



## Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
11 August 2014  
Russian  
Original: English

---

### Совет по правам человека

Двадцать седьмая сессия

Пункты 3 и 5 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,  
гражданских, политических, экономических,  
социальных и культурных прав,  
включая право на развитие**

**Правозащитные органы и механизмы  
по правам человека**

### **Доклад о ходе работы над основанным на результатах исследований докладом Консультативного комитета Совета по правам человека о видах передовой практики и основных трудностях в деле поощрения и защиты прав человека в ситуациях после бедствий и конфликтов**

GE.14-11810 (R) 011014 011014



\* 1 4 1 1 8 1 0 \*

Просьба отправить на вторичную переработку



## Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	1–7	3
II. Сфера охвата .....	8–11	4
III. Введение и задачи .....	12–14	6
IV. Определения .....	15–24	6
V. Существующее положение .....	25–49	9
A. Международные правовые рамки .....	25–27	9
B. Международная гуманитарная помощь: правовые рамки и механизмы .....	28–29	10
C. Международные неправительственные организации, занимающиеся вопросами гуманитарной помощи и содействия ...	30	12
D. Африка: региональные учреждения и механизмы, занимающиеся вопросами гуманитарной помощи и содействия .....	31–35	12
E. Азиатско-Тихоокеанский регион: региональные учреждения и механизмы, занимающиеся вопросами гуманитарной помощи и содействия .....	36–37	14
F. Европа: региональные учреждения и механизмы, занимающиеся вопросами гуманитарной помощи и содействия .....	38	15
G. Латинская Америка: региональные учреждения и механизмы, занимающиеся вопросами гуманитарной помощи и содействия ...	39	15
H. Национальная гуманитарная помощь: правовые рамки и механизмы .....	40–46	16
I. Рекомендации в рамках универсального периодического обзора, касающиеся гуманитарной деятельности .....	47–49	18
VI. Правозащитные аспекты гуманитарной деятельности: передовая практика и возникающие трудности .....	50–94	19
A. Уязвимые группы населения .....	50–57	19
B. Извлеченные уроки .....	58–87	21
C. Трудности .....	88–94	25
VII. Главный вывод .....	95	26
VIII. Рекомендации .....	96–98	26

## I. Введение

1. В своей резолюции 22/16 Совет по правам человека просил Консультативный комитет подготовить основанный на результатах исследований доклад о видах передовой практики и основных трудностях в деле поощрения и защиты прав человека в ситуациях после бедствий и конфликтов. Он также попросил Консультативный комитет запросить мнения и материалы у государств-членов, соответствующих международных и региональных организаций, Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, Управления по координации гуманитарных вопросов, соответствующих учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций, в частности Межучрежденческого секретариата Международной стратегии уменьшения опасности бедствий, Детского фонда Организации Объединенных Наций, Программы развития Организации Объединенных Наций и Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения, мандатариев соответствующих специальных процедур в области прав человека, а также учреждений и организаций, работающих в ситуациях после бедствий и конфликтов, и у представителей гражданского общества в целях подготовки вышеупомянутого доклада, основанного на результатах исследований

2. Комитету было рекомендовано при проведении своей деятельности учитывать работу, проделанную по этому вопросу компетентными органами и механизмами Организации Объединенных Наций согласно их соответствующим мандатам. Доклад о ходе работы было предложено представить Совету по правам человека на его двадцать шестой сессии в июне 2014 года, а окончательный доклад – на его двадцать восьмой сессии в марте 2015 года.

3. На своей одиннадцатой сессии в августе 2013 года Комитет учредил редакционную группу для составления доклада и назначил ее членами следующих экспертов: г-на Латифа Гусейнова, г-жу Катарину Пабель, г-жу Сесилию Рэйчел В. Кисумбинг (Докладчик), г-жу Анантониу Рейес Прадо (Председатель) и г-на Имеру Тамрата Йигезу, а также г-жу Чун Чиньсун и г-на Владимира Карташкина, сроки полномочий которых истекли 30 сентября 2013 года. Затем в состав редакционной группы вошли также г-н Каору Обата и г-н Ахмер Билал Суфи. На своей двенадцатой сессии в феврале 2014 года Комитет постановил назначить г-жу Рейес Прадо Докладчиком и г-на Гусейнова Председателем редакционной группы. В ходе той же сессии Комитет рекомендовал Совету по правам человека продлить предусмотренный срок в интересах проведения более обоснованной работы на основе повторного распространения вопросников с целью получения мнений и предложений различных заинтересованных сторон и просить Консультативный комитет представить доклад о ходе работы Совету по правам человека на его двадцать седьмой сессии. В своем решении A/HRC/26/40 Совет удовлетворил просьбу Комитета о предоставлении дополнительного времени. После этого Докладчик редакционной группы подготовила проект доклада, который был рассмотрен и одобрен редакционной группой в период между двенадцатой и тринадцатой сессиями Комитета<sup>1</sup>.

4. В соответствии с высказанной Советом в резолюции 22/16 просьбой к Комитету запросить у заинтересованных сторон мнения и материалы Комитет в

---

<sup>1</sup> Члены редакционной группы выражают признательность г-же Веронике Сагастуме за существенный вклад в работу по составлению проекта настоящего доклада.

сентябре 2013 года подготовил и распространил среди всех государств-членов и представителей гражданского общества и других заинтересованных сторон вопросники, запросив информацию об их опыте, передовой практике и основных трудностях в деле поощрения и защиты прав человека в ситуациях после бедствий и конфликтов. По состоянию на 28 января 2014 года было получено в общей сложности 36 ответов на вопросники, в том числе 20 ответов, касающихся стран, переживших ситуации после бедствий, ответ одной страны, пережившей конфликт, ответы восьми стран, переживших и конфликты, и бедствия, и ответы семи стран, не уточнивших, с какой из этих ситуаций они сталкивались. Резюме основных проблем, указывавшихся в ответах, помещено ниже в разделе V.

5. В феврале 2014 года Комитет в соответствии с просьбой, высказанной в пункте 2 резолюции 22/16 Совета, постановил запросить мнения учреждений Организации Объединенных Наций. По состоянию на июль 2014 года от учреждений Организации Объединенных Наций ответов получено не было.

6. До настоящего времени выявлены следующие основные проблемы:

а) в рамках гуманитарной деятельности нужно принимать во внимание правовые, социальные, политические, этические и культурные аспекты. Крайне важно, чтобы правовая база прямо предусматривала, что государство имеет обязанности, а отдельные люди и сообщества – права;

б) действия по спасению, оказанию помощи и осуществлению реабилитационных мероприятий могут увязываться с отстаиванием прав человека. Однако на практике это не происходит само собой. Ввиду этого в рамках такой гуманитарной деятельности требуется правозащитный подход, предусматривающий, в частности, следующие принципы:

i) прямую целенаправленную увязку с правами человека;

ii) прозрачность;

iii) участие пострадавших и получателей помощи и проведение консультаций с ними;

iv) недискриминацию;

v) уделение особого внимания нуждам уязвимых и маргинализированных подгрупп населения в рамках более широких категорий получателей помощи;

vi) подотчетность.

7. Кроме того, правозащитные аспекты должны приниматься во внимание до возникновения бедствий, и необходимо, чтобы правительства сознавали, что у них имеется целый ряд обязанностей по защите своих граждан. Не менее важно, чтобы пострадавшие могли понять, что у них есть права.

## II. Сфера охвата

8. Заголовок резолюции 22/16 Совета, в которой содержится мандат Консультативного комитета, позволяет говорить о том, что ситуации после бедствий в известном смысле схожи с постконфликтными. Общие моменты можно усмотреть в том, что и те, и другие связаны с гуманитарными кризисами, требующими осуществления гуманитарных действий. Кроме того, гуманитарный кризис требует принятия ответных гуманитарных мер, в основе которых дол-

жен лежать правозащитный подход. Ввиду этого в настоящем докладе правозащитные аспекты рассматриваются только в рамках таких действий в ситуациях после бедствий и конфликтов.

9. Приставка "пост" и предлог "после", возможно, слишком широки по своему значению, и поэтому требуют ограничения временного интервала. Для целей настоящего доклада ситуация после бедствия или конфликта начинается сразу после произошедшего бедствия или конфликта и заканчивается тогда, когда для пострадавшего населения обычная повседневная жизнь возвращается в нормальное русло. Осмысления требует и то, как понимать возвращение повседневной жизни в нормальное русло, особенно в силу того, что от бедствий и конфликтов страдают главным образом уязвимые категории населения. Эта уязвимость характеризуется неадекватностью жилищных условий до возникновения бедствий или конфликтов. По этой причине бедствие или конфликт усугубляет и без того тяжелые условия жизни этих людей. Помимо этого, необходимо обсуждение путей повышения уровня жизни. Особое внимание следует обратить на раннюю стадию ситуации после бедствия или конфликта, не исключая вопросов механизмов правосудия переходного периода, поскольку гуманитарная деятельность в основном разворачивается на этом этапе. Кроме того, правозащитный подход также должен применяться на стадиях восстановления и реконструкции и в процессе мероприятий по переселению населения. Необходимо учитывать и затянувшиеся кризисные ситуации<sup>2</sup>.

10. Перечисленные ограничения сферы охвата настоящего доклада не исключают, однако, рассмотрения вопроса о возвращении к нормальной жизни, который следует, возможно, скорее обсудить в Консультативном комитете Совета по правам человека, с тем чтобы выработать правозащитные принципы, которыми на систематической основе должна регулироваться гуманитарная деятельность. Кроме того, порой люди сталкиваются не только со стихийными бедствиями и конфликтами, но и с антропогенными катастрофами. Они должны быть подготовлены к антропогенным катастрофам, и нужно разработать правозащитные принципы для урегулирования гуманитарных кризисов в любой части мира. Без тщательно продуманных планов действий пострадавшее и серьезно дезорганизованное общество не может принимать меры реагирования с должным учетом прав человека. Ввиду этого настоящий мандат призван прежде всего обеспечить учет правозащитных аспектов в гуманитарной деятельности уже на этапе планирования.

11. По определению гуманитарная деятельность является деятельностью, направленной на поощрение и защиту прав человека. В настоящем докладе освещается множество видов практики, отражающих в этой связи успешное осуществление гуманитарных мероприятий. Вместе с тем, как показывает опыт, в такой гуманитарной деятельности, например при осуществлении операций по спасению и реабилитации пострадавших и предоставлению им помощи, порой имеются изъяны с точки зрения прав человека, причем иногда весьма серьезные.

---

<sup>2</sup> Характерными чертами затянувшихся кризисных ситуаций являются повторное возникновение стихийных бедствий и/или конфликта, длительная продолжительность продовольственных кризисов, утрата средств к существованию и отсутствие достаточно развитого институционального потенциала для реагирования на кризисы. Ввиду этого страны, оказавшиеся в ситуации затянувшегося кризиса, нужно относить к отдельной категории с особыми потребностями в плане мер вмешательства, принимаемых сообществом партнеров по процессу развития. См. [www.fao.org/docrep/013/i1683e/i1683e03.pdf](http://www.fao.org/docrep/013/i1683e/i1683e03.pdf).

### III. Введение и задачи

12. Мандат на проведение настоящего исследования предусматривает включение правозащитных аспектов в планирование гуманитарной деятельности на основе выявления передовой практики и основных трудностей в деле поощрения и защиты прав человека в ситуациях после бедствий и конфликтов с признанием того, что гуманитарная деятельность по определению является деятельностью, направленной на поощрение и защиту прав человека.

13. Сфера охвата исследования включает гуманитарные кризисы и гуманитарную деятельность в ситуациях после бедствий и конфликтов в разрезе правозащитного подхода.

14. Кого затрагивают такие ситуации? К категории прямо или косвенно пострадавших<sup>3</sup> относятся все люди, испытавшие удар кризиса или бедствия и нуждающиеся в неотложной гуманитарной помощи<sup>4</sup>. Представляется, что в затронутых ситуациях люди нуждаются в постоянной гуманитарной помощи, которая по своему характеру и охвату необязательно совпадает с помощью, оказываемой на стадии чрезвычайной ситуации. Как правило, в ситуациях после бедствия или конфликта под угрозой находятся все, но хуже всего приходится уязвимым слоям населения: женщинам, престарелым, детям, коренным народам, группам меньшинств, лицам без гражданства, перемещенным лицам, беженцам и инвалидам. Ввиду этого, принимая меры реагирования на чрезвычайные ситуации, затрагивающие эти группы населения, нужно разрабатывать планы, учитывающие их особые потребности.

### IV. Определения

15. Как показывает опыт, конфликты и стихийные бедствия сказываются на правах человека в самых разных аспектах. Они затрагивают права на жизнь, здоровье и безопасность. При этом происходит уничтожение урожая и инфраструктуры, что порождает долгосрочные последствия в плане получения средств к существованию и сказывается на доступе к продовольствию и воде, образованию, медицинским и другим основным услугам и даже на доступе к правосудию.

<sup>3</sup> В целях выявления пострадавших применяется еще одна категория – "лица, пережившие чрезвычайную ситуацию". Она включает всех пострадавших – и тяжелораненых, которые нуждаются в длительной госпитализации, и легкораненых, которые могут самостоятельно вылечиться дома при наличии базовых медицинских препаратов и средств, и тех людей, которые, не пострадав физически, были травмированы чрезвычайной ситуацией, включая тех, кто оказался непосредственно вовлечен в нее, а также свидетелей и сотрудников местных служб. Гуманитарная помощь в чрезвычайных ситуациях: неформальное руководство по созданию центров гуманитарной помощи. См. [www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/61221/hac\\_guidance.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61221/hac_guidance.pdf).

<sup>4</sup> См. [www.who.int/hac/about/definitions/en/](http://www.who.int/hac/about/definitions/en/).

16. Под стихийными бедствиями<sup>5</sup> понимаются события, вызванные опасными природными явлениями, которые серьезно сказываются на жизни общества, экономике и/или инфраструктуре того или иного региона. Таким природным явлением может быть наводнение, землетрясение, буря, ураган или извержение вулкана, которые наносят огромный ущерб или влекут человеческие жертвы<sup>6</sup>. В зависимости от степени уязвимости населения и местных возможностей реагирования стихийные бедствия порождают трудности и проблемы гуманитарного характера.

17. Гуманитарный кризис представляет собой событие или ряд событий, представляющих опасную угрозу здоровью, безопасности и/или благополучию того или иного сообщества или другой крупной группы людей, обычно на обширной территории. Вооруженные конфликты, эпидемии, голод, стихийные бедствия и другие крупные чрезвычайные ситуации могут сопровождаться гуманитарным кризисом, выходящим за рамки полномочий или возможностей какого-либо отдельного учреждения, или породить такой кризис.

18. С учетом этого гуманитарные кризисы можно подразделить на следующие категории:

- a) стихийные бедствия (землетрясения, наводнения, ураганы и извержения вулканов);
- b) антропогенные катастрофы (конфликты, авиакатастрофы и крушения поездов, пожары и промышленные аварии);
- c) комплексные чрезвычайные ситуации, в которых из-за воздействия ряда событий или факторов то или иное сообщество лишается возможности удовлетворять свои потребности, в частности в воде, продовольствии, жилье, безопасности и медицинских услугах. Такие чрезвычайные ситуации могут затрагивать миллионы людей в очень многих странах.

19. Для комплексных чрезвычайных ситуаций, как правило, характерны:

---

<sup>5</sup> В опубликованном в 2005 году докладе Генерального секретаря о переходе от оказания чрезвычайной помощи к обеспечению развития (A/60/89) намеренно не использовалось выражение "стихийные бедствия", поскольку оно создает ложное представление о том, что бедствия, происходящие в результате опасных природных явлений, являются целиком и полностью "стихийными" и, таким образом, неотвратимыми и неподконтрольными человеку. На самом же деле широко признается, что такие бедствия – прямой результат того, как индивиды и общество относятся к угрозам, исходящим от опасных природных явлений. Присущие этим явлениям угрозы разнообразны по характеру и масштабам. Риски бедствий, вызванных опасными природными явлениями, и вероятность их возникновения во многом определяются степенью уязвимости и принимаемыми мерами по предупреждению бедствий, смягчению их последствий и обеспечению готовности к ним. Таким образом, бедствия в значительной мере являются результатом активности или пассивности людей. В связи с этим следует использовать выражение "бедствия, вызванные опасными природными явлениями" в соответствии с Хиогской рамочной программой действий, принятой на Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий, которая состоялась в Кобе, Япония, в январе 2005 года. К числу стихийных бедствий относятся такие явления, как землетрясения, вулканическая активность, оползни, цунами, тропические циклоны и другие мощные ураганы, смерчи и сильные штормы, паводки и затопление прибрежных областей, лесные пожары и связанное с ними задымление, засухи, песчаные и пыльные бури и нашествия вредителей. См. [www.who.int/hac/about/definitions/en/](http://www.who.int/hac/about/definitions/en/).

<sup>6</sup> ReliefWeb Glossary of Humanitarian Terms. Имеется в Интернете по адресу: <http://reliefweb.int/report/world/reliefweb-glossary-humanitarian-terms>.

- a) широкие масштабы насилия и большое число жертв;
- b) перемещения населения;
- c) повсеместный ущерб обществу и экономике;
- d) необходимость крупномасштабной, многоцелевой гуманитарной помощи;
- e) сдерживание или блокирование гуманитарной помощи политическими или военными факторами, особенно в постконфликтных ситуациях;
- f) значительная угроза для безопасности сотрудников гуманитарных организаций в некоторых районах<sup>7</sup>.

20. Гуманитарная деятельность представляет собой меры по оказанию помощи, обеспечению защиты и проведению информационно-пропагандистской работы, принимаемые на беспристрастной основе для удовлетворения потребностей людей, возникающих в сложных политических чрезвычайных ситуациях и под влиянием опасных природных явлений<sup>8</sup>. Под гуманитарной помощью понимается помощь пострадавшему населению, которая оказывается с соблюдением основных гуманитарных принципов гуманности, беспристрастности и нейтральности. По степени контакта с пострадавшим населением помощь можно подразделить на три категории: прямую помощь, подразумевающую личное участие в распределении товаров и услуг; косвенную помощь, которую от населения отделяет как минимум одно промежуточное звено и которая включает такие операции, как перевозка товаров или персонала гуманитарных организаций; и инфраструктурную поддержку, которая охватывает предоставление общих услуг, способствующих оказанию помощи, таких как ремонт дорог, управление воздушным пространством и выработка электроэнергии, но которая не всегда видна пострадавшему населению и необязательно рассчитана на удовлетворение только его нужд<sup>9</sup>.

21. В случае внутреннего перемещения имеется в виду недобровольное передвижение населения внутри страны после того, как этих людей заставили или они были вынуждены бежать или покинуть свои дома или обычное место жительства. Причины при этом могут быть самыми разными, включая стихийные бедствия или антропогенные катастрофы, вооруженные конфликты или ситуации повсеместного насилия<sup>10</sup>.

22. Техногенные или антропогенные катастрофы представляют собой опасные техногенные или антропогенные явления, например комплексные чрезвычайные ситуации или конфликты, голод, перемещение населения и промышленные и транспортные аварии<sup>11</sup>, которые вызваны действиями людей и происходят в населенных пунктах или вблизи их. Они могут сопровождаться деградацией окружающей среды, загрязнением и другими связанными с этим аварийными происшествиями.

23. По мнению Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека в тех случаях, когда нарушения прав человека

<sup>7</sup> См. <http://humanitariancoalition.ca/info-portal/factsheets/what-is-a-humanitarian-crisis>.

<sup>8</sup> ReliefWeb Glossary of Humanitarian Terms. Имеется в Интернете по адресу: <http://reliefweb.int/report/world/reliefweb-glossary-humanitarian-terms>.

<sup>9</sup> См. [www.who.int/hac/about/definitions/en/](http://www.who.int/hac/about/definitions/en/).

<sup>10</sup> См. [www.unhcr.org/4c2355229.pdf](http://www.unhcr.org/4c2355229.pdf).

<sup>11</sup> См. [www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disasters/definition-of-hazard/](http://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disasters/definition-of-hazard/).

происходят в результате конфликта<sup>12</sup>, ситуация развивается по следующей схеме:

- a) нарушения прав человека выступают причиной конфликта;
- b) возникают гуманитарные кризисы;
- c) в результате конфликта или гуманитарных кризисов имеют место новые нарушения прав человека;
- d) обостряются существовавшие ранее проблемы в области прав человека;
- e) обеспечение поощрения и защиты прав человека становится одной из целей мирных соглашений.

24. Управление полагает, что в тех случаях, когда нарушения прав человека являются следствием стихийных бедствий, события развиваются в следующем порядке:

- a) происходит стихийное бедствие;
- b) возникает гуманитарный кризис;
- c) обостряются существовавшие ранее проблемы в области прав человека и происходят новые нарушения в результате произошедшего бедствия;
- d) правозащитная тематика является содержательным элементом работы по планированию и осуществлению необходимых гуманитарных мероприятий;
- e) вопросы прав человека включаются в планы обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям.

## V. Существующее положение

### A. Международные правовые рамки

25. Для защиты людей, пострадавших от стихийных бедствий и конфликтов, имеется международная правовая рамочная основа по вопросам прав человека, включающая конкретные декларации и договоры. Поскольку защита не ограничивается созданием безопасных условий для выживания людей в чрезвычайной ситуации, все соответствующие гарантии в отношении гражданских, политических, а также экономических, социальных и культурных прав будут способствовать обеспечению достоинства пострадавших. С учетом того, что в ситуациях после бедствий или конфликтов число нарушений прав человека возрастает, базой для всех гуманитарных операций является главная глобальная правовая рамочная основа, Международный билль о правах человека, включающий Всеобщую декларацию прав человека, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Международный пакт о гражданских и политических правах и два факультативных протокола к нему.

26. Международное гуманитарное право является сводом норм, которые в силу гуманитарных соображений направлены на ограничение последствий вооруженных конфликтов. Оно защищает лиц, которые не участвуют в военных

<sup>12</sup> См. [www.ohchr.org/Documents/Publications/HR\\_in\\_armed\\_conflict.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR_in_armed_conflict.pdf).

действиях, и ограничивает средства и методы ведения войны<sup>13</sup>. В качестве примера можно привести в первую очередь Женевские конвенции 1949 года и Гаагские конвенции 1899 и 1907 годов.

27. В ходе оказания гуманитарной помощи следует определять приоритетность правозащитных принципов и норм. К числу этих принципов относятся: универсальность (правами человека должны быть наделены все люди без исключения); неделимость (права человека неделимы и взаимосвязаны), участие и консультации (люди имеют право участвовать в процессе принятия решений для защиты своих прав, и их мнения должны приниматься во внимание); недискриминация (права человека должны гарантироваться без какой-либо дискриминации, включая политику и практику, которые могут оказывать дискриминационное воздействие); подотчетность (в интересах обеспечения соблюдения прав должны быть созданы механизмы подотчетности); и прозрачность (правительства и их партнеры по гуманитарной деятельности, как национальные, так и международные, должны проявлять открытость в вопросах, касающихся любой информации и процессов принятия решений в отношении прав).

## **В. Международная гуманитарная помощь: правовые рамки и механизмы**

28. Объектом особого внимания являются гуманитарные мероприятия по оказанию помощи и содействия в ответ на чрезвычайные ситуации, вызываемые конфликтами и бедствиями во всем мире. Благодаря такому вниманию разработан ряд механизмов и инициатив, в том числе:

а) гуманитарные стратегии, соглашения, руководства, документы и инструменты для оказания гуманитарной помощи Межучрежденческим постоянным комитетом по вопросам реконструкции и восстановления районов, пострадавших в результате войн или стихийных бедствий<sup>14</sup>, такие как Гуманитарная хартия и минимальные стандарты, применяемые при оказании помощи в случае стихийных бедствий, катастроф, конфликтов и чрезвычайных ситуаций, Руководящие принципы МПК по охране психического здоровья и психосоциальной поддержке в условиях чрезвычайных ситуаций, Справочник по гендерным аспектам гуманитарной деятельности, Оперативное руководство по вопросу о правах человека и стихийных бедствиях и Руководящие указания в отношении борьбы против гендерного насилия в условиях гуманитарной деятельности;

б) проект "Сфера", добровольная инициатива, объединяющая широкий спектр гуманитарных учреждений вокруг общей цели, а именно цели повышения качества гуманитарной помощи и подотчетности гуманитарных организаций перед своими учредителями, донорами и пострадавшим населением. Проект "Сфера", созданный в 1997 году, не является организацией, построенной на принципах членства. Речь идет о динамичном сообществе практических специалистов по оказанию гуманитарной помощи, управление которым осуществляет комитет в составе представителей глобальных сетей гуманитарных учреждений<sup>15</sup>;

<sup>13</sup> См. [www.icrc.org/eng/war-and-law/](http://www.icrc.org/eng/war-and-law/).

<sup>14</sup> Учрежден в июне 1992 году во исполнение резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи об укреплении координации в области гуманитарной помощи.

<sup>15</sup> См. [www.sphereproject.org/](http://www.sphereproject.org/).

с) стандарты, курсы подготовки, кодекс поведения и система сертификации Партнерства в целях обеспечения подотчетности в гуманитарной деятельности, созданного в 2003 году<sup>16</sup>;

d) Хиогская рамочная программа действий на 2005–2015 годы: создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин<sup>17</sup>;

e) Глобальная гуманитарная платформа, механизм, созданный в 2006 году для усиления координации деятельности Организации Объединенных Наций и гуманитарных организаций, не входящих в систему Организации Объединенных Наций;

f) Руководство 2007 года по внутригосударственному содействию и регулированию международной помощи при чрезвычайных ситуациях и помощи в проведении первичных восстановительных работ (Руководство ИДРЛ) и Кодекс поведения Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца и НПО при осуществлении операций помощи в случае стихийных бедствий и катастроф (30 ноября 2007 года);

g) подготовленный в 2009 году справочник Международной организации по праву развития, озаглавленный "Международное право и нормы, применимые в ситуациях стихийных бедствий";

h) сборник "Минимальные межучрежденческие стандарты обеспечения учета аспектов защиты", опубликованный организацией "Уорлд вижн" в 2012 году<sup>18</sup>;

i) Конвенция о продовольственном содействии, вступившая в силу 1 января 2013 года;

j) Варшавский международный механизм по потерям и ущербу в результате воздействий изменения климата, утвержденный Конференцией Сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата на ее девятнадцатой сессии в ноябре 2013 года. Механизм был создан согласно Канкунским рамкам для адаптации в целях решения проблем, связанных с потерями и ущербом в результате воздействий изменения климата, включая экстремальные и медленно протекающие явления, в развивающихся странах, которые особенно уязвимы к неблагоприятным последствиям изменения климата<sup>19</sup>.

29. Что касается международного гуманитарного права, то Международный комитет Красного Креста (МККК), созданный в 1863 году и являющийся основателем Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, осуществляет во всем мире деятельность с целью оказания гуманитарной помощи населению, пострадавшему от конфликта, внутренних беспорядков и других ситуаций, связанных с насилием внутри страны, и содействия принятию законодательства, защищающего жертв войны. Мандат МККК как независимой и нейтральной организации опирается в основном на Женевские конвенции 1949 года<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> См. [www.hapinternational.org/](http://www.hapinternational.org/).

<sup>17</sup> Имеется в Интернете по адресу: [www.unisdr.org/files/1037\\_hyogoframeworkforactionenglish.pdf](http://www.unisdr.org/files/1037_hyogoframeworkforactionenglish.pdf).

<sup>18</sup> Имеется в Интернете по адресу: [www.humanitarianresponse.info/topics/procap/document/world-vision-minimum-inter-agency-standards-protection-mainstreaming-march](http://www.humanitarianresponse.info/topics/procap/document/world-vision-minimum-inter-agency-standards-protection-mainstreaming-march).

<sup>19</sup> Имеется в Интернете по адресу: [http://unfccc.int/files/meetings/warsaw\\_nov\\_2013/in-session/application/pdf/fccc.cp.2013.1.15.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/warsaw_nov_2013/in-session/application/pdf/fccc.cp.2013.1.15.pdf).

<sup>20</sup> См. [www.icrc.org/eng/who-we-are/index.jsp](http://www.icrc.org/eng/who-we-are/index.jsp).

### **С. Международные неправительственные организации, занимающиеся вопросами гуманитарной помощи и содействия**

30. Опыт оказания гуманитарной помощи и содействия во всем мире имеется у многих неправительственных организаций (НПО). К числу основных международных коалиций и платформ НПО, занимающихся вопросами координации гуманитарной помощи во всем мире, относятся:

а) Международный совет добровольных учреждений, глобальная сеть неправительственных организаций, видящих свою задачу в том, чтобы укрепить принципы оказания гуманитарной помощи и повысить ее эффективность на основе коллективных и самостоятельных усилий, призванных повлиять на политику и практику<sup>21</sup>;

б) Альянс СДЦ ("Совместные действия церквей"), коалиция свыше 140 церквей и аффилированных организаций, осуществляющих совместную деятельность более чем в 140 странах с тем, чтобы добиться позитивных и устойчивых перемен в жизни бедных и маргинализированных слоев населения независимо от их религии, политических взглядов, пола, сексуальной ориентации, расы или гражданства в соответствии с самыми строгими международными кодексами и самыми высокими международными стандартами<sup>22</sup>;

в) союз "Взаимодействие: Американский совет добровольных международных действий", насчитывающий в своем составе более 180 организаций-членов, осуществляющих свою деятельность во всех развивающихся странах. Эти разные по размерам организации, которые могут носить как религиозный, так и светский характер, уделяют главное внимание самым бедным и уязвимым группам населения всего мира. "Взаимодействие" является самым крупным союзом базирующихся в Соединенных Штатах частных добровольных организаций; их партнеры имеют статус ассоциированных членов<sup>23</sup>.

### **Д. Африка: региональные учреждения и механизмы, занимающиеся вопросами гуманитарной помощи и содействия**

31. Организация "Гуманитарная помощь Африке" была создана в 1994 году и с тех пор спасает жизни людей, оказывая гуманитарное содействие беженцам, внутренне перемещенным лицам и местным общинам на всем Африканском континенте<sup>24</sup>.

32. В Программе действий по осуществлению Африканской региональной стратегии по уменьшению опасности бедствий (на 2006–2015 годы)<sup>25</sup> изложены мероприятия, осуществляемые, как показано ниже, действующими механизмами на трех уровнях: региональном, субрегиональном и национальном.

<sup>21</sup> См. <https://icvanetwork.org/mandate.html>.

<sup>22</sup> См. [www.actalliance.org/about](http://www.actalliance.org/about).

<sup>23</sup> См. [www.interaction.org/](http://www.interaction.org/).

<sup>24</sup> См. [www.africahumanitarian.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=135&Itemid=352](http://www.africahumanitarian.org/index.php?option=com_content&view=article&id=135&Itemid=352).

<sup>25</sup> Имеется в Интернете по адресу: [www.unisdr.org/files/13655\\_POAinEnglishadoptedinNairobi16April%5B1%5D.pdf](http://www.unisdr.org/files/13655_POAinEnglishadoptedinNairobi16April%5B1%5D.pdf).

## 1. Осуществление и координация деятельности на региональном уровне

33. Осуществление и координация деятельности на региональном уровне достигаются следующим образом:

а) Комиссия Африканского союза (АС) обеспечивает и координирует осуществление Африканской региональной стратегии по уменьшению опасности бедствий, Программы действий и Хиогской рамочной программы действий на 2005–2015 годы: создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин;

б) Африканская региональная платформа действий по уменьшению опасности бедствий, реализация которой координируется в рамках Международной стратегии Организации Объединенных Наций по уменьшению опасности бедствий, функционирует в качестве основного регионального механизма для поддержки усилий по осуществлению стратегий и программ уменьшения опасности бедствий на региональном, субрегиональном и национальном уровнях, мониторинга достигаемых результатов и содействия координации и обмену информацией между правительствами, субрегиональными организациями и учреждениями Организации Объединенных Наций;

в) периодически проводятся встречи на высоком уровне, например Конференция министров африканских стран по вопросу об уменьшении опасности бедствий и Конференция министров африканских стран по проблемам окружающей среды, на которых формируется региональный консенсус по важнейшим вопросам уменьшения опасности бедствий;

г) в целях координации деятельности и оказания поддержки государствам-членам Комиссия АС вновь создаст Рабочую группу африканских стран по вопросам уменьшения опасности бедствий;

д) ведется совместная работа по планированию и составлению программ деятельности по реализации утвержденной Программы действий, которая осуществляется всеми государствами – членами АС, региональными экономическими сообществами, Агентством планирования и координации Нового партнерства в интересах развития Африки (НЕПАД), учреждениями Организации Объединенных Наций, партнерами по процессу развития, организациями гражданского общества и другими профильными организациями.

## 2. Осуществление деятельности на субрегиональном уровне

34. Осуществление и координация деятельности на субрегиональном уровне достигаются следующим образом:

а) региональные экономические сообщества уделяют главное внимание постановке стратегических ориентиров для своих государств-членов, содействию осуществлению субрегиональных стратегий и программ в соответствии с Африканской региональной стратегией по уменьшению опасности бедствий, Программой действий и Хиогской рамочной программой в рамках своих субрегионов, а также вопросам координации, особенно в связи с реализацией межгосударственных инициатив;

б) региональные экономические сообщества также содействуют осуществлению упомянутых выше стратегий посредством создания субрегиональных платформ и координационных центров по вопросам уменьшения опасности бедствий и разработки программ мобилизации ресурсов на цели поддержки национальных и субрегиональных усилий;

с) при поддержке со стороны Комиссии АС, Агентства планирования и координации НЕПАД, системы Международной стратегии по уменьшению опасности бедствий, специализированных учреждений и гражданского общества региональные экономические сообщества содействуют обеспечению учета вопросов уменьшения опасности бедствий в рамках инициатив в области устойчивого развития.

### **3. Осуществление и координация деятельности на национальном уровне**

35. Осуществление и координация деятельности на национальном уровне достигаются следующим образом:

а) государства – члены АС несут главную ответственность за практическое осуществление Африканской региональной стратегии по уменьшению опасности бедствий, Программы действий и Хиогской рамочной программы действий;

б) объединяющие широкий круг заинтересованных сторон национальные платформы или национальные комитеты, в том числе министерства, занимающиеся вопросами уменьшения опасности бедствий, например министерства внутренних дел, здравоохранения, образования, городского развития, охраны окружающей среды, финансов и планирования, организации гражданского общества, средства массовой информации, частный сектор и научные и учебные заведения вносят свой вклад в виде накопленных знаний и опыта в целях интеграции проблематики уменьшения опасности бедствий и адаптации к изменению климата в процессы планирования и осуществления комплексных программ развития;

с) программы и мероприятия, вытекающие из Африканской региональной стратегии по уменьшению опасности бедствий и Хиогской рамочной программы действий, осуществляются в тесной увязке с национальным планированием развития и другими рамочными платформами и стратегиями оказания помощи в целях развития, такими как Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и документы о стратегиях сокращения масштабов нищеты, или в рамках их реализации.

### **Е. Азиатско-Тихоокеанский регион: региональные учреждения и механизмы, занимающиеся вопросами гуманитарной помощи и содействия**

36. Азиатская сеть по уменьшению опасности бедствий и ликвидации их последствий была создана в 2003 году. В настоящее время ее членами являются 45 стран НПО стран Азии, которые сотрудничают друг с другом, используя для этого самые разные каналы, в частности веб-сайты, учебные программы, обмен визитами и совместные полевые проекты. В качестве своей главной цели сеть ставит содействие координации деятельности, обмену информацией и развитию сотрудничества между НПО и другими заинтересованными участниками в интересах уменьшения опасности бедствий и ликвидации их последствий в Азиатско-Тихоокеанском регионе<sup>26</sup>.

37. Самостоятельной НПО является созданный в 1986 году Азиатский центр обеспечения готовности к бедствиям. Центр осуществляет деятельность в ряде стран Азии, применяя методы и системы управления информацией об опасно-

<sup>26</sup> См. [www.preventionweb.net/english/professional/contacts/v.php?id=1516](http://www.preventionweb.net/english/professional/contacts/v.php?id=1516).

сти бедствий в целях уменьшения такой опасности в Азиатско-Тихоокеанском регионе на местном, национальном и региональном уровнях. В интересах достижения ставящихся им целей в области уменьшения опасности бедствий Центр работает в тесном сотрудничестве с органами местного самоуправления, национальными правительствами и региональными органами, а также правительственными и неправительственными организациями, донорами и партнерами по процессу развития<sup>27</sup>.

#### **Е. Европа: региональные учреждения и механизмы, занимающиеся вопросами гуманитарной помощи и содействия**

38. Координационный центр реагирования на чрезвычайные ситуации, функционирующий в структуре Генерального директората по гуманитарной помощи и гражданской защите Европейской комиссии, был создан в 2013 году для поддержки более скоординированных и оперативных мер реагирования в условиях возникновения бедствий как в Европе, так и за ее пределами с привлечением ресурсов 31 страны, участвующей в Механизме Европейского союза по защите гражданского населения<sup>28</sup>.

#### **Г. Латинская Америка: региональные учреждения и механизмы, занимающиеся вопросами гуманитарной помощи и содействия**

39. В рамках мер, принимаемых для защиты прав человека и обеспечения применения комплексных подходов, в Латинской Америке в целях укрепления системы уменьшения опасности бедствий учрежден ряд межправительственных органов, в частности:

а) функционирующая в структуре Организации американских государств (ОАГ) Межамериканская сеть действий по ослаблению последствий бедствий, которая была создана с учетом необходимости:

- i) оказания помощи государствам – членам ОАГ в организации обмена информацией, знаниями и опытом по вопросам учета факторов риска природных опасных явлений;
- ii) активизации деятельности ОАГ в области планирования и обеспечения готовности к бедствиям для более эффективного реагирования на стихийные бедствия, которые все чаще случаются в этом полушарии;
- iii) создания механизма координации усилий и поощрения сотрудничества организаций межамериканской системы, региональных межправительственных организаций, международных организаций, доноров, финансовых учреждений и национальных ведомств, отвечающих за координацию деятельности по борьбе со стихийными бедствиями;
- iv) поддержки усилий по контролю исполнения и осуществления решений Межамериканского комитета по уменьшению опасности стихийных действий;
- v) координации работы для осуществления, мониторинга и периодического пересмотра Межамериканского стратегического плана в отношении

<sup>27</sup> См. [www.adpc.net/igo/](http://www.adpc.net/igo/).

<sup>28</sup> См. [http://ec.europa.eu/echo/about/ERC\\_en.htm](http://ec.europa.eu/echo/about/ERC_en.htm).

нии политики уменьшения уязвимости, регулирования рисков и реагирования на стихийные бедствия<sup>29</sup>;

b) Рабочая группа по рискам, чрезвычайным операциям и бедствиям в Латинской Америке и Карибском бассейне в рамках Сообщества государств Латинской Америки и Карибского бассейна, которая, опираясь на резолюцию 46/182 Генеральной Ассамблеи, функционирует в Панаме с 2003 года, обеспечивая платформу для координации деятельности по гуманитарным вопросам<sup>30</sup>. Кроме того, существует Карибское агентство по чрезвычайным операциям в случае стихийных бедствий<sup>31</sup>;

c) действующее в рамках Иbero-американского генерального секретариата Совещание по механизмам реагирования на чрезвычайные ситуации в случае стихийных бедствий. Иbero-американский генеральный секретариат является ассоциацией свободных, суверенных и равноправных государств, способных вносить вклад в построение будущего общества на принципах демократии и развития при сохранении совместного этнического, культурного и языкового многообразия. В состав Иbero-американского генерального секретариата входят 22 испано- и португалоязычные страны Латинской Америки и Пиренейского полуострова<sup>32</sup>;

d) Координационный центр по предупреждению стихийных бедствий в Центральной Америке (СЕПРЕДЕНАК), у которого имеется программа поддержки деятельности по осуществлению Центральноамериканской политики комплексного регулирования риска и укрепления национальных программ регулирования риска в Центральной Америке. Членами СЕПРЕДЕНАК являются следующие государства: Белиз, Гватемала, Гондурас, Коста-Рика, Никарагуа, Панама и Сальвадор. Процедуру присоединения к организации проходит Доминиканская Республика.

## **Н. Национальная гуманитарная помощь: правовые рамки и механизмы**

40. В разрезе прав человека обязательства государств в отношении гуманитарной помощи не меняются: уважать, защищать и осуществлять. Отвечая за функционирование государственной администрации, правительства несут ответственность и за выполнение этих обязательств и не должны использовать гуманитарную помощь в политических целях. Аналогичным образом, политические партии не должны использовать потребности, возникающие в условиях чрезвычайных ситуаций, чтобы попытаться завоевать популярность среди населения. В ситуациях после бедствий и после конфликтов следует избегать политического покровительства, поскольку, как отмечалось выше, пострадавшее население, как и любые другие люди или сообщества, по-прежнему наделены правами, в том числе правом являться неангажированными потребителями и правом голоса.

41. В нижеследующих пунктах отражены некоторые сведения, представленные государствами-членами в ответ на вопросы в отношении их внутренних правовых рамок и механизмов для принятия мер реагирования на основе право-

<sup>29</sup> См. [www.oas.org/dsd/Nat-Dis-Proj/Natdesproject/IADM.htm](http://www.oas.org/dsd/Nat-Dis-Proj/Natdesproject/IADM.htm).

<sup>30</sup> См. [www.redhum.org/asuntos\\_redlac](http://www.redhum.org/asuntos_redlac).

<sup>31</sup> См. [www.cdema.org/](http://www.cdema.org/).

<sup>32</sup> См. <http://segib.org/>.

защитного подхода к чрезвычайным ситуациям, вызванным бедствиями и конфликтами.

42. Правительство Словакии прилагает усилия для обеспечения того, чтобы Закон о государственной безопасности в военное время и в условиях военных действий и военного и чрезвычайного положения позволял осуществлять снабжение пострадавших от кризиса граждан жизненно важными продуктами и товарами.

43. В Законе № 1523 Колумбии предусмотрено, что при предоставлении гуманитарной помощи должны учитываться принципы качества, своевременности, актуальности и эффективности. В статье 3 Закона оговорено, что в ситуациях бедствий и опасностей, охватываемых Законом, при получении гуманитарной помощи не допускается различий при оказании поддержки людям и в обращении с ними. В подготовленном в Колумбии справочнике по стандартам гуманитарной помощи подробно освещаются и другие принципы.

44. В Чили национальная система защиты гражданского населения зиждется на гарантиях, предусмотренных в Конституции. В целях реализации гарантий, касающихся мер реагирования в условиях бедствий, в Чили принят ряд законов и постановлений, в том числе:

a) Указ № 156 от 2002 года Министерства внутренних дел о Национальном плане защиты гражданского населения;

b) Закон № 20 641 о бюджетах государственного сектора на 2013 год, определяющий и регулирующий порядок управления фондами на случай чрезвычайных обстоятельств, резервируемыми в бюджете Министерства внутренних дел;

c) циркуляры заместителя министра внутренних дел № 56 и 218 от 2008 года;

d) Закон № 16 282 о готовности к землетрясениям и бедствиям и Национальном плане защиты гражданского населения, который является инструментом регулирования рисков в Чили. В рамках компетенции властей план гарантирует защиту всех лиц при возникновении любой угрожающей ситуации природного или антропогенного характера. В основу оперативных инструкций положен принцип защиты гражданского населения, в соответствии с которым людям обеспечиваются защита и необходимые для жизни условия и среда. В целях обеспечения прозрачности и подотчетности при принятии мер реагирования в условиях бедствий Указом № 156 Министерства внутренних дел от 2002 года определены механизмы и инструменты для запрашивания и доставки товаров первой необходимости и круг получателей помощи в процессе восстановления и реконструкции. Эту работу осуществляют различные государственные органы, например муниципалитеты, и конкретно отраслевые органы по профилю произошедшего события.

45. В рамках своей стратегии мер реагирования в условиях гуманитарных кризисов Мексика приняла Закон об общей защите гражданского населения, который предусматривает создание на случай бедствий национальных механизмов действий на основе интегрированного управления рисками, получивших название Национальной системы защиты гражданского населения. В нее включены все органы федеральной государственной администрации, системы защиты гражданского населения всех штатов, муниципалитетов и районов, добровольцы, местные организации и группы гражданского общества, пожарные команды, представители общественного и частного секторов, включая средства

массовой информации, а также научно-исследовательские, образовательные и технологические центры. Поскольку все государственные учреждения являются частью данной системы, всеобщая политика защиты гражданского населения определяется в рамках Национальной программы защиты гражданского населения, где конкретно оговаривается обязанность всех государственных должностных лиц брать на себя ответственность за обеспечение безопасности населения путем предупреждения бедствий и эффективного комплексного урегулирования чрезвычайных ситуаций. Это облегчает защиту, в частности, детей, женщин, общин коренного населения, престарелых, инвалидов, населенных пунктов, насчитывающих менее 5 000 жителей, жителей трущоб, где не работают коммунальные службы и почти нет экономических ресурсов, мигрантов и поденных сельскохозяйственных рабочих. Кроме того, в Мексике на муниципалитеты возложена основная ответственность за контроль и обеспечение принятия мер безопасности по линии национального бюджета. Если кризис выходит за рамки финансовых и оперативных возможностей муниципалитета, эти вопросы относятся к компетенции учреждений штата или соответствующего федерального округа. В подобном случае муниципалитет должен информировать компетентные федеральные органы, которые принимают меры в соответствии с утвержденными программами, обеспечивающими немедленную передачу ресурсов и эффективную подотчетность в рамках мер реагирования на бедствие и восстановительной деятельности.

46. Помимо приведенных выше положительных примеров, не менее важно принимать для предупреждения бедствий национальные законы, предусматривающие выделение в национальном бюджете специальных ассигнований на эти цели. Осознанием выражением приверженности государств соблюдению прав человека при оказании гуманитарной помощи является выделение бюджетных ассигнований, конкретно предназначенных для уменьшения опасности бедствий. Имеется множество данных, подтверждающих тот факт, что помимо долгосрочных последствий стихийные бедствия и конфликты оказывают непосредственное прямое воздействие на экономику районов и стран. В большинстве случаев при возникновении бедствия основной непосредственный ущерб обусловлен уничтожением имущества, например зданий, инфраструктуры, товарно-материальных запасов и сельскохозяйственных культур. Бедствия также влекут краткосрочные и долгосрочные убытки в экономической деятельности и потери доходов на пострадавшей территории, поскольку люди и компании теряют свои средства производства и возможности доступа к рынкам. Экономическая активность постепенно оживляется, но для этого требуются годы и годы восстановления, которое начинается с мер реагирования на чрезвычайные ситуации и гуманитарной помощи. Основные средства могут быть восстановлены с помощью инвестиций на цели реконструкции, которые генерируют доход по мере осуществления этой деятельности. Согласно одному исследованию климатические бедствия, например ураганы и засухи, оказывают умеренное, но постоянное отрицательное воздействие на динамику роста доходов<sup>33</sup>.

## **I. Рекомендации в рамках универсального периодического обзора, касающиеся гуманитарной деятельности**

47. В процессе универсального периодического обзора было высказано свыше 20 конкретных рекомендаций<sup>34</sup> по поводу гуманитарной деятельности в свя-

<sup>33</sup> См. [www.unescap.org/stat/data/syb2011/II-Environment/Natural-disasters.asp](http://www.unescap.org/stat/data/syb2011/II-Environment/Natural-disasters.asp).

<sup>34</sup> См. [www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/Documentation.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/Documentation.aspx).

зи со стихийными бедствиями. В первую очередь они касаются уменьшения опасности бедствий и обеспечения принятия надлежащих мер реагирования в связи с чрезвычайными ситуациями ввиду уязвимости некоторых стран (Бангладеш, Вануату, Вьетнама, Гаити, Доминики, Мьянмы, Пакистана, Палау, Сальвадора, Тувалу, Филиппин и Ямайки).

48. В рекомендациях Соединенным Штатам Америки настоятельно предлагалось увеличить объемы помощи в целях развития, в частности помощи в случае стихийных бедствий, и принимать позитивные меры по вопросам изменения климата. Кувейту было предложено продолжать играть его первопроходческую роль в области гуманитарной помощи во время стихийных бедствий, а Кубу просили поделиться опытом и информацией о передовой практике в области предупреждения ураганов и других стихийных бедствий и принятия мер реагирования в случае их возникновения.

49. Семь рекомендаций касаются постконфликтных ситуаций и были высказаны в адрес Франции (продолжить реализацию национального плана по вопросам женщин, мира и безопасности), Демократической Республики Конго, Либерии, Непала, Филиппин и Шри-Ланки (защищать права детей и женщин, обеспечивать участие женщин в процессах постконфликтного восстановления, реконструкции и миростроительства и расширять доступ к образованию, особенно в постконфликтных ситуациях и слаборазвитых районах).

## **VI. Правозащитные аспекты гуманитарной деятельности: передовая практика и возникающие трудности**

### **A. Уязвимые группы населения**

50. Все три этапа оказания гуманитарной помощи в ситуациях после бедствий и после конфликтов – спасательные операции, помощь и восстановление – базируются на правозащитных принципах защиты, гарантий и уважения прав. Ввиду того, что осуществление деятельности по линии спасательных операций, помощи и восстановления в каждом конкретном случае зависит от специфики сложившихся обстоятельств, порой в рамках гуманитарных действий применяются методы, которые могут ущемлять или нарушать права человека пострадавшего населения. В силу этого в вопросах обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям и оказания гуманитарной помощи следует руководствоваться правозащитным подходом.

51. Оказаться в опасности и пострадать от негативных последствий бедствий или конфликтов может все население, но степень уязвимости людей зависит от их социального, экономического, политического и культурного статуса и положения той или иной этнической группы в обществе. Ввиду этого в рамках гуманитарной деятельности следует уделять повышенное внимание женщинам, детям, престарелым, инвалидам, коренным народам, меньшинствам и лицам из числа лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов и транссексуалов (ЛГБТ). Пострадавшие люди не просто являются получателями благотворительной помощи, у них есть свои права.

52. Дискриминация по признаку пола повышает уязвимость женщин и девочек в чрезвычайных ситуациях и ситуациях после бедствий и конфликтов. В рамках деятельности по обеспечению защиты, осуществляемой националь-

ными и международными партнерами, нужно руководствоваться целостным подходом к гендерной дискриминации с институциональной точки зрения, чтобы избежать ограничения мер вмешательства кругом конкретных мероприятий, которые будут лишь частично учитывать характер проблемы. При оказании гуманитарной и чрезвычайной помощи и осуществлении восстановительных мероприятий одной из самых приоритетных групп населения должны быть женщины и девочки. Особые формы защиты следует предусматривать на стадии планирования мер реагирования на бедствия и последующей гуманитарной помощи. Необходимо также поощрять и гарантировать участие женщин в принятии решений, касающихся гуманитарной помощи. Должны быть созданы механизмы предотвращения гендерного насилия, сексуальных домогательств и изнасилований. В конфликтных ситуациях, например во время внутренних вооруженных конфликтов и войн, при оказании гуманитарной помощи и обеспечении процессов примирения нужно учитывать традиционную практику рассматривать женщин в качестве военной добычи. Кроме того, в особой защите от дискриминации по признаку пола и от расистских воззрений нуждаются женщины коренных народов и женщины из числа меньшинств. Международная рамочная основа по этим вопросам заложена в резолюции 1325 Совета Безопасности о женщинах, мире и безопасности<sup>35</sup>.

53. ЮНИСЕФ подчеркивает, что при возникновении чрезвычайной ситуации, которая может быть вызвана неожиданным стихийным бедствием или же стать следствием вооруженного конфликта, дети нуждаются в особой защите, призванной обеспечить их безопасность и благополучие<sup>36</sup>. Основные обязательства в интересах детей при проведении гуманитарных мероприятий отражают принципиальную позицию ЮНИСЕФ по вопросам отстаивания прав детей, пострадавших от гуманитарных кризисов. Девочки и мальчики не бесправны и их также следует охватывать в процессе оказания гуманитарной помощи.

54. Еще одной группой населения, сильнее всего затрагиваемого во время бедствий и конфликтов, являются престарелые. Необходимо понимать, что проблемы нетрудоспособности, перемещения, болезней, недоедания, дискриминации и отсутствия безопасности ухудшают условия жизни престарелых в ситуациях после конфликтов и бедствий. Ввиду этого нужды престарелых следует учитывать в рамках мер по оказанию экстренной и долгосрочной гуманитарной помощи и содействия, а также при разработке политики и руководящих принципов по вопросам гуманитарной помощи.

55. При возникновении бедствий или конфликтов несоразмерно сильно страдают лица с ограниченными возможностями, поскольку многие возможности получения гуманитарной помощи, крова и содействия для них недоступны. Кроме того, как показывает опыт, существует прямая корреляция между дискриминацией лиц с ограниченными возможностями и нехваткой ресурсов. Поэтому при оказании гуманитарной и чрезвычайной помощи и проведении спасательных и восстановительных операций следует обеспечивать удовлетворение потребностей всего населения и предусматривать участие лиц с ограниченными возможностями на всех этапах реализации мер реагирования в чрезвычайных ситуациях. В ситуациях после бедствий и конфликтов уровень инвалидности среди пострадавшего населения возрастает, поскольку люди получа-

<sup>35</sup> См. [www.usip.org/gender\\_peacebuilding/about\\_UNSCR\\_1325](http://www.usip.org/gender_peacebuilding/about_UNSCR_1325). Информацию о передовом опыте в области оказания гуманитарной помощи как после бедствий, так и после конфликтов см. [www.actalliance.org/stories/violence-against-women-and-girls](http://www.actalliance.org/stories/violence-against-women-and-girls).

<sup>36</sup> См. [www.unicef.org/protection/57929\\_62178.html](http://www.unicef.org/protection/57929_62178.html).

ют травмы и нуждаются в специализированной помощи и ресурсах, таких как транспорт и медицинские услуги<sup>37</sup>.

56. Коренные народы и меньшинства традиционно исключаются из процесса развития. Они селятся в основном в сельских районах, которые подвержены стихийным бедствиям, и часто живут в глубокой нищете. В обеих ситуациях они оказываются в опасности во время стихийных бедствий и конфликтов. Важно, чтобы представители коренных народов знали о механизмах, созданных для уменьшения опасности бедствий, и лучше представляли себе, как они работают<sup>38</sup>.

57. Необходимо уделять особое внимание ЛГБТ, особенно в ситуациях после бедствий и конфликтов. Стигматизация и дискриминация на основе сексуальной ориентации ведут к росту гендерного насилия в упомянутых ситуациях, отрицательно сказываясь на положении ЛГБТ при предоставлении продовольственной и гуманитарной помощи и обеспечении приюта.

## **В. Извлеченные уроки**

### **1. Участие пострадавших общин и людей**

58. Гуманитарная помощь должна учитывать правовые, социальные, политические, этические и культурные аспекты. В правовом разрезе важно подчеркнуть, что государство – это носитель обязанностей, а люди и общины – не просто получатели помощи, а обладатели прав. Это должно проходить красной нитью через процессы формального и неформального образования в увязке с тематикой предупреждения и уменьшения опасности бедствий и восстановления и реконструкции. Ниже перечислены некоторые инициативы, которые могли бы реализовываться в этой связи:

- а) программы обеспечения участия населения, которые могут разрабатываться совместно с жителями сельских районов и группами коренного населения, в том числе с использованием методов микрорайонирования и привлечением соответствующих общин;
- б) следует составлять специальные планы обеспечения безопасности школ;
- в) нужно принимать во внимание культурный уклад, позволяющий женщинам и мужчинам наравне участвовать в принятии решений по вопросам здоровья и другим аспектам жизни дома и в обществе.

59. Необходимо разрабатывать программы мер помощи в восстановлении местных населенных пунктов после их разрушения вследствие бедствия, когда жители вынуждены жить в совершенно иных условиях, например во временках. Следует подчеркнуть, что хотя имеется в виду, что пострадавшее население будет самостоятельно отстраивать то место, где жили люди, не все смогут приспособиться к новой ситуации.

60. Будучи обладателями прав человека, люди должны иметь право участвовать в планировании любых программ, касающихся их переселения, а также в оценке таких мер. Участие жертв и пострадавшего населения обеспечивает прозрачность управления и способствует устойчивости действий по оказанию

<sup>37</sup> См. [www.un.org/disabilities/documents/reports/iddr2013\\_%20panelreport.pdf](http://www.un.org/disabilities/documents/reports/iddr2013_%20panelreport.pdf).

<sup>38</sup> См. [www.unisdr.org/files/8853\\_IKPolicyNote.pdf](http://www.unisdr.org/files/8853_IKPolicyNote.pdf).

гуманитарной и чрезвычайной помощи и осуществлению восстановительных мероприятий. Местные органы власти должны привлекаться уже на первых этапах проведения соответствующих консультаций, чтобы избежать отсутствия взаимопонимания с получателями помощи.

61. Нужно принимать во внимание и роль частного сектора и гражданского общества. Что же касается роли компаний, то государства могут способствовать заблаговременному заключению соглашений, чтобы избежать спекулятивного роста цен и образования дефицита, а также осуществлять закупки у местных производителей в целях улучшения состояния местной экономики. Рост цен на продовольствие препятствует доступу к продовольствию для миллионов людей во всем мире. Такой рост практически не связан с ценами производителей, которые по-прежнему получают крохи от продажи своего урожая, из-за чего они не могут вырваться из тисков нищеты и что усугубляет их положение в чрезвычайных ситуациях.

## 2. Гендерная направленность

62. Передовой опыт, выявленный на основании полученных ответов на распространённые вопросники, свидетельствует о необходимости учета гендерных аспектов при осуществлении мер реагирования в случае бедствий. Например, потребности в предметах личной гигиены, продовольствии и воде у мужчин и женщины различны.

63. Приюты должны быть оборудованы туалетами отдельно для мужчин и женщин, кроме того должны выделяться помещения для интимной гигиены женщин. В рамках гендерного подхода и обеспечения учета гендерной специфики следует принимать во внимание особые потребности женщин. Например, для женщин нужно больше туалетов, поскольку женщинам, как правило, требуется в туалете больше времени и они часто берут с собой своих детей. Кроме того, в так называемом "кодексе радушия" установлено, что в целях содействия обеспечению гендерного равенства на кухне работают смешанные смены.

64. Помимо этого, должны быть созданы механизмы защиты от гендерного насилия и изнасилований. Женщины и девушки часто становятся жертвами изнасилований и сексуальных домогательств, и подвергаются высокому риску сексуального насилия, например, когда идут за водой. Женщины, девушки, престарелые и дети также подвергаются риску насилия в семье. Нужно создавать центры, оказывающие психологическую помощь людям, пострадавшим от насилия в семье. В рамках гуманитарной помощи следует рассматривать вопрос о необходимости организации приютов для женщин и детей, переживших акты насилия.

65. Важно привлекать женщин к доставке партий гуманитарной помощи и организации таких поставок, чтобы избежать предпочтительного режима для мужчин и обеспечить расширение прав и возможностей женщин в соответствующем сообществе. Женщины не должны одни нести все бремя ухода за своей семьей; не должно быть положений, когда им приходится оказывать сексуальные услуги за еду или другую помощь; и они должны иметь доступ к услугам и помощи наравне с мужчинами, тем более, что зачастую именно женщины ухаживают за детьми и престарелыми родственниками, в дополнение к своим собственным.

66. В целях укрепления солидарности и оказания моральной поддержки пострадавшим людям следует обустроить безопасные детские игровые площадки.

67. Необходимо разрабатывать тематические методические пособия с учетом особых потребностей женщин, детей и инвалидов. В случае детей повышенное внимание должно уделяться бывшим детям-солдатам и жертвам любых форм насилия.

### **3. Уважение культурных ценностей**

68. При обеспечении продовольствием и одеждой следует учитывать традиции и культурные особенности. Необходимо также повышать осведомленность коренных народов в вопросах поддержки и жизнестойкости, которые являются ключевыми для восстановления средств к существованию пострадавших людей на их территориях или на новом месте жительства.

69. Следует продумывать состав комплектов гуманитарной помощи с учетом культурных традиций и нужд населения в плане продовольствия, приготовления еды, домашнего быта и уборки. Программы поддержки в области питания должны разрабатываться в соответствии с пищевыми традициями и пищевыми потребностями женщин, девушек, детей и конкретных групп населения.

### **4. Многоуровневый подход**

70. Гуманитарная помощь предоставляется на основе правовых и оперативных рамок на международном, региональном, национальном и локальном уровнях. Для целей планирования и осуществления мероприятий по реагированию в условиях чрезвычайных ситуаций нужно учитывать накопленный опыт и извлеченные уроки. Многоуровневый подход позволяет облегчить децентрализацию системы чрезвычайного реагирования.

71. Муниципальные власти в рамках своих возможностей должны обеспечивать приемлемые и достойные условия жизни во временном жилье, где размещается пострадавшее население. С этой целью следует подготовить и опубликовать руководства по управлению таким временным жильем, выделив области, требующие особого внимания при оказании помощи уязвимым группам населения, в том числе инвалидам.

72. Следует прорабатывать возможность применения регионального подхода, поскольку у региональных организаций и механизмов нередко имеются значительные возможности в плане специалистов и ресурсов, которые могут быть задействованы в случае бедствий.

73. Работа по предупреждению бедствий включает меры по предотвращению серьезных нарушений прав человека и недопущению умножения из года в год нарушений экономических, социальных и культурных прав, в том числе права на питание.

### **5. Постконфликтный диалог и правосудие переходного периода**

74. Требуется методический подход, в рамках которого главный акцент делается на важности завершения вооруженных конфликтов и перехода к программе миростроительства. Формирование диалога со сторонами конфликта является частью процессов примирения и миротворчества. В такой диалог следует вовлекать представителей наиболее уязвимых групп и пострадавшего населения.

75. После конфликта крайне важно разработать стратегию правосудия переходного периода, включая механизмы примирения и предоставления возмещения. Стратегия правосудия переходного периода охватывает комплекс норм, меры государственной политики и учреждений, которые призваны положить ко-

нец конфликтам, обеспечивая в то же время осуществление прав жертв на истину, справедливость и возмещение ущерба. Правосудие переходного периода предусматривает как судебные, так и внесудебные процедуры и механизмы, к числу которых относятся инициативы в области привлечения к ответственности виновных, содействие реализации инициатив в отношении права на установление истины, возмещение ущерба, институциональные реформы и национальные консультации. В этой связи международная помощь должна направляться преимущественно на укрепление национальных возможностей, позволяющих запустить этот процесс и направлять его. Инициативы в области разоружения, демобилизации и реинтеграции должны координироваться с процедурами и механизмами правосудия переходного периода, взаимоусиливая друг друга<sup>39</sup>.

76. Для наглядности можно отметить, что в своем ответе на вопросник правительство Колумбии, приводя примеры позитивного опыта, упомянуло диалог, налаженный с Революционными вооруженными силами Колумбии (РВСК), целый ряд мер правосудия переходного периода и создание комиссии по установлению истины и примирению.

## **6. Законодательство**

77. Нужны законы о предупреждении бедствий. Для их проведения в жизнь должны выделяться необходимые бюджетные ассигнования. Государства обязаны предоставлять требуемые ресурсы для улучшения условий жизни населения, пострадавшего от бедствий и конфликтов.

78. В некоторых государствах национальное законодательство предусматривает ограничения конституционных прав при определенных обстоятельствах, в том числе в случае всеобщих бедствий. Вместе с тем следует подчеркнуть, что даже при введении чрезвычайного положения после всеобщих бедствий государства должны уважать основные права человека и обеспечивать, чтобы во всех национальных законах соблюдались положения конституций этих стран и международных правозащитных договоров, а также нормы, закрепленные в целом ряде международных деклараций по вопросам гуманитарной помощи.

79. Права человека образуют правовую рамочную основу всей гуманитарной деятельности, связанной с бедствиями и конфликтами. Другой правовой базы для такой деятельности не существует. Если гуманитарная помощь не будет базироваться на правозащитных рамках, существует опасность того, что принятый подход окажется слишком узким и не сможет обеспечить учет всех основных потребностей пострадавшего населения в рамках более общего процесса планирования.

80. Государства должны выделять средства на оказание чрезвычайной помощи в случае гуманитарных катастроф на плановой основе, чтобы не создавать бюджетной нагрузки, которая поставит под угрозу государственные вложения в нормальной ситуации. Важную роль могут сыграть инициативы по созданию национальных фондов восстановления и реконструкции.

81. В целях обеспечения безопасности и свободы пострадавшего населения следует создавать на местах механизмы выявления нарушений прав человека в ситуациях бедствий и конфликтов. В рамках процессов с широким участием заинтересованных сторон и демократических действий могут создаваться и внедряться системы работы с жалобами и налаживания обратных связей.

---

<sup>39</sup> См. S/2004/616.

## **7. Прозрачность деятельности административных органов**

82. Должны создаваться системы обмена информацией между административными органами и службами оказания помощи на местном и региональном уровнях, включая пожарную охрану и социальных работников.

83. В ряде государств созданы системы обеспечения прозрачности деятельности и подотчетности. В других странах такие системы создаются. Примеры подобных систем приводили Бразилия, Италия, Колумбия, Куба, Мексика, Мьянма, Сальвадор, Словакия, Таиланд, Уругвай, Чили, Эквадор и Япония.

## **8. Сотрудничество Юг-Юг (Бразилия)**

84. В порядке примера сотрудничества по линии Юг-Юг можно упомянуть осуществлявшееся с учетом культурных традиций мероприятие чрезвычайной помощи, в рамках которого Бразилия помогала Фонду Организации Объединенных Наций в области народонаселения распространять среди женщин головные платки, надев которые они могут выйти из дому для получения медицинской помощи. Также распространялись комплекты средств личной гигиены.

## **9. Проект "Сфера" (Эквадор)**

85. В Эквадоре принято решение, что Секретариат по уменьшению опасности бедствий будет выполнять функции эквадорского координационного центра по линии проекта "Сфера" (см. пункт 28 b) выше).

86. В рамках проекта "Сфера" установлены минимальные стандарты по вопросам водоснабжения, пропаганды санитарии и гигиены, продовольственной безопасности и питания, временного жилья, расселения, непродовольственных товаров и медицинской помощи.

87. В Эквадоре имеются специальные программы для уязвимых групп населения, в частности фонд "Мануэла Эспехо", который занимается проблемами инвалидов. По линии Министерства экономической и социальной интеграции осуществляются программы, в рамках которых учитываются особые потребности детей и престарелых, а Министерство здравоохранения занимается охраной здоровья детей и беременных и недавно родивших женщин.

## **С. Трудности**

88. При осуществлении экстренных мер по оказанию гуманитарной помощи и спасению жизни людей защита прав человека людей, пострадавших от бедствий и конфликтов, нередко отходит на второй план. Не слишком много внимания уделяется и уязвимым группам населения.

89. В ответах на вопросники в качестве серьезной проблемы выделялся вопрос доступа к воде после бедствий, при этом указывалось, что его решение крайне важно в плане предупреждения некоторых нарушений прав человека, например изнасилований, поскольку женщины оказываются в очень уязвимом положении, когда им приходится далеко ходить за водой. Кроме того, зачастую трудно обеспечить доступ к водоснабжению, отвечающему международным стандартам гигиены и чистой воды. В рамках деятельности, осуществляемой в чрезвычайных ситуациях, нужно учитывать особые потребности женщин.

90. Одна из важнейших проблем заключается в том, что слишком часто упускаются из виду восстановительные работы. На деле же они являются одним из важнейших элементов общего восстановления.

91. Основными проблемами в области миростроительства и правосудия переходного периода являются нехватка средств и отсутствие понимания в международном сообществе того, что основополагающее значение для миростроительства имеет устойчивое наличие источников средств к существованию.

92. Следует уделять внимание предотвращению насилия в семье и насилия на гендерной почве. Необходимо предоставлять необходимую информацию и всестороннюю помощь для поддержки подвергшихся насилию женщин и детей как в районах чрезвычайных ситуаций и в районах, не пострадавших от бедствий или конфликтов, например в принимающих населенных пунктах. Предметом особого внимания с применением адекватного культурного подхода также должны быть инвалиды, ЛГБТ, престарелые и представители коренных народов.

93. Важно избегать политического фаворитизма, чтобы гарантировать облегчение положения всех пострадавших, а не только, скажем, своих политических сторонников. Правительства не должны использовать гуманитарные катастрофы в политических целях, а оппозиционным партиям не следует пользоваться возникновением проблем в чрезвычайных ситуациях, чтобы критиковать власти, набирая очки в глазах населения.

94. В ответах на вопросники отмечались, в частности, следующие трудности:

- a) нехватка нормативной базы, предметно регулирующей вопросы прав человека в случае бедствий;
- b) недостаточное включение во внутригосударственное право обязательств и прав в отношении поощрения и защиты прав человека в ситуациях бедствий, что крайне необходимо для их надлежащего осуществления;
- c) недостаточная децентрализация политики предупреждения бедствий.

## VII. Главный вывод

95. Действия по спасению, оказанию помощи и осуществлению реабилитационных мероприятий могут увязываться с отстаиванием прав человека, однако на практике это не происходит само собой. Правозащитный подход предусматривает, в частности, следующие принципы: прямую целенаправленную увязку с правами человека; прозрачность; участие пострадавших и получателей помощи и проведение консультаций с ними; недискриминацию; уделение особого внимания нуждам уязвимых и маргинализированных подгрупп населения в рамках более широких категорий получателей помощи; и подотчетность.

## VIII. Рекомендации

96. Государствам-членам не следует забывать о том, что полноценное уважение всех прав человека позволяет обеспечить необходимую защиту посредством осуществления гуманитарной деятельности в ситуациях после конфликтов и бедствий. Права, касающиеся основных потребностей<sup>40</sup>, фи-

<sup>40</sup> В первую очередь в пище, питьевой воде, жилье, достаточной одежде и обеспечении должного медицинского обслуживания и санитарных условий.

зической безопасности и неприкосновенности<sup>41</sup>, защиты гражданских и политических прав<sup>42</sup> и защиты других экономических, социальных и культурных прав<sup>43</sup>, должны охраняться и уважаться на основе разработки и реализации специальных инициатив и механизмов на всех уровнях.

97. Во все планы и механизмы оказания гуманитарной помощи на этапах осуществления спасательных операций, программ чрезвычайной помощи и восстановительных работ следует включать подходы, которые построены на принципах широкого участия заинтересованных сторон, отражают гендерную специфику и культурные особенности, обеспечивают подотчетность и носят антидискриминационный и всеобъемлющий характер. Эти программные и политические вопросы предусматривают более эффективное применение международных стандартов в области прав человека, а также принятие комплексных мер реагирования на кризисы. Неотъемлемой частью программ обеспечения подготовленности к бедствиям должны стать механизмы соблюдения прав человека наиболее уязвимых групп населения.

98. Государствам следует предусматривать специальные ассигнования на осуществление спасательных операций, программ чрезвычайной помощи и восстановительных работ. Средства на эти цели в годовых национальных бюджетах должны выделяться в приоритетном порядке. В дополнение к этому необходимо, чтобы государства изыскивали ресурсы для удовлетворения долгосрочных потребностей развития.

---

<sup>41</sup> Защита права на жизнь и права не подвергаться нападению, изнасилованию, произвольному задержанию, похищению, а также угрозе для этих прав.

<sup>42</sup> Прав на свободу вероисповедания и свободу слова, на документирование личности, участие в политических делах, доступ в суды и свободу от дискриминации.

<sup>43</sup> Права на образование, права на возвращение утраченного имущества или получение возмещения за него и права на труд.