

УДК 342.7

## ПРИЧИНЫ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ПРОБЛЕМЫ ВЫНУЖДЕННОГО ПЕРЕСЕЛЕНИЯ

Т. Э. Джахангирова

*Аппарат уполномоченного по правам человека (омбудсмена)  
в Азербайджанской Республике*

Поступила в редакцию 31 октября 2018 г.

**Аннотация:** *статья посвящена выявлению основных причин возникновения проблемы вынужденного переселения людей и роли международного сообщества в защите и пропаганде прав этой категории лиц. Проанализированы точки зрения широкого круга представлений по рассматриваемому вопросу. Отмечена роль международных организаций в пресечении и предупреждении негативных фактов, а также разработке стратегий и структуры по международному сотрудничеству.*

**Ключевые слова:** *перемещение, конфликт, конвенция, обязательство, гуманизм, защита.*

**Abstract:** *the article is devoted to the revealing of the main causes of the problem of forced displacement of people and to the identification of the international community's role in protection and promotion of the rights of this category of people. The article analyzes the standpoints of a wide range of views on the issue under topic of discussion. The role of international organizations in suppressing and preventing the negative facts, as well as in the development of strategies and structures for international cooperation has been pointed out.*

**Key words:** *displacement, conflict, convention, obligation, humanism, protection.*

Одной из проблем современности являются нарастающие масштабы миграции, перемещения, переселения людей и защита прав этих лиц, численность которых составляет приблизительно 260 млн человек во всем мире. Из них более 60 млн подверглись вынужденному перемещению. Между тем массовое перемещение людей оказывает влияние на формирование структуры и динамику численности населения во многих странах мира. Перемещения внутри страны, в свою очередь, затрагивают приблизительно 28 млн человек в 127 странах мира вследствие конфликта или стихийного бедствия.

К сожалению, не существует адекватной системы защиты этой категории людей, что делает необходимым изучение основных причин данного явления, которое Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций (ООН)<sup>1</sup> назвал одним из величайших в мире гуманитарных проблем.

Между тем содействие устранению причин этого явления и урегулирование вопроса о внутренне перемещенных лицах (далее ВПЛ) в гло-

---

<sup>1</sup> UNOCHA OCHA Message.

бальном масштабе продолжают оставаться приоритетными направлениями в деятельности ООН<sup>2</sup>.

В прошлом основной областью, вызывающей всеобщее беспокойство, являлась защита беженцев, поэтому в 1950 г. было создано Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) с мандатом на помощь беженцам, перемещенным во время Второй мировой войны<sup>3</sup>. Этот термин использовался для обозначения населения оккупированных Германией и ее союзниками стран, который применялся участниками антигитлеровской коалиции с целью содействия перемещенным лицам в их возвращении на родину<sup>4</sup>.

Иными словами, внутреннее перемещение первоначально относилось к беженцам, которые не пересекали международно признанные государственные границы. Именно УВКБ ООН впервые признал ВПЛ беженцами, которые не пересекли международно признанные границы, но которые бежали, спасаясь от преследования<sup>5</sup>.

Изначально единое определение ВПЛ было необходимо для решения ситуаций смещения, например идентифицировать заинтересованные группы населения, собрать данные, оценить потребности, а также разработать политику помощи<sup>6</sup>. Двумя основными элементами этого определения являются произвольные, принудительные передвижения и передвижения в рамках национальных границ<sup>7</sup>. Эти лица не имеют особого правового статуса в международном праве, но они пользуются теми же гарантированными правами в области прав человека и гуманитарного права, что и другие группы населения – право на жизнь, неприкосновенность и достоинство личности (например, изнасилование или пытки), недопущение дискриминации, равенство перед законом, свобода от произвольного задержания, свобода передвижения, уважение семейной жизни, адекватный уровень жизни (включая доступ к основным гуманитарным программам), медицинское обслуживание, равный доступ к средствам правовой защиты, неприкосновенность имущества, свобода слова, свобода совести, участие в общественной, политической жизни и образовании и т. д.

<sup>2</sup> Отчет 6-го пленарного заседания Ген. Ассамблеи ООН от 19 сентября 2016 г. URL: [https://digitallibrary.un.org/record/845419/files/A\\_71\\_PV-6A-RU.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/845419/files/A_71_PV-6A-RU.pdf)

<sup>3</sup> См.: Государственно-правовые основы миграции населения в Российской Федерации : учеб. пособие / под ред. А. С. Прудникова, М. Л. Тюркина М., 2012. С. 152.

<sup>4</sup> См.: Клинова Е. В. Правовое положение беженцев в странах Европейского союза (статус беженца на убежище). М., 2000. С. 9–10.

<sup>5</sup> United Nations High Commissioner for Refugees, *The State of the World's Refugees 1997-98: A Humanitarian Agenda* (Oxford: Oxford University Press, 1997).

<sup>6</sup> См.: Mooney E. «The Concept of Internal Displacement and the Case for Internally Displaced Persons as a Category of Concern», *Refugee Survey Quarterly* (2005) vol. 24, issue 3, p. 10.

<sup>7</sup> См.: Cohen R. «Developing an International System for Internally Displaced Persons», *International Studies Perspectives* (2006) vol. 7, issue 2, p. 92–93

Начиная с 2003 г. стала наблюдаться тенденция повышения числа ВПЛ. В 2011 г. Сомали, Судан, Колумбия, Пакистан, Демократическая Республика Конго (ДРК) и Ирак имели по меньшей мере 1 млн ВПЛ. Только на Ближнем Востоке вынужденному перемещению было подвергнуто 4,8 млн человек, что свидетельствует о дальнейшем расширении масштабов вынужденных перемещений<sup>8</sup>.

Такие перемещения являются часто следствием тяжелых переживаний, связанных с вооруженными конфликтами и войнами, политическими репрессиями или экономическим кризисом, сопровождающимися актами насилия, грубыми нарушениями прав человека. Практически всегда это и обрекает их на серьезные страдания и лишения. В частности, разрушаются их семьи, разрываются социальные и культурные связи, прерываются стабильные социальные отношения (а именно трудовые), закрывается доступ к образованию и т. д. При этом нехватка питания и питьевой воды, а в результате – развитие инфекционных и других заболеваний. Низкий уровень обеспечения продуктами питания и лекарственными средствами, а также оказания медицинских и социальных услуг являются основными причинами этих процессов. Все вышеуказанное служит причиной массового заболевания более уязвимых людей, особенно детей, женщин, пожилых, людей с инвалидностью, а в итоге приводит к социальному кризису. Для решения всех этих стратегически важных проблем необходимо проявление человечности, гуманизма и объективного отношения не только со стороны правительства, но и каждого человека. Данные принципы отражены также в призывах, адресуемых ООН ежегодно государствам накануне 10 декабря – Международного дня прав человека. Призыв относится к каждому человеку без исключения и проводится под девизом «Встань в защиту прав человека», основная цель которого – правовое равенство, недопустимость дискриминации, общественная активность, массовость и развитие сотрудничества.

Еще одна категория ВПЛ – это жертвы природных катастроф (землетрясений и наводнений) или люди, вынужденные покинуть свои дома из-за начала проектов в сфере развития.

В то же время тех, кто остается на территории своих стран, даже если они были вынуждены спасаться бегством по таким же или похожим причинам, классифицируют как ВПЛ, но часто они не имеют доступа к системам защиты и помощи, которая оказывается беженцам. С юридической точки зрения они остаются под «защитой» своего правительства, хотя это правительство могло быть причиной их бегства или оказалось неспособным спасти своих граждан от повстанцев или насилия.

Право на свободу передвижения является одним из основных прав человека, которое берет свое начало из Всеобщей декларации прав человека<sup>9</sup>. В статье 13 (2) признается, что: «Каждый человек имеет право

---

<sup>8</sup> Global Report ON INTERNAL DISPLACEMENT, May 2016, p. 7.

<sup>9</sup> Всеобщая декларация прав человека : принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Рос. газета. 1995. 5 апр.

покинуть любую страну, включая свою, и вернуться в свою страну». Этот принцип отражен в конституциях многих стран, в том числе и Азербайджана.

В широком смысле «перемещенные лица» – граждане третьей страны или лица без гражданства, вынужденные покинуть страну или регион своего происхождения, или эвакуированные, в частности, в ответ на призыв международных организаций и которые не могут вернуться в безопасные и стабильные условия по причине преобладающей в стране ситуации и могут подпадать под действие ст. 1А Женевской конвенции, а также других международных или внутригосударственных документов, предоставляющих международную защиту, в частности: лица, которые спаслись бегством из зон вооруженного конфликта или вспышек насилия; лица, которым угрожает серьезный риск или которые стали жертвами систематических или повсеместных нарушений прав человека.

Иными словами, «переселенец» – это человек, который (пусть и вынужденно) переселился из одного места в другое. Предполагается, что у него есть место, где он осел, обосновался, более или менее подготовлена экономическая почва, приняты решения о переселении, как правило, растянуто во времени и т. д. Основным (и, пожалуй, единственным) различием между понятиями «беженец» и «вынужденный переселенец» является то, что для последнего характерно наличие гражданства страны, в пределах которой он переселился. Так, большинство авторов приходят к мнению, что это обстоятельство является определяющим фактором для разделения рассматриваемых терминов<sup>10</sup>. Хотя в последние годы исследовательская работа по проблемам вынужденных переселенцев стала значительно активнее, многие вопросы все же остаются недостаточно разработанными. Правовые и политические последствия вынужденной миграции в основном получили характеристику через фиксацию положения беженцев и ВПЛ по показателям нуждаемости, а также взаимоотношений мигрантов и коренного населения. Проведение анкетных опросов по этой тематике осложнено, статистика несовершенна.

Учитывая тот факт, что ВПЛ обычно являются индикатором распространения и интенсивности вооруженного конфликта, основной задачей мирового сообщества является оказание помощи и защиты, а также содействия их возвращению на родину. Так как ВПЛ – экономически, социально, эмоционально-психологически и политически уязвимая группа населения, они часто не в состоянии выступать в защиту своих прав и интересов. Вместе с тем они демонстрируют способность быстро восстанавливать свои силы, приобретать новые навыки и желания, которые далее окажутся незаменимыми при их возвращении домой и которые помогут внести вклад в стабилизацию обстановки на родине.

---

<sup>10</sup> См.: *Каблов А. И.* Беженцы и вынужденные переселенцы в современной России : международно-правовые, политические и социальные аспекты проблемы и технологии ее разрешения : дис. ... канд. полит. наук. Н. Новгород, 2004. С. 27 ; *Юрицин А. Е.* Административно-правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2005. С. 47.

В ст. 2 Соглашения о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 г. содержится определение понятия «вынужденный переселенец»<sup>11</sup>. Оно было подписано Азербайджанской Республикой, Республикой Армения, Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой, Российской Федерацией, Республикой Таджикистан, Туркменистаном, Республикой Узбекистан. Так, вынужденным переселенцем признается лицо, которое, являясь гражданином Стороны, предоставившей убежище, которое вынуждено было покинуть место своего постоянного жительства на территории другой Стороны вследствие совершенного в отношении его или членов его семьи насилия или преследования в иных формах, либо реальной опасности, либо стал жертвой преследования по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, политических убеждений, а также принадлежности к определенной социальной группе в связи с вооруженными и межнациональными конфликтами.

В этой сфере принят ряд других универсальных и региональных международных документов, а также национальных законодательных актов, направленных на защиту прав этой категории лиц, а также созданы новые структуры управления. Актуальность данного вопроса заключается в том, что именно «вынужденное переселение» является одним из последствий нарушения общепризнанных прав человека. Все они провозглашают принципы демократии, уважения прав человека, сохранения общего культурного наследия, отмечают необходимость содействия занятости социальными незащищенными категориями населения, таких как ВПЛ.

Следует подчеркнуть, что благодаря принятию этих документов все государства получили своеобразный конституционный закон, предопределивший создание уникальной в мировой практике системы гарантий прав человека. Это означает, что данные базовые положения носят обязательный характер для всех государств, являющихся участниками, а Европейский суд по правам человека (далее – ЕСПЧ), в свою очередь, призван осуществлять контрольную функцию за соблюдением прав человека на национальном уровне. Следовательно, можно полноправно говорить о том, что, используя все доступные внутригосударственные средства правовой защиты, любое лицо может подать жалобу в ЕСПЧ с иском о защите нарушенного права как многоэлементное, включающее совокупность достаточно близких по своей сущности содержательной характеристике, специфике реализации и значению прав. Это, в свою очередь, подтверждается их совместным закреплением в большинстве правовых актов, а также в национальном законодательстве различных государств. Иными словами, оно должно рассматриваться как единое право, которое предоставляет широкий спектр гарантий в различных сферах жизнедеятельности человека.

---

<sup>11</sup> Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам : заключено в г. Москве 24 сентября 1993 г. // Бюллетень международных договоров. 1995. № 5.

Например, в решении принятом ЕСПЧ через 10 лет, признаны нарушения права собственности (протокол 1, ст. 1), права на уважение частной и семейной жизни (ст. 8), права на эффективное средство правовой защиты (ст. 13) истца. Суд также признал, что эффективный контроль за оккупированными территориями Азербайджана осуществляет Армения, в результате чего Лачинский район находится под юрисдикцией Армении. ЕСПЧ признал выселение вынужденных переселенцев из жилья нарушением права на уважение жилища, регламентированного ст. 8 (право на уважение частной и семейной жизни) Конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>12</sup>.

21 ноября 2017 г. суд вынес другое постановление относительно прав ВПЛ, в котором признал выселение ВПЛ из жилья нарушением права на уважение жилища, регламентированного вышеотмеченным положением той же Конвенции<sup>13</sup>.

Судебная защита прав ВПЛ на национальном уровне не всегда эффективна. Часто судьи не располагают необходимыми знаниями в этой области и некритически подходят к позиции государственных органов, действия которых обжалуются. Нередко они отдают предпочтение местным нормативным актам, вместо того чтобы руководствоваться законодательством страны. Так, постановление Правительства РФ от 30 апреля 1997 г. № 510 о компенсации гражданам, безвозвратно покинувшим Чечню во время военных действий, содержало требование постановки на учет в миграционных органах; кроме того, в 2001 г. был ограничен срок действия этого постановления. Затем Верховный Суд признал и то и другое незаконным. Это дало возможность получить компенсацию дополнительно более чем 1700 семьям. Каждая выплата на семью составила 4000–4500 долларов, а общая сумма выплаты в результате двух решений Верховного Суда составила сумму порядка 7 млн долларов<sup>14</sup>.

Таким образом, признание, уважение и всесторонняя защита прав и свобод человека является основой компромисса в обществе, устранения всевозможных конфликтов между личностью и государством<sup>15</sup>.

Руководствуясь международными обязательствами и положениями Конституции Азербайджанской Республики<sup>16</sup>, принятой в 1995 г., провозглашение человека, его прав и свобод высшей ценностью означает распространение правозащитной политики государства на беженцев и

---

<sup>12</sup> Постановление ЕСПЧ по жалобе шести азербайджанских вынужденных переселенцев (жалоба № 3216/05 «Чырагов и другие против Армении», июнь 2015 г.).

<sup>13</sup> Постановление ЕСПЧ по жалобе вынужденной переселенки Марины Панюшкиной и ее сына Вячеслава (жалоба № 47056/11 «Панюшкины против России», ноябрь 2017 г.).

<sup>14</sup> Правозащитный центр «Мемориал». Сеть «Миграция и Право». М., 2003. С. 8–9. URL: [http://www.tschingas.de/schule/dossiers/migraciya\\_booklet.pdf](http://www.tschingas.de/schule/dossiers/migraciya_booklet.pdf)

<sup>15</sup> См.: Миннихметов Р. Г. Право и социальные нормативы общества. М., 2006. С. 144.

<sup>16</sup> URL: [http://www.azerbaijan.az/portal/General/Constitution/doc/constitution\\_r.pdf](http://www.azerbaijan.az/portal/General/Constitution/doc/constitution_r.pdf)

вынужденных переселенцев, находящихся на территории страны. Право на защиту – неотъемлемая составная часть конституционного статуса вынужденных переселенцев.

Так, принцип всеобщего уважения прав человека и основных свобод для всех в качестве одного из основных международно-правовых принципов относится к послевоенному времени и связано непосредственно с принятием Устава ООН. Именно этот принцип составляет основу правовой защиты ВПЛ.

В ст. 1 Устава в качестве цели членов Организации предусматривается сотрудничество между государствами «в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии». Важнейшее значение имеет ст. 55 Устава, согласно которой ООН содействует:

- 1) повышению уровня жизни, полной занятости населения и условиям экономического и социального прогресса и развития;
- 2) всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех.

С наибольшей полнотой и универсальностью конкретизация нормативного содержания принципа всеобщего уважения прав человека отражена во Всеобщей декларации прав человека 1948 г. и двух пактах, принятых в 1966 г.: Международном пакте о гражданских и политических правах и Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах. Анализ многочисленных международных документов по правам человека показывает, что в современном международном праве имеется универсальная норма, в соответствии с которой государства обязаны уважать и соблюдать права человека и основные свободы для всех, без различия расы, пола, языка и религии.

Вышеуказанная обязанность носит всеобщий характер, т. е. права и свободы человека подлежат соблюдению во всех государствах и действуют в отношении всех лиц без какой-либо дискриминации. При этом целью международного сотрудничества в этой области является не унификация национальных законодательств, а разработка стандартов (моделей), которые служили бы для государств отправной точкой для выработки собственного национального законодательства.

Непосредственная регламентация и защита прав и свобод человека остаются внутренним делом каждого государства. Международные нормы в области прав человека в подавляющем большинстве не могут применяться непосредственно на территории государства и требуют от него определенных шагов по своей имплементации. Международные документы не определяют, каким образом государство будет выполнять принятые на себя обязательства. Стандарты поведения, содержащиеся в международных документах, в определенной мере связывают свободу поведения государства в сфере национального законодательства. Анализ развития нормативного содержания принципа всеобщего уважения прав человека показывает, что индивид постепенно становится непосредственным субъектом международного права.

Так, совершенно правильно отмечает А. И. Алиев, что обязательство обеспечения уважения права на равенство перед законом и возможность фактического пользования правами и основными свободами человека без какой-либо дискриминации в этой области составляет основное содержание принципа равенства<sup>17</sup>. Кроме того, большинство известных трудов по проблемам ВПЛ преимущественно ориентируется на изучение общих экономических, социальных, культурных, психологических и других аспектов, чем конкретизируется на изучении и рассмотрении законодательного и политического механизма регулирования проблем беженцев и ВПЛ. Ценными можно также отметить работы ученых, посвященные непосредственно вынужденной миграции, в частности Г. С. Витковской, Ж. А. Зайончковской, В. А. Ионцева, Е. С. Красинца, В. И. Козлова, В. М. Моисеенко, О. Б. Осолковой, В. И. Переведенцева, Л. Л. Рыбаковского, В. А. Тишкова, Н. В. Тарасовой, А. В. Топилина, Е. В. Тюрюкановой, Т. И. Федоровой, Б. С. Хорсва, В. Н. Чапека, а также зарубежных ученых – Г. С. Гудвина-Гилла, А. Сови, Г. Н. Закирова, З. С. Султановой и др.

Многие правоведы отмечают также низкую степень имплементации международных правовых норм в национальную правовую систему<sup>18</sup>.

А. А. Аванесова совершенно точно провела периодизацию развития законодательства о беженцах и вынужденных переселенцах: I этап: с 1914 по 1938 г. – период становления, где формировались основные понятия и принципы; II этап: с 1938 по 1951 г. – период развития, который совпал с началом Второй мировой войны и окончился принятием Конвенции 1951 г. Это период появления ООН и основного на сегодняшний день международного акта о статусе беженцев – Конвенции 1951 г.; III этап: с 1951 г. по настоящее время – современный, который характеризуется постоянными изменениями и дополнениями в законодательстве в сфере вынужденной миграции<sup>19</sup>.

Следует согласиться также с мнением Е. С. Шуршаловой, что снижение активности вынужденной миграции привело к определенному нивелированию и ассимиляции проблем беженцев и ВПЛ в проблемах трудовых мигрантов<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> См.: *Əliyev Ə. İ. İnsan hüquqlarının beynəlxalq hüquqi müdafiəsi. Dərslük*. Bakı, 2009, s.22

<sup>18</sup> См.: *Будалин Е. П.* Указ. соч. ; *Романова О. Б.* Понятия «мигрант» и «переселенец» : теоретические особенности и социальная реальность // *Гуманитарные исследования в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке*. 2013. № 1. С. 33.

<sup>19</sup> См.: *Аванесова А. А.* Конституционно-правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев и проблемы его реализации в субъектах Российской Федерации, расположенных на территории Южного федерального округа : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 9–10.

<sup>20</sup> См.: *Шуршалова Е. С.* Конституционно-правовое регулирование и защита прав беженцев и вынужденных переселенцев : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012. С. 33.

В результате всеобъемлющего исследования ООН по международной защите ВПЛ 1996 г. представители международных организаций, региональных органов, НПО и научно-исследовательских учреждений под руководством Фрэнсиса Дэна подготовили Руководящие принципы. Они были доработаны на консультациях экспертов в Вене в январе 1998 г., организованном правительством Австрии, переведены на более чем 40 языков и широко используются многими государствами.

В начале 1990-х гг., когда вопрос о внутреннем перемещении стал предметом обсуждения в повестке дня международного сообщества, не было определения, кто квалифицируется как «внутренне перемещенный человек». Определение ВПЛ было необходимо для решения фактов перемещения, выявления групп населения, вызывающих озабоченность, сбора данных и оценки потребностей, а также для разработки политики помощи.

Таким образом, регулирование проблемы вынужденного переселения является составной частью международно-правовой защиты прав человека.

В последние годы международное сообщество ищет способы достичь разумного баланса между неприкосновенностью государственного суверенитета и правами граждан и выработать более практические способы оказания помощи этой многочисленной и особенно незащищенной группе населения. Была предпринята попытка создать более четкую систему принятия решений и распределения сфер ответственности между соответствующими организациями. В 2005 г. был согласован более скоординированный и согласованный подход к решению данной проблемы, известный как «кластерный подход».

По оценкам ООН, число ВПЛ составляет около 27 млн человек, половина которых находится в Африке. Обычно страна, куда прибывают беженцы, предлагает им безопасные условия для проживания, питание и временное убежище. УВКБ ООН и другие гуманитарные организации работают в этих юридических рамках с целью оказания помощи беженцам в построении новой жизни в новой стране или при возвращении на родину, если произойдет значительное улучшение условий (например, после заключения мирного договора). В отличие от них, лица, перемещенные внутри страны, часто оказываются в более сложной ситуации. Они могут попасть в безвыходное положение из-за продолжающегося в их стране внутреннего конфликта. Национальное правительство часто рассматривает их как «врагов государства» и сохраняет полный контроль над их дальнейшей судьбой. Не существует каких-либо конкретных международных инструментов, касающихся лиц, перемещенных внутри страны, а соглашения общего характера, такие как Женевские конвенции, очень часто трудно применимы к их обстоятельствам. Доноры не всегда проявляют активное желание вмешиваться во внутренние конфликты или оказывать помощь на постоянной основе.

Вместе с тем ВПЛ не имеют международного правового статуса и не могут требовать международной защиты их прав и потребностей. Кроме

того, поскольку ВПЛ не пересекают границу, они остаются в пределах юрисдикции своего государства. К сожалению, не все государства готовы или способны в достаточной степени защищать и обеспечивать своих ВПЛ, тем самым повышается риск стать жертвами нарушений прав человека и делает их одной из наиболее уязвимых групп общества, попадая в «вакуум суверенитета», когда государство не в состоянии или отказывается выполнять свои обязанности перед своим собственным населением<sup>21</sup>.

В прошлом лица, перемещенные в своих собственных странах, получали помощь в ограниченных размерах, а иногда не получали никакой помощи. В этой области уже многие десятилетия активно работает Международный комитет Красного Креста, выступающий в качестве гаранта Женевских конвенций, регулирующих ведение военных действий. В конце 1990-х гг. другие организации и правительства начали широкое обсуждение этой проблемы, а в 2005 г., осознав всеобщую неспособность помочь внутренне перемещенным гражданским лицам, согласовали более скоординированный, всеобъемлющий и «предсказуемый» подход к решению проблемы – так называемый «кластерный подход».

Рост вынужденных переселенцев наблюдается с середины 1990-х гг. в большинстве регионов мира, однако за последние пять лет темпы увеличились. На это, по мнению УВКБ ООН, есть три причины. Во-первых, кризисы, приводящие к исходу людей, сейчас стали более продолжительными по времени, характерный тому пример – конфликты в Сомали и Афганистане, которые вступили соответственно уже в третье и четвертое десятилетие. Во-вторых, вспышки кризисных ситуаций стали происходить довольно часто. Наряду с сирийским кризисом беженцев и внутренне перемещенных лиц в последние годы «генерируют» многие другие конфликты, в том числе в Украине, Ираке, Йемене, Южном Судане, Центрально-Африканской Республике. Третьей особенностью нынешней ситуации является тенденция к снижению эффективности решений, касающихся предотвращения потоков беженцев и ВПЛ. Если 10 лет назад каждую минуту число этих лиц увеличивалось на шесть человек, то сейчас этот показатель в четыре раза выше.

Между тем УВКБ ООН ежегодно готовит доклад «Глобальные тенденции», основанный на данных правительств, неправительственных партнеров из числа НКО и собственных данных.

Только в 2016 г. около 40,3 млн человек оставались перемещенными внутри своей страны в результате вооруженных конфликтов, повсеместных проявлений насилия и нарушений прав человека, а в районы своего происхождения вернулось около 6,5 млн ВПЛ. По всей вероятности, эта цифра будет продолжать расти и в дальнейшем, если обстоятельства, вызывающие перемещения, сохранятся или если группы, находящиеся в настоящее время в анклавах или в осаде в результате преднамеренной тактики, применяемой сторонами конфликта, обретут способность передвигаться в поисках безопасности.

---

<sup>21</sup> Catherine Phuong, *The International Protection of Internally Displaced Persons* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), p. 212.

Лица, перемещенные внутри страны, определяются как «отдельные 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, нарушений прав человека, стихийных или вызванных деятельностью человека бедствий, и которые не пересекли международно признанных государственных границ».

Кроме того, важно учитывать не только вышеотмеченные аспекты, но и наблюдение состояния текущей ситуации под контролем по той причине, что проявление внимания требуется не только к численности этой уязвимой категории населения, но и к их составу. Среди них мужчины, женщины, дети, люди с инвалидностью, лица, относящиеся к разным возрастным и социальным группам. По этой причине важно обеспечение в удовлетворительной форме их основных потребностей, а также создание необходимых условий для их реализации. В частности, в своем заявлении по случаю Международного дня инвалидов в 2017 г. Верховный комиссар УВКБ ООН Филиппо Гранди отметил, что люди с ограниченными возможностями, вынужденные покинуть свои дома, сталкиваются с особыми трудностями, и наша задача – обеспечить их защиту и поддержку<sup>22</sup>. По его мнению, необходимо принять меры, чтобы инвалиды имели равный доступ к защите и поддержке, а также возможность участвовать в общественных структурах руководства и принятия решений.

ВПЛ часто сталкиваются с серьезными трудностями в деле осуществления своих экономических и социальных прав. В связи с этим особую озабоченность вызывают нарушения их прав на питание, здравоохранение и образование. Кроме того, отсутствие документов, удостоверяющих личность, ограничивает их право на свободу передвижения, а также доступ к социальным услугам и системе образования. Особого внимания заслуживает тот факт, что государственные органы большинства стран серьезно воспринимают эту проблему, и вместе с тем возникший кризис обусловлен главным образом отсутствием надлежащей реакции на нужды ВПЛ со стороны международного сообщества, а также недостаточной осведомленностью о правах человека на уровне самих перемещенных лиц.

Число ВПЛ по всему миру почти вдвое превышает число беженцев. Однако положение ВПЛ в некоторой степени выпадает из международной повестки дня, поскольку основное внимание уделяется ситуации с мигрантами, просителями убежища и беженцами, покинувшими свои страны. Правительства должны развивать сотрудничество с международным сообществом, разработать всеобъемлющую стратегию и подробный план действий в целях урегулирования проблем, связанных с явлением внутреннего перемещения, создать координационный механизм для согласования усилий международного сообщества в этой области. Кро-

---

<sup>22</sup> URL: [www.unhcr.org/news/latest/2017/12/5a1fe58a4/unhcr-chief-calls-equal-protection-refugees-disabilities.html](http://www.unhcr.org/news/latest/2017/12/5a1fe58a4/unhcr-chief-calls-equal-protection-refugees-disabilities.html)

ме того, следует в незамедлительном порядке приступить к выявлению перемещенных лиц и их потребностей в целях принятия надлежащих стратегий. В рамках этих мероприятий необходимо предпринять шаги для обеспечения всестороннего участия в них ВПЛ без какой-либо дискриминации. Следует также принять меры для содействия возвращению в родные очаги в условиях безопасности и обеспечения человеческого достоинства.

В связи с этим, а также 20-летием принятия «Руководящих принципов» 23 мая 2018 г. был принят многосторонний «План действий по предотвращению, защите и решению проблемы внутренне перемещенных лиц (2018–2020)»<sup>23</sup>, в разработке которого участвовали Специальный докладчик ООН по вопросу о правах человека ВПЛ, УВКБ ООН, Управление по координации гуманитарных вопросов ООН (УКГВ ООН), государства и некоммерческие организации (НКО). В трехлетнем плане выделены четыре приоритетные области: участие ВПЛ в принятии решений, затрагивающих их положение; совершенствование национально-го законодательства и политики, касающихся перемещения лиц внутри страны; сбор и анализ данных о внутреннем перемещении; решение проблемы затянувшегося перемещения и поддержка долгосрочных решений в этой области.

Таким образом, можно достичь более эффективного обеспечения прав человека путем мобилизации совместных инициатив, потенциала, возможностей по всем этим вопросам государственными органами, учеными в научно-исследовательской области, международными организациями, НПО посредством присоединения к вышеуказанной мировой кампании.

---

<sup>23</sup> URL: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/64693>

*Аппарат уполномоченного по правам человека (омбудсмена) в Азербайджанской Республике*

*Джахангирова Т. Э., заведующая сектором по защите прав беженцев, вынужденных переселенцев и мигрантов, докторант кафедры ЮНЕСКО по правам человека и информационного права (Бакинский государственный университет)*

*E-mail: turan.jahangirova@mail.ru*

*Office of the Commissioner for Human Rights (Ombudsman) of the Republic of Azerbaijan*

*Jahangirova T. E., Head of the Unit on Protection of the Rights of Refugees, Internally Displaced Persons and Migrants*  
*E-mail: turan.jahangirova@mail.ru*