит, и лицам, перемещенным внутри своих стран. В соответствии с принципом беспристрастности МККК занимается прежде всего теми, чьи нужды носят самый неотложный характер. Для МККК лицо, перемещенное внутри своей страны, это, прежде всего, гражданское лицо, находящееся как таковое под защитой международного гуманитарного права.

Хотя МККК участвовал в разработке проекта «Руководящих принципов» и поддерживает их распространение, он будет применять этот документ исключительно в случаях, когда международное гуманитарное право не применяется вовсе или оказывается лишь косвенно применимым либо когда «Руководящие принципы» предоставляют дополнительную защиту.

31 Документ ООН E/CN.4/1998/53/Add.2. — В данном документе «перемещенными внутри страны лицами считаются лица или группы лиц, которых заставили или вынудили бросить или покинуть свои дома или места обычного проживания, в частности, в результате или во избежание последствий вооруженного конфликта, повсеместных проявлений насилия, наруше-

ний прав человека, стихийных или вызванных деятельностью человека бедствий, и которые не пересекали международно признанных государственных границ». См. также Жан-Филипп Лавуайе. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны. — МЖКК, No. 22, сентябрь 1998, с. 563-579.

МККК неоднократно подчеркивал, что международное гуманитарное право, соблюдение которого в ситуациях вооруженного конфликта является обязательным как для государств, так и негосударственных образований, прекрасно подходит для решения большинства проблем перемещения внутри страны, связанного с такими ситуациями.

2.1. Основные обязанности МККК

2.1.1. Принципиальная позиция

Когда гражданские лица становятся лицами, перемещенными внутри своей страны или иным образом затрагиваются конфликтом, МККК считает своей обязанностью сделать все возможное для оказания им помощи, в соответствии с мандатом, возложенным на него различными государствами, и в той степени, в которой это позволят стороны в конфликте, условия безопасности и имеющиеся в наличии ресурсы. Подчеркнув еще раз, что основная ответственность ложится на власти государств, Межучрежденческий постоянный комитет недавно, в апреле 2000 г. в Риме, вновь подчеркнул, что МККК имеет четко определенный мандат в отношении лиц, перемещенных внутри своих стран, которые являются жертвами вооруженных конфликтов, внутренних беспорядков и напряженности³².

Деятельность МККК в той или иной конкретной стране, затронутой конфликтом, выходит далеко за рамки территорий, на которых ведутся активные военные действия. Он оказывает помощь гражданским лицам, перемещенным внутри страны, где бы они не находились в пределах государственных границ этой

³² «Следует отметить, что на МККК официально возложена обязанность предоставлять защиту и помощь жертвам вооруженных конфликтов, внутренних беспорядков и напряженности, в том числе и лицам, перемещенным внутри страны. Как правило, МККК выполняет свой мандат в тесном сотрудничестве с национальными обществами Красного Креста и Красного Полумесяца при поддержке Международной Федерации. Национальные общества

обязаны помогать наиболее уязвимым группам населения в своих странах, в том числе перемещенным внутри страны лицам. Зачастую национальное общество оказывается первой или даже единственной организацией, которая с самого начала работает в районе бедствия». Текст приводится в «Supplementary Guidance to Humanitarian/Resident Coordinators on their Responsibilities in relation to IDPs, 5 April 2000.

страны. Более того, в получившем широкую известность приговоре, вынесенном апелляционной камерой Международного уголовного трибунала по бывшей Югославии по делу Тадича, понятие вооруженного конфликта было распространено на районы, прилегающие к тем, где происходят активные вооруженные столкновения³³.

2.1.2. Некоторые проблемы, требующие решения

Как правило, в своих программах по оказанию помощи МККК старается соблюдать некое равновесие между операциями, проводимыми исключительно в интересах перемещенных лиц, и теми, которые осуществляются в интересах всего гражданского населения. Первейшая забота МККК — сделать так, чтобы население, пострадавшее в результате конфликта, могло обходиться без посторонней помощи, поэтому он стремится расширить возможности местного населения в плане приема перемещенных лиц. В то же время надлежит сделать все возможное для того, чтобы перемещенные лица сохранили способность преодолевать возникающие трудности, не допустить усугубления ситуации в результате появления резких различий между группами населения, предупредить коррупцию и присвоение гуманитарной помощи противоборствующими сторонами.

Таким образом, выступая за более строгое соблюдение международного гуманитарного права, МККК старается создать условия для того, чтобы гражданскому населению не приходилось бросать свои дома, чтобы предоставить защиту людям, которые были вынуждены покинуть родные места, и способствовать их возвращению, как только позволит обстановка. В этом смысле отсутствие доступа к жертвам у гуманитарных организаций серьезно затрудняет выполнение международного гуманитарного права и, в более общем плане, развертывание любой гуманитарной деятельности. Это отсутствие доступа может быть следствием:

33 Marco Sassoli. La première décision (compétence). – *Revue générale de droit de la chambre d'appel du tribunal pénal international public*, Vol. 100, No. 1, 1996, pp. 101-134.

- намеренного противодействия со стороны сторон в конфликте;
- отсутствия условий безопасности для работников гуманитарных организаций;
- принудительных перемещений населения как части военной стратегии.

2.2. Вспомогательные обязанности УВКБ

Компетентные органы Организации Объединенных Наций (Генеральный секретарь, Генеральная Ассамблея) могут в той или иной конкретной ситуации обращаться к УВКБ с просьбой оказать помощь перемещенным лицам, как это было в Боснии в 1992 г.

Иногда такого рода просьбы исходят от государств, которые, стремясь избежать дальнейшего увеличения числа лиц, ищущих убежища и уже находящихся на их территории, хотели бы, чтобы в качестве предупредительной меры помощь перемещенным лицам оказывалась в странах их гражданской принадлежности.

УВКБ может также, если у него есть основания для беспокойства, принять участие в разрешении ситуации, касающейся участи лиц, возвращающихся на родину, которая связана с положением перемещенных лиц, которые там находятся. Например, МККК и УВКБ достигли договоренности относительно разделения обязанностей в оказании помощи афганским беженцам, репатриированным из Ирана в районы Афганистана с нестабильной обстановкой.

Периодически возникает ситуация, когда в одном и том же районе соседствуют беженцы и перемещенные лица. Так, в Конакри (Гвинея) УВКБ занимается теми, кто нашел там убежище до начала конфликта, а МККК оказывает помощь гражданскому населению, в частности, лицам, которые были перемещены в связи с конфликтом.

2.3. Сравнительные преимущества

Небесполезно напомнить о том, что в случае назревающего или уже идущего конфликта МККК обладает рядом преимуществ по сравнению с УВКБ.

Прежде всего, МККК строит свою работу в интересах перемещенных лиц на основе обязательных договоров, тогда как соответствующая деятельность УВКБ основывается по большей части на «Руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны». Эти принципы не являются обязательными к исполнению, и на них могут ссылаться все учреждения ООН. Так что подмена Международного Комитета Красного Креста Управлением Верховного комиссара по делам беженцев может носить только исключительный характер. Аналогичным образом, МККК может подменить УВКБ в ситуации с беженцами только в порядке исключения. Действительно, чрезвычайно редки случаи, когда на основании Заявления о политике организации, принятого одновременно с Манильской резолюцией 1981 г., МККК поручается забота о беженцах, поскольку правительства возложили эту роль на УВКБ в обязывающих договорах права беженцев.

Чрезвычайно важно, чтобы МККК мог максимально полно выполнять свой мандат, иначе гражданские лица, перемещенные внутри страны, могут стать свидетелями:

- операции УВКБ, осуществляемой на основе «мягкого права» или со ссылкой на международное гуманитарное право, которым эта организация не владеет в достаточной мере, — ведь не берется же МККК применять право беженцев, ибо понимает, что не знает его досконально;
- того, что их нужды удовлетворяются только на территории, контролируемой правительством;
- ограничений, налагаемых соответствующим правительством на деятельность МККК под предлогом того, что удовлетворением потребностей перемещенных лиц уже занимается УВКБ.

Во-вторых, у МККК есть преимущества в оперативном плане. Располагая персоналом, насчитывающим около 10 тысяч человек, МККК предоставляет одновременно и защиту, и помощь, не пользуясь услугами НПО как субподрядчиков, что имеет место в случае УВКБ.

Кроме этого, благодаря своему опыту, *modus operandi* и тому факту, что МККК находится рядом с жертвами, он оказывается организацией, в наибольшей степени способной удовлетво-

речь конкретные потребности гражданских лиц, пострадавших от конфликта, в том числе и лиц, перемещенных внутри страны.

Наконец, МККК может действовать быстро, потому что для этого ему не требуется разрешение Генерального секретаря или Генеральной Ассамблеи. Как только потребности выявлены и оценены, он может немедленно развернуть работу, естественно, с согласия воюющих сторон в качестве неперемного условия.

Поскольку УВКБ является межправительственной организацией, оно занимает предпочтительную по сравнению с МККК позицию в диалоге с правительствами, будучи ближе к ним, чем это возможно для МККК. Причиной тому независимость Комитета и тот факт, что он поддерживает диалог со всеми воюющими сторонами, чтобы в полной мере сыграть свою роль беспристрастного посредника. Например, благодаря своему богатому законодательному опыту в области права беженцев, УВКБ смогло дать полезные рекомендации колумбийскому правительству по национальному законодательству, касающемуся лиц, перемещенных внутри страны.

С. В направлении здоровой взаимодополняемости

Несмотря на четкие правовые рамки, а именно то, что

- для беженцев существует право беженцев, и четко определенный мандат у УВКБ;
- лица, перемещенные внутри страны в результате конфликта, пользуются защитой международного гуманитарного права, и МККК обладает четко определенным мандатом действовать в их интересах,

случаи дублирования происходили в прошлом, и не исключено, что будут иметь место и в будущем, если принимать во внимание постоянно возрастающую сложность ситуаций, в которых приходится работать обеим организациям. Такие случаи следует свести к минимуму, поскольку они не отвечают интересам ни жертв (создавая опасность нежелательных последствий именно для тех лиц, которых хотят защитить), ни доноров в плане эффективности работы и ее стоимости.

Кроме того, будем реалистами и признаем, что в огромных странах, где районы, в которых идут военные действия, находятся на значительном удалении от тех, которые живут в условиях мира, и где не существует риска распознания конфликта, МККК не всегда сможет работать на всей территории, опираясь только на свои силы.

Что касается Движения, его составные части будут удовлетворять нужды перемещенных лиц в странах величиной с Россию или Судан, работая в рамках, очерченных Севильским соглашением, действуя в соответствии со своими мандатами и выполняя свои взаимодополняющие функции. Непременно следует также предусмотреть возможность такой взаимодополняющей деятельности Движения и различных специализированных учреждений ООН.

Когда УВКБ просят действовать в условиях вооруженного конфликта для оказания помощи гражданским лицам, перемещенным внутри страны, или же в случаях, когда МККК желает помочь беженцам, обе организации, в принципе, должны, прежде всего, вступить в диалог, чтобы обменяться информацией об уже проделанной работе и деятельности, которую еще предстоит организовать. Однако этот диалог может вестись и на более высоком уровне.

Если на местах не удастся достичь соглашения о разделении труда между УВКБ и МККК, обсуждение следует продолжить в штаб-квартирах обеих организаций и, при необходимости, завершить его на самом высоком институциональном уровне — на ежегодной встрече Верховного комиссара по делам беженцев и Президента МККК.

Заключение

Сейчас, когда отмечается 50-летие Конвенции о статусе беженцев, принятой 28 июля 1951 г., более чем уместно поговорить о УВКБ в контексте политики Движения, в особенности МККК, в отношении беженцев и перемещенных гражданских лиц в зоне вооруженного конфликта. Краткий исторический очерк в начале настоящей статьи также показывает, какое большое значение Международное движение Красного Креста и Красного Полу-

месяца придавало облегчению участи беженцев, а затем и перемещенных внутри страны лиц. Приведенный обзор убеждает в том, что МККК, с одной стороны, и Лига Наций, затем ООН и, наконец, УВКБ, с другой, работали, движимые одним и тем же гуманитарным устремлением: облегчить страдания миллионов людей, сорванных с родных мест.

Важно напомнить и о том, что МККК энергично ратовал за создание различных межправительственных учреждений для оказания помощи беженцам, самым «молодым» из которых является УВКБ. Пожелания на этот счет высказывались в обращениях к государствам в связи с массовыми перемещениями населения, последовавшими за Первой и Второй мировыми войнами, и событиями на Ближнем Востоке, которые сделали беженцами сотни тысяч палестинцев. Так что было бы неправильно говорить о какой-либо конкуренции между УВКБ и МККК.

Хотя возможные разногласия между двумя учреждениями на местах иногда могут привести к дублированию, в большинстве ситуаций имеет место гармоничное разделение труда. В заключение мы считаем необходимым сформулировать два важных принципа:

- должны соблюдаться интересы беженцев и лиц, перемещенных внутри своих стран; и
- должна обеспечиваться эффективность оказываемой помощи.

Что касается первого принципа, абсолютно необходимо обеспечить такое положение дел, чтобы беженцы и перемещенные лица не остались вообще без помощи и защиты со стороны какой бы то ни было организации.

Эффективность же оказываемой помощи подразумевает отсутствие дублирования, а также то, что проведение операции будет поручено организации, обладающей наиболее очевидными преимуществами по сравнению с другими. Следует принимать во внимание основные и вспомогательные обязанности организаций, наличие необходимого опыта и умения, а также оперативных возможностей для удовлетворения имеющихся потребностей.

