



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
10 February 2015
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Двадцать восьмая 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**

Окончательный основанный на результатах исследований доклад 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.15-02196 (R) 090315 090315



* 1 5 0 2 1 9 6 *

Просьба отправить на вторичную переработку



Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Мандат и введение	1–5	3
II. Сфера охвата	6–9	3
III. Определения	10–26	4
A. Термины, употребляемые в ситуациях после конфликта	12–21	5
B. Термины, употребляемые при гуманитарном реагировании	22–26	8
IV. Пострадавшие группы населения	27–36	9
A. Женщины и девочки	29–31	10
B. Дети	32	11
C. Лица пожилого возраста	33	11
D. Инвалиды	34	12
E. Коренные народы и меньшинства	35	12
F. Лица, относящиеся к ЛГБТ	36	12
V. Правозащитный подход	37–43	13
VI. Международно-правовая основа	44–58	16
A. Рамки и механизмы в области прав человека в системе Организации Объединенных Наций	44–51	16
B. Международное гуманитарное право и международные механизмы	52–53	18
C. Региональные учреждения и механизмы по оказанию гуманитарной помощи и содействия	54–58	19
VII. Передовая практика	59–81	20
A. Национальные правовые системы и механизмы	59–66	20
B. Участие общины и пострадавших лиц	67–70	21
C. Гендерная направленность	71–75	22
D. Уважение культурных ценностей	76–77	23
E. Многоуровневый подход	78–81	23
VIII. Трудности	82–94	24
IX. Основные выводы	95–97	27
X. Рекомендации	98–104	27

I. Мандат и 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.
2. На своей одиннадцатой сессии в августе 2013 года Комитет учредил редакционную группу для составления доклада и назначил ее членами следующих экспертов: г-жу Чун Чиньсун, г-на Латифа Гусейнова, г-на Владимира Карташкина, г-жу Катарину Пабель, г-жу Сесилию Рэйчел В. Кисумбинг (Докладчик), г-жу Анантониу Рейес Прадо (Председатель) и г-на Имеру Тамрата Йигезу. Затем в состав редакционной группы также вошли г-жа Карла Хананья де Варела, г-н Каору Обата и г-н Ахмер Билал Суфи.
3. На своей двенадцатой сессии в феврале 2014 года Комитет постановил назначить г-жу Рейес Прадо Докладчиком и г-на Гусейнова – Председателем редакционной группы. На своей тринадцатой сессии в августе 2014 года Комитет назначил г-на Суфи Председателем редакционной группы вместо г-на Гусейнова. Кроме того, Комитет рекомендовал Совету по правам человека продлить срок для представления доклада о ходе работы; эта рекомендация была одобрена Советом в его решении 26/116. Таким образом, Комитет представил Совету доклад о ходе работы на его двадцать седьмой сессии¹.
4. Согласно резолюции 22/16 Совета Комитет запросил мнения и материалы у государств-членов и соответствующих заинтересованных сторон. В сентябре 2013 года Комитет подготовил и распространил среди всех государств-членов, 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. В общей сложности было получено 39 ответов, в том числе от стран, переживших бедствия и конфликты (см. пункты 48–70 ниже).
5. В феврале 2014 года Комитет в соответствии с пунктом 2 резолюции 22/16 Совета постановил также запросить мнения учреждений Организации Объединенных Наций, но от них не поступило ни одного ответа.

II. Сфера охвата

6. Заголовок мандата Комитета указывает на то, что ситуации после бедствий в известном смысле схожи с постконфликтными, поскольку ситуации обоих видов могут представлять опасную угрозу здоровью, безопасности или благополучию какой-либо общины или иной большой группы людей. Поэтому при рассмотрении ситуаций после бедствий и конфликтов Комитет придерживался комплексного правозащитного подхода в части, касающейся применимости других отраслей международного права, включая международное гуманитарное право, право беженцев и международное уголовное право, для обеспечения более надежной защиты.

¹ Члены редакционной группы выражают признательность координатору программы "Норвежская церковная помощь" в Гватемале и руководителю форума Альянса СДЦ в Гватемале г-же Веронике Сагастуме за существенный вклад в работу по составлению проекта настоящего доклада.

7. Ситуация после бедствия или после конфликта начинается сразу после того, как произошло бедствие, или непосредственно после завершения конфликта. Завершение такой ситуации наступает тогда, когда право на жизнь и безопасность, физическую неприкосновенность и достоинство пострадавшего населения вновь оказывается под защитой и когда восстановлены права населения на удовлетворение основных жизненных потребностей, включая экономические, социальные, культурные, гражданские и политические права. Некоторого осмысления требует значение термина "восстановление гражданской жизни", а именно вопрос о том, достаточно ли будет восстановить status quo ante в случаях, когда от бедствий или конфликтов серьезно страдают лица, и без того живущие в тяжелых условиях. Необходимо глубже рассмотреть вопрос о том, как улучшить их условия жизни. Особое внимание следует обратить на раннюю стадию ситуации после бедствия или конфликта (не исключая вопросов об отправлении правосудия в переходный период), поскольку гуманитарная деятельность в основном разворачивается именно на этом этапе. Кроме того, правозащитный подход также должен применяться на стадиях восстановления и реконструкции и в ходе мероприятий по переселению населения. Необходимо учитывать и затянувшиеся кризисные ситуации².

8. Хотя гуманитарная деятельность направлена прежде всего на активизацию поощрения и защиты прав человека и в настоящем докладе освещается множество видов передовой практики, опыт также показывает, что в гуманитарной деятельности иногда могут быть серьезные изъяны с точки зрения прав человека. Поэтому ниже будут рассмотрены трудности, с которыми приходится сталкиваться в области поощрения и защиты прав человека в ситуациях после бедствия и после конфликта.

9. Перспектива соблюдения правозащитных нормативных положений и применения подхода, основанного на уважении прав человека, должна рассматриваться еще до наступления бедствия, а правительствам нужно знать о своих обязанностях в области защиты своего населения. Не менее важным фактором является и понимание пострадавшими лицами своих прав.

III. Определения

10. За последние десятилетия мир столкнулся со значительным ростом числа бедствий: с менее 100 случаев, зарегистрированных в 1975 году, до более 400 – в 2010 году. Возросли также численность лиц, пострадавших от бедствий, и объем причиненного ими экономического ущерба³. Конфликты и стихийные бедствия оказывают многостороннее воздействие на права человека. Они по-

² Характерными чертами затянувшихся кризисных ситуаций являются повторное возникновение стихийных бедствий и/или конфликтов, длительная продолжительность продовольственных кризисов, утрата средств к существованию и отсутствие достаточно развитого институционального потенциала для реагирования на кризисы. Ввиду этого страны, оказавшиеся в ситуации затяжного кризиса, нужно относить к отдельной категории с особыми потребностями в плане мер вмешательства, принимаемых сообществом партнеров по процессу развития. См.: «Countries in protracted crisis: what are they and why do they deserve special attention?» in *The State of Food Insecurity in the World*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 2010.

³ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, "Red Cross Red Crescent approach to disaster and crisis management" (см.: www.ifrc.org/en/who-we-are/vision-and-mission/disaster-and-crisis-management/).

рождают кризисы, влияющие на право на жизнь, здоровье и безопасность. Уничтожаются сельскохозяйственные культуры и инфраструктура, что оказывает долгосрочное воздействие на жизнеобеспечение, доступ к продовольствию и воде, образование, медицинское обслуживание и даже на доступ к правосудию и другим базовым услугам. Стихийное бедствие или конфликт становятся чрезвычайной ситуацией⁴ тогда, когда местные домохозяйства и общины оказываются не в состоянии самостоятельно противостоять ему или преодолеть его последствия.

11. Согласно оценкам, более распространенный характер будут приобретать комплексные, многофакторные кризисы⁵. С учетом их столь многостороннего характера необходимо рассмотреть целый ряд терминов, чтобы обеспечить более углубленное понимание теоретической и практической сложности указанных ситуаций.

А. Термины, употребляемые в ситуациях после конфликта

Международный и немеждународный вооруженный конфликт

12. В международном гуманитарном праве различаются международный вооруженный конфликт, возникающий во всех случаях, когда в отношениях между двумя или более государствами применяется вооруженная сила, и немеждународный вооруженный конфликт, когда речь идет о длительных вооруженных столкновениях между правительственными вооруженными силами и силами одной или нескольких негосударственных вооруженных групп, или же исключительно между такими группами. Вооруженное столкновение должно достигнуть определенного минимального уровня интенсивности, а вовлеченные в конфликт стороны должны обладать определенным минимальным уровнем организации⁶.

Миростроительство

13. Этот термин появился в 1970-х годах в работе Юхана Галтунга, который призвал к формированию механизмов миростроительства для укрепления стабильного мира путем устранения глубинных причин силовых конфликтов и поддержки внутреннего потенциала по обеспечению мира и урегулированию конфликта. С тех пор данный термин охватывает многопрофильную деятельность и задачи в различных областях – от разоружения боевых формирований до восстановления политических, экономических, судебных и общественных институтов⁷.

⁴ Чрезвычайные ситуации традиционно подразделяются на быстро развивающиеся бедствия, хронические конфликты, забытые и циклические.

⁵ “Conflict remains an important source of vulnerability, but other hazards and risks are gaining prominence. Increasingly we will see climate change, urbanization, migration, access to food, and technological disasters all acting at once and further compounding risks and vulnerabilities”. Feinstein International Centre, Three-Year Plan: January 2012 to December 2015.

⁶ См.: ReliefWeb Glossary of Humanitarian Terms (размещено на веб-сайте <http://reliefweb.int/report/world/reliefweb-glossary-humanitarian-terms>) and International Committee of the Red Cross, “How is the term “Armed Conflict” defined in international humanitarian law?”, opinion paper, 17 March 2008 (см.: www.icrc.org/eng/resources/documents/article/other/armed-conflict-article-170308.htm).

⁷ См.: Peacebuilding and the United Nations (www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pbun.shtml).

Постконфликтный диалог

14. Методический подход, который сосредоточен на важности обеспечения прекращения вооруженного конфликта и перехода к реализации программы миростроительства. Составной частью процессов примирения и восстановления мира является налаживание диалога с противоположной стороной конфликта. К участию в таком диалоге должны привлекаться представители наиболее уязвимых групп и пострадавших лиц.

Ситуация после конфликта

15. Ситуация, наступающая после прекращения прямых боестолкновений. Такие ситуации могут сохранять напряженность в течение нескольких лет или десятилетий и легко перерасти в крупномасштабное насилие. Они создают серьезные проблемы для развития пострадавших общин и для международных субъектов в таких жизненно важных областях, как обеспечение безопасности, правосудие, экономическая политика, образование, средства массовой информации, сельское хозяйство, здравоохранение и окружающая среда⁸. Восстановление организационно-правовой инфраструктуры, разрушенной в ходе конфликта, является не менее – а то и более – важным, чем восстановление физической инфраструктуры⁹.

Постконфликтное восстановление

16. Общий термин, означающий восстановление общества после завершения конфликта. Объекты физической инфраструктуры нуждаются в ремонте или восстановлении, государственные институты – в реформировании, психические травмы гражданских лиц и комбатантов – в исцелении, экономика – в реактивации, беженцы – в репатриации; наряду с этим необходимо обеспечить примирение между конфликтующими сторонами и отправление правосудия. Усилия, предпринимаемые в этом направлении, нуждаются в постоянной поддержке со стороны международного сообщества.

Ликвидация последствий конфликта

17. Долгосрочное восстановление общества после завершения ожесточенного конфликта. Оно включает в себя политические, социально-экономические и физические аспекты, такие, как разоружение и реинтеграция комбатантов, поиск стабильных решений для внутренне перемещенных лиц, реформирование государственных учреждений, активизация посттравматических и примирительных мероприятий, отправление правосудия, возрождение экономики и восстановление поврежденной инфраструктуры. Родственными терминами являются переход от войны к миру и постконфликтное восстановление. Следует отметить, что термин "ликвидация последствий" по своему значению шире термина "восстановление", предполагающего уделение особого внимания физическим аспектам¹⁰.

Постконфликтный переходный период

18. Период нестабильности, наступающий непосредственно после завершения конфликта, в течение которого необходимо продолжать удовлетворение гу-

⁸ Gerd Junne and Willemijn Verkoren, eds., *Postconflict Development: Meeting New Challenges* (Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2005).

⁹ Lakhdar Brahimi, "State building in crisis and post-conflict countries", seventh Global Forum on Reinventing Government. Building Trust in Government, June 2007, Vienna.

¹⁰ Glossary of Terms for Conflict Management and Peacebuilding, United States Institute of Peace.

манитарных потребностей, а программы в таких областях, как разоружение, демобилизация, реинтеграция и реабилитация, пока находятся на ранней стадии. Этот период может также предполагать временную передачу управленческих функций переходной администрации Организации Объединенных Наций, как это имело место в Косово и Тиморе-Лешти¹¹.

Правосудие переходного периода

19. Система отправления правосудия в переходный период зачастую является крайне важной после конфликта или проявлений насилия. Соответствующим государствам следует разработать стратегию правосудия переходного периода, которая защищает права жертв с помощью механизмов примирения и возмещения ущерба. Стратегия правосудия переходного периода предусматривает ряд норм, государственных программ и институтов, цель которых – восстановить права лиц, пострадавших от прошлого насилия. Она включает в себя как судебные, так и внесудебные процедуры и механизмы, которые предполагают проведение следственных мероприятий, содействие в осуществлении права на истину, выплату компенсаций, институциональную реформу и национальные консультации. В этой связи международная помощь должна быть сосредоточена на укреплении национального потенциала по инициированию и проведению этого процесса. Мероприятия по разоружению, демобилизации и реинтеграции следует координировать процедурами и механизмами отправления правосудия в переходный период, обеспечивая их позитивное взаимоусиление¹².

20. Ситуации после бедствия могут наступать в результате как стихийных, так и антропогенных бедствий. Стихийные бедствия или опасные природные явления¹³ – это последствия природных катаклизмов, которые существенно влияют на жизнь общества, экономику и/или инфраструктуру какого-либо региона, такие, как наводнения, землетрясения или ураганы, приводящие к серьезному материальному ущербу или человеческим жертвам. В зависимости от степени уязвимости населения и местного потенциала по принятию ответных мер стихийные бедствия приводят к трудностям и проблемам гуманитарного характера. В отличие от них, техногенные или антропогенные катастрофы – такие как комплексные чрезвычайные ситуации или конфликты, голод, перемещение

¹¹ www.unocha.org.

¹² См. S/2004/616.

¹³ В докладе Генерального секретаря о переходе от оказания чрезвычайной помощи к обеспечению развития (A/60/89–E/2005/79) намеренно не использовалось выражение "стихийные бедствия", поскольку оно создает ошибочное 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, префектура Хиого, Япония, в январе 2005 года.

населения и промышленные либо транспортные аварии¹⁴, – являются событиями, которые вызваны деятельностью человека и происходят внутри или вблизи населенных пунктов. К их числу могут относиться ухудшение состояния окружающей среды, загрязнение, аварии и последствия изменения климата¹⁵.

21. В настоящем докладе термин "стихийное бедствие" охватывает как внезапные, так и медленно надвигающиеся стихийные бедствия. При этом важно понимать, что масштабы последствий внезапных стихийных бедствий являются прямым результатом реагирования отдельных лиц и обществ на угрозы, связанные со стихийными бедствиями. Таким образом, масштабы последствий определяются действием или бездействием человека¹⁶.

В. Термины, употребляемые при гуманитарном реагировании

Гуманитарный кризис

22. Событие или ряд событий, несущих в себе серьезную угрозу здоровью, безопасности и/или благосостоянию общины или большой группы людей, обычно на обширной территории. Вооруженные конфликты, эпидемии, голод, стихийные бедствия и другие крупные чрезвычайные ситуации могут инициировать и повлечь за собой гуманитарный кризис, масштабы которого превышают мандат или возможности какого-либо отдельного учреждения. Чрезвычайная ситуация – это крупномасштабный кризис, который разрушает жизнь отдельных лиц, подрывает основы общин и сводит на нет их возможности противостоять ему¹⁷.

23. Гуманитарные кризисы можно разделить на три категории: стихийные бедствия (землетрясения, наводнения, ураганы и извержения вулканов); антропогенные катастрофы (конфликты, крушения самолетов и поездов, пожары и промышленные аварии); комплексные чрезвычайные ситуации (когда под воздействием ряда событий или факторов та или иная община лишается возможности удовлетворять свои потребности, в частности в воде, продовольствии, жилье, безопасности и медицинских услугах). Согласно Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, для комплексных чрезвычайных ситуаций, как правило, характерны масштабные проявления насилия и многочисленные человеческие жертвы, перемещения населения, повсеместный ущерб обществу и экономике, необходимость крупномасштабной, многоцелевой гуманитарной помощи, сдерживание или блокирование гуманитарной помощи политическими и военными факторами, особенно в постконфликтных ситуациях, и значительная угроза для безопасности сотрудников гуманитарных организаций в некоторых районах¹⁸.

¹⁴ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Types of disasters: definition of hazard (www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disasters/definition-of-hazard/).

¹⁵ A/66/285.

¹⁶ Защита лиц, пострадавших в результате стихийных бедствий; Оперативные руководящие принципы защиты прав человека в условиях стихийных бедствий Международного постоянного комитета, 2006 год.

¹⁷ См. Covenant Social Service, Disaster Relief: What is an emergency? (www.cssind.org/disaster-relief/).

¹⁸ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, "Complex/manmade hazards: complex emergencies" (можно ознакомиться на веб-сайте www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disasters/definition-of-hazard/complex-emergencies/).

24. Чрезвычайные ситуации этих трех видов могут затрагивать миллионы людей в целом ряде стран. Кроме того, появляется все больше новых классификационных концепций, касающихся чрезвычайных ситуаций, которые связаны с климатом, технологией и эпидемиями.

Гуманитарная деятельность, гуманитарная помощь, гуманитарное содействие

25. В ситуациях после бедствия или конфликта, когда применяются принципы и нормы гуманитарного реагирования, употребление терминов "гуманитарная деятельность", "гуманитарная помощь" и "гуманитарное содействие" нередко носит взаимозаменяемый характер. Например, по мнению Всемирной организации здравоохранения, гуманитарную помощь можно распределить по трем категориям: прямая помощь, подразумевающая личное участие в распределении товаров и услуг; косвенная помощь, которая отделена от населения как минимум одним промежуточным звеном и включает такие операции, как перевозка товаров или персонала гуманитарных организаций; и инфраструктурная поддержка, которая охватывает предоставление общих услуг, способствующих оказанию помощи, таких, как ремонт дорог, управление воздушным пространством и выработка электроэнергии, но которая не всегда заметна для пострадавшего населения и необязательно рассчитана на удовлетворение исключительно его нужд¹⁹. В свою очередь Европейский союз определяет термин "гуманитарная помощь" как включающий в себя принятие традиционных мер в ответ на гуманитарный кризис, то есть предоставление чрезвычайной материальной помощи и таких услуг, как расселение, водоснабжение и раздача медикаментов; чрезвычайная продовольственная помощь в рамках краткосрочного распределения и дополнительных программ по обеспечению питанием; координация мероприятий по чрезвычайной помощи, услуги по обеспечению защиты и поддержки, такие, как координация, материально-техническое снабжение и средства связи; помощь в восстановлении и реконструкции, предполагающая восстановление прежней инфраструктуры в отличие от более долгосрочных мероприятий, направленных на совершенствование инфраструктуры; и предупреждение бедствий и обеспечение готовности к ним с точки зрения уменьшения опасности бедствий, систем оповещения, чрезвычайных запасов и планирования²⁰.

26. Независимо от употребляемой терминологии, все мероприятия по гуманитарному реагированию направлены на достижение одной и той же цели: спасения жизни людей, облегчения страданий и защиты человеческого достоинства во время чрезвычайных ситуаций и после них. Они осуществляются в соответствии с принципами гуманности, беспристрастности, нейтральности и независимости. Кроме того, в чрезвычайных ситуациях своевременность предоставления гуманитарной помощи и защиты уязвимых групп приобретает жизненно важное значение, особенно на этапе спасения.

IV. Пострадавшие группы населения

27. К числу лиц, затрагиваемых конфликтами и бедствиями и пострадавших от них, относятся внутренне перемещенные лица, которых заставили или которые были вынуждены бежать или покинуть свои дома или обычное место жи-

¹⁹ World Health Organization, Humanitarian Health Action, Definitions: emergencies (можно ознакомиться на веб-сайте www.who.int/hac/about/definitions/en/).

²⁰ European Commission, Humanitarian Aid and Civil Protection, "Humanitarian aid", 15 April 2014 (см. <http://ec.europa.eu/echo/en/what/humanitarian-aid>).

тельства, в частности в результате вооруженного конфликта, ситуаций повсеместного насилия, нарушений прав человека, стихийных или антропогенных бедствий, или в стремлении укрыться от последствий этих явлений, и которые не пересекли международно признанную государственную границу, беженцы и апатриды.

28. Есть и другие группы населения, которые особо уязвимы в ситуациях после конфликта и после чрезвычайной ситуации. Термин "уязвимые группы" означает всех лиц, которые могут находиться под угрозой и под воздействием негативных последствий бедствий или конфликтов. Уязвимость этих групп будет зависеть от их социального, экономического, политического и этнического положения. При осуществлении гуманитарной деятельности во всех ситуациях после бедствия или конфликта следует уделять особое внимание женщинам, детям, пожилым людям, инвалидам, коренным народам, меньшинствам и лицам, относящимся к ЛГБТ. Наряду с этим крайне важно, чтобы пострадавшим группам населения было разъяснено, что они являются правообладателями, а не просто получателями благотворительной помощи.

А. Женщины и девочки

29. В чрезвычайных ситуациях и ситуациях после бедствий и конфликтов дискриминация по признаку пола повышает уязвимость женщин и девочек, в том числе страдающих инвалидностью. В рамках деятельности по обеспечению защиты, осуществляемой национальными 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.

30. При оказании гуманитарной и чрезвычайной помощи и осуществлении восстановительных мероприятий одной из наиболее приоритетных групп населения должны являться женщины и девочки. Особые формы защиты следует предусматривать на стадии планирования мер по реагированию 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 ситуациях международного или немеждународного вооруженного конфликта при оказании гуманитарной помощи и обеспечении процессов примирения нужно учитывать традиционную практику рассмотрения женщин в качестве военной добычи. Кроме того, женщины из числа коренных народов и меньшинств подвергаются множественной дискриминации и нуждаются в особой защите как от дискриминации по признаку пола, так и от расистских воззрений.

31. В резолюции 1325 (2000) Совета Безопасности о женщинах, мире и безопасности заложена соответствующая международная рамочная основа. В ней Совет Безопасности, в частности, настоятельно призвал государства-члены обеспечить более активное участие женщин на всех уровнях принятия решений в рамках национальных, региональных и международных институтов и механизмов предотвращения, регулирования и разрешения конфликтов, и призвал всех действующих лиц при согласовании и осуществлении мирных соглашений применять подход, основанный на учете гендерных аспектов, в том числе, среди прочего, особых потребностей женщин и девочек в ходе репатриации и расселения, а также в том, что касается реабилитации, реинтеграции и посткон-

фликтного восстановления. Введение эффективных правовых рамок должно обеспечить запрещение и уголовное преследование насилия в отношении женщин и девочек, предотвращение насилия и защиту выживших жертв.

В. Дети

32. Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) подчеркивает, что при возникновении чрезвычайной ситуации, которая может быть вызвана внезапным стихийным бедствием или же стать следствием вооруженного конфликта, дети нуждаются в особой защите, призванной обеспечить их безопасность и благополучие²¹. Основные обязательства в интересах детей при проведении гуманитарных мероприятий отражают принципиальную позицию ЮНИСЕФ по вопросам отстаивания прав детей, пострадавших от гуманитарных кризисов. В своем докладе о последствиях вооруженных конфликтов для детей независимый эксперт г-жа Граса Машел, назначенная на эту должность Генеральным секретарем в 1994 году, призвала прекратить действия против детей в ходе вооруженных конфликтов²². В своем докладе независимый эксперт выделила тот факт, что миллионы девочек и мальчиков становятся жертвами убийств, нанесения увечий, пыток, изнасилований, сексуальной эксплуатации, похищений, принудительного труда и других нарушений прав ребенка в ситуациях до, во время и после конфликта. Она признала, что девочки являются более уязвимыми, что вербовка и использование детей в вооруженных конфликтах есть нарушение международного права, равно как и нападения на объекты, находящиеся под защитой, или использование в военных целях объектов, в которых обычно наблюдается присутствие множества детей, таких, как школы, больницы и жилые дома. Кроме того, она подчеркнула, что тот факт, что дети до сих пор становятся жертвами постыдных злоупотреблений, "убедительно свидетельствует о том, что мы еще и не приступали к выполнению своих обязательств по их защите"²³. Девочки и мальчики являются правообладателями и, следовательно, тоже должны вовлекаться в процесс оказания гуманитарной помощи.

С. Лица пожилого возраста

33. Еще одной группой населения, наиболее страдающей во время бедствий и конфликтов, являются пожилые люди. Проблемы инвалидности, перемещения, болезней, недоедания, дискриминации и отсутствия безопасности ухудшают условия жизни лиц пожилого возраста в ситуациях после конфликтов и бедствий. Поэтому нужды пожилых людей следует учитывать в рамках мер по оказанию экстренной и долгосрочной гуманитарной помощи и содействия, а также при разработке политики и руководящих принципов в сфере гуманитарной помощи.

²¹ См. UNICEF, Child protection from violence, exploitation and abuse, Child protection in emergencies at www.unicef.org/protection/57929_62178.html.

²² A/51/306.

²³ Там же, пункт 313.

Д. Инвалиды

34. Инвалиды²⁴ сильнее других страдают в ситуациях бедствия и конфликта, поскольку многие возможности для получения гуманитарной помощи, крова и содействия становятся для них недоступными. Кроме того, налицо прямая связь между дискриминацией инвалидов и нехваткой ресурсов. Поэтому при оказании гуманитарной и чрезвычайной помощи и при проведении спасательных и восстановительных операций следует удовлетворять потребности всего населения и предусматривать участие инвалидов на всех этапах реализации мер реагирования в чрезвычайных ситуациях. В ситуациях после бедствий и конфликтов уровень инвалидности среди пострадавшего населения возрастает, поскольку люди получают травмы и нуждаются в специализированной помощи и ресурсах²⁵.

Е. Коренные народы и меньшинства

35. Коренные народы²⁶ и меньшинства²⁷ традиционно исключались из процесса развития. Они селятся главным образом в сельских районах, подверженных стихийным бедствиям, и часто живут в глубокой нищете. В силу этих обстоятельств во время стихийных бедствий и конфликтов они оказываются в опасности. Важно признавать и глубже понимать представителей коренных народов и меньшинств, а также повышать уровень их знаний о механизмах, созданных для уменьшения опасности бедствий²⁸.

Ф. Лица, относящиеся к ЛГБТ

36. Стигматизация и дискриминация по признаку сексуальной ориентации ужесточают гендерное насилие в ситуациях после конфликта и после бедствия, что негативно воздействует на представителей ЛГБТ-сообщества с точки зрения предоставления продовольственной помощи, крова и гуманитарного содействия.

²⁴ См. статью 1 Конвенции о правах инвалидов.

²⁵ См. доклад о тематической дискуссии на тему «Противодействие стихийным бедствиям и инвалидность: обеспечение равенства и инклюзивности», Центральные учреждения Организации Объединенных Наций, 10 октября 2013 года.

²⁶ См. E/CN.4/Sub.2/1986/7 and Add. 1-4. Понятие "коренные народы и народы, ведущие племенной образ жизни" см. в статье 1 Конвенции о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах. См. также "The concept of indigenous peoples". Department of Economic and Social Affairs, Secretariat of the Permanent Forum on Indigenous Issues, Workshop on data collection and disaggregation for indigenous peoples, New York, 19–21 January 2004.

²⁷ Невозможно дать исчерпывающее определение понятия "меньшинство" или даже определить существующие меньшинства либо составить полный список меньшинств. См. Хосе Бенгоа, "Меньшинства: существование и признание", рабочий документ (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2000/WP.2). См. также Декларацию о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (резолюция 47/135 Генеральной Ассамблеи, приложение).

²⁸ R. Shaw et al. "Indigenous Knowledge – Disaster Risk Reduction", policy note, European Union, UNISDR, Kyoto University, 2008.

V. Правозащитный подход

37. Права человека являются универсальными юридическими гарантиями защиты частных лиц и групп населения от действия или бездействия, которые нарушают основные свободы, права и человеческое достоинство²⁹. По мнению ЮНИСЕФ, правозащитные принципы и ценности – это не только фундамент процесса развития, но и меры реагирования на чрезвычайные ситуации. Приходя к правам человека принципы универсальности и недискриминации означают, что поощрение социального единения, равенство и справедливость следует относить к числу основных озабоченностей³⁰.

38. Правозащитный подход обеспечивает концептуальные рамки для процесса развития человеческого потенциала; обычно он основан на международных стандартах в области прав человека и оперативно нацелен на поощрение и защиту прав человека. Целью этого подхода является анализ проявлений неравенства, составляющих сердцевину проблем развития, и аналогичных проявлений в чрезвычайных ситуациях, а также устранение дискриминационной практики и несправедливого распределения властных полномочий, которые препятствуют прогрессу в области развития.

39. Правозащитный подход позволяет определить носителей прав и их права, а также соответствующих носителей обязанностей и их обязанности, и способствует расширению возможностей носителей прав предъявлять свои требования, а носителей обязанностей – выполнять свои обязанности. В основу этого подхода заложен принцип, согласно которому расширение возможностей правообладателей и критический анализ действий носителей обязанностей сами по себе являются важными результатами. Этот подход предусматривает признание каждого человека в качестве как личности, так и правообладателя, а также гарантию защиты и осуществления прав человека, прежде всего со стороны государств и других субъектов в чрезвычайных ситуациях и при гуманитарном реагировании.

40. В соответствии с правозащитным подходом в ходе любых мероприятий по оказанию гуманитарной помощи должны применяться следующие принципы и стандарты, вытекающие из договоров о правах человека:

- a) универсальность: правами человека должны быть наделены все люди без исключения;
- b) неделимость: права человека неделимы и взаимосвязаны;
- c) участие и консультации: люди имеют право участвовать в процессе принятия решений для защиты своих прав, и их мнения должны приниматься во внимание;
- d) недискриминация: права человека должны гарантироваться без какой-либо дискриминации, с уделением надлежащего внимания особым потребностям жертв, прежде всего уязвимых лиц, особенно в связи с политикой и практикой, которые могут оказывать дискриминационное воздействие, например, на инвалидов из-за отсутствия мер по обеспечению инклюзивности и доступности;

²⁹ OHCHR, Frequently asked questions on a human rights-based approach to development cooperation, New York and Geneva, 2006.

³⁰ UNICEF, “A human rights-based approach to programming in humanitarian crises: is UNICEF up to the challenge?”, 2003.

е) подотчетность: в интересах обеспечения соблюдения прав должны быть созданы механизмы подотчетности. В рамках применения правозащитного подхода в ситуациях после бедствия и после конфликта особое внимание уделяется обязательствам, поддающимся измерению и обеспечению соблюдения через механизмы подотчетности, что способствует активизации политических устремлений и целевому выделению ресурсов, а также улучшает стимулирование процесса предоставления социальных услуг без проявления дискриминации³¹. Таким образом, в указанных ситуациях этот подход открывает доступ к международным механизмам подотчетности и надзора в сфере прав человека³². С другой стороны, подотчетность – это процесс, помогающий определить то, что эффективно действует и, следовательно, может быть использовано вновь, а также то, что не действует и нуждается в пересмотре. Это – способ проверки на предмет справедливого установления разумного баланса³³;

ф) 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 по поводу прав. Тем не менее, директивные органы, стремясь урегулировать чрезвычайные ситуации, иногда не разглашают определенную информацию, касающуюся смягчения последствий бедствия. В принципе, правительствам следует распространять всю соответствующую информацию среди широкой общественности. Информацию нельзя искажать во избежание паники среди населения. Однако вполне вероятно, что в ходе распространения информации ее некоторое упрощение было бы не только неизбежным, но даже необходимым. При этом важно отметить, что в таких обстоятельствах для подобных государственных инициатив и подотчетности требуется ведение документации, регистрирующей процесс принятия решений;

g) Непричинение вреда или причинение наименьшего вреда: хотя оказание помощи стало элементом динамики конфликта и даже может влиять на его продолжение, гуманитарные организации должны следовать принципу непричинения или минимизации вреда, который они могут нанести произвольно, лишь в силу своего присутствия и предоставления помощи³⁴.

41. В программе реформы (1997 года)³⁵ и на ее втором этапе – в программе дальнейших преобразований (2001 года)³⁶ Генеральный секретарь призвал учреждения Организации Объединенных Наций включить права человека в число межотраслевых приоритетов системы Организации Объединенных Наций. В 2003 году несколько учреждений Организации Объединенных Наций, включая Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), обязались включить права человека в свои национальные программы сотрудничества в интересах развития, внедрив единое толкование правоза-

³¹ См. “Towards freedom from fear and want: Human rights in the post-2015 agenda”, Thematic Think Piece, OHCHR, May 2012, pp.6–7.

³² См. Dug Cubie and Marlies Hesselman, “Accountability for the human rights implications of natural disasters: a proposal for systemic international oversight”, *Netherlands Quarterly of Human Rights* (ожидается в марте 2015 года).

³³ A/HRC/7/11, пункт 99.

³⁴ Принцип непричинения вреда, который в 1990-е годы сформулировала Мери Б. Андерсон, развился в целый подход и стал темой для ряда семинаров-практикумов, проводившихся для работников гуманитарной сферы.

³⁵ A/51/950.

³⁶ A/57/387 and Corr.1.

щитного подхода³⁷. В ноябре 2013 года Генеральный секретарь выступил с инициативой "Верховенство прав человека", целью которой является совершенствование ответных мер Организации Объединенных Наций по защите прав человека в сложных кризисных ситуациях и предотвращение вопиющих человеческих страданий. Во главу угла этой инициативы поставлена необходимость ранних действий и ключевое значение быстрого реагирования на нарушения прав человека. Хотя с точки зрения защиты прав человека эта инициатива носит ограниченный характер, она также включает задачу по защите гражданских лиц наряду с последовательным признанием значимости принятия превентивных мер. Еще одним основным ее аспектом является повышение уровня организационной готовности системы Организации Объединенных Наций. Секретариат и учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций должны принимать меры к тому, чтобы система Организации Объединенных Наций была как на местах, так и в Центральных учреждениях надлежащим образом и заблаговременно подготовлена к противодействию эволюционирующим кризисным ситуациям.

42. По-видимому, между нарушениями прав человека, гуманитарными кризисами и гуманитарным реагированием существует цикличная взаимосвязь. Хотя эта цикличность не обязательно носит линейный характер, удалось определить ряд этапов, связанных как с конфликтами, так и со стихийными бедствиями. УВКПЧ полагает, что в случаях, когда нарушения прав человека совершаются в результате конфликта, ситуация развивается по следующей схеме:

- a) нарушения прав человека становятся причиной конфликта;
- b) возникают гуманитарные кризисы;
- c) в результате конфликта и гуманитарных кризисов совершаются 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 соглашений³⁸.

43. Наконец, по мнению УВКПЧ, когда нарушения прав человека являются следствием стихийных бедствий, события разворачиваются в следующем порядке:

- a) происходит стихийное бедствие;
- b) возникает гуманитарный кризис;
- c) обостряются существовавшие ранее проблемы в области прав человека и совершаются 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.

³⁷ UNFPA, "The Human Rights-Based Approach", available at www.unfpa.org/rights/approaches.htm.

³⁸ См. OHCHR, *International Legal Protection of Human Rights in Armed Conflict* (New York and Geneva, 2011).

VI. Международно-правовая основа

А. Рамки и механизмы в области прав человека в системе Организации Объединенных Наций

44. В целях наращивания эффективности и масштабов защиты прав человека в ситуациях после бедствия и после конфликта необходимо внедрять согласованный и взаимодополняемый подход в различные отрасли международного права: международное право прав человека, международное гуманитарное право, право беженцев и международное уголовное право. Международно-правовую основу прав человека составляют конкретные международные договоры и положения диспозитивного права, нацеленные на защиту людей, пострадавших от стихийных бедствий и конфликтов. Поскольку защита не ограничивается созданием безопасных условий для выживания людей в чрезвычайной ситуации, все соответствующие гарантии в отношении гражданских и политических, а также экономических, социальных и культурных прав будут способствовать обеспечению уважения достоинства пострадавших.

45. Ряд ключевых принципов в области гуманитарной помощи был сформулирован Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 43/131 по вопросу о гуманитарной помощи жертвам стихийных бедствий и подобных чрезвычайных ситуаций, в которой Ассамблея подтвердила суверенитет пострадавших государств и их первоочередную роль в том, что касается оказания гуманитарной помощи на их соответствующих территориях, подчеркнула важный вклад, который вносят в оказание гуманитарной помощи межправительственные и неправительственные организации, и настоятельно призвала государства активно участвовать вместе с пострадавшими странами в международных усилиях по содействию транзиту гуманитарной помощи.

46. Таким образом, государства несут первоочередную ответственность за координацию гуманитарной помощи, а также, по меньшей мере, моральную обязанность принимать предложения о безвозмездной помощи от государств и других соответствующих организаций. Впрочем, такое выделение роли государства никак не ущемляет роль местных общин и тот факт, что планирование мероприятий по уменьшению опасности бедствий должно носить скорее децентрализованный и конкретизированный характер.

47. В базе данных Универсального индекса по правам человека содержится ряд конкретных рекомендаций, сформулированных в ходе универсального периодического обзора относительно гуманитарной деятельности в ситуациях стихийных бедствий, которые прежде всего касаются усиления или совершенствования мероприятий по уменьшению опасности бедствий и принятия надлежащих мер в ответ на чрезвычайные ситуации, учитывая при этом уязвимость некоторых стран. Другим странам было предложено продолжать усилия по наращиванию и обмену опытом, извлеченными уроками, методами и применимой передовой практикой в области уменьшения опасности бедствий и гуманитарного реагирования и в особенности рассмотреть вопросы об оказании помощи в случае стихийных бедствий и принятии позитивных мер в связи с изменением климата. Некоторые рекомендации касаются ситуаций после конфликта и дальнейшего выполнения резолюций Совета Безопасности о женщинах, мире и безопасности; обеспечения прав детей и женщин и участия женщин в процессах восстановления и миростроительства; расширения доступа к образованию; активизации усилий по предотвращению, пресечению и искоренению всех форм насилия в отношении женщин; предупреждения широкомасштабной эко-

номической эксплуатации детей и борьбы с ней; и укрепления институционального потенциала в области защиты и поощрения прав человека в ситуациях после конфликта посредством внедрения правозащитного подхода во все сферы политики и практики.

48. В своей резолюции 1325 (2000) о женщинах, мире и безопасности Совет Безопасности вновь подтвердил важную роль женщин в предотвращении и урегулировании конфликтов, ведении мирных переговоров, миростроительстве, гуманитарном реагировании и постконфликтном восстановлении и подчеркнул важность их равноправного и всестороннего участия во всех усилиях по поддержанию и содействию укреплению мира и безопасности. Он настоятельно призвал всех действующих лиц обеспечить более активное участие женщин и включать гендерные аспекты во все мероприятия Организации Объединенных Наций в области мира и безопасности. Совет Безопасности также призвал все стороны в вооруженных конфликтах принимать специальные меры для защиты женщин и девочек от насилия, обусловленного половой принадлежностью, особенно от изнасилования и других форм сексуального надругательства в ситуациях вооруженного конфликта. Кроме того, он выдал ряд важных оперативных мандатов, влекущих последствия для государств-членов и для учреждений системы Организации Объединенных Наций.

49. Аналогичным образом, в статье 11 Конвенции о правах инвалидов не только закрепляются обязательства по обеспечению защиты и безопасности инвалидов в ситуациях вооруженного конфликта и чрезвычайных гуманитарных ситуациях, но и требуется применение инклюзивного подхода к выработке политики уменьшения риска бедствий, которая доступна для инвалидов.

50. В последние годы предметом особого внимания являлись 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 Межучрежденческого постоянного комитета³⁹, такие как Гуманитарная хартия и минимальные стандарты, применяемые при оказании помощи в случае стихийных бедствий, Руководящие принципы 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;

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. Созданный в 1997 году, этот проект в настоящее время представляет собой динамичное сообщество практических специалистов по оказанию гуманитарной помощи.

51. К числу других важных гуманитарных механизмов относятся:

а) Партнерство в целях обеспечения подотчетности в гуманитарной деятельности, разработавшее конкретные нормы, курсы подготовки, кодекс по-

³⁹ Создан в соответствии с резолюцией 46/182 Генеральной Ассамблеи.

ведения, руководство и систему сертификации по защите от сексуальной эксплуатации и сексуального надругательства⁴⁰;

b) Хиогская рамочная программа действий на 2005–2015 годы: создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин;

c) Глобальная гуманитарная платформа, созданная в 2006 году для объединения усилий Организации Объединенных Наций и гуманитарных организаций, не входящих в систему Организации Объединенных Наций, направленных на изучение перспектив образования гуманитарных партнерских союзов;

d) Руководство по внутригосударственному содействию и регулированию международной помощи при чрезвычайных ситуациях и помощи в проведении первичных восстановительных работ, принятое на тридцатой Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца в 2007 году, и Кодекс поведения в случае бедствий;

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

f) сборник "Минимальные межучрежденческие стандарты обеспечения учета аспектов защиты", опубликованный организацией "Уорлд вижн"⁴¹;

g) Конвенция о продовольственном содействии.

В. Международное гуманитарное право и международные механизмы

52. Женевские конвенции и дополнительные протоколы к ним образуют ядро международного гуманитарного права, свод международно-правовых норм, цель которого – наложить ограничения на последствия вооруженного конфликта. Они ограничивают средства и методы ведения войны и обеспечивают защиту лиц, которые не участвуют или прекратили участие в боевых действиях (гражданских лиц, врачей и других медицинских работников, гуманитарного персонала, раненых, потерпевших кораблекрушение лиц или военнопленных). Эти конвенции и протоколы к ним обязывают принимать меры по предотвращению или прекращению всех нарушений международного гуманитарного права. В них предусмотрены обязательные нормы для противодействия "серьезным нарушениям". Лица, виновные в совершении серьезных нарушений, подлежат розыску, судебному разбирательству или выдаче независимо от их национальности.

53. Международный комитет Красного Креста (МККК) является беспристрастной, нейтральной и независимой организацией, на которую возложена исключительно гуманитарная миссия – защищать жизнь и достоинство жертв вооруженного конфликта и других ситуаций, связанных с насилием, и предоставлять им помощь. Кроме того, МККК стремится предотвращать страдания путем развития и укрепления гуманитарного права и универсальных гуманитарных принципов. Основной его деятельности служат Женевские конвенции

⁴⁰ См. Protection from Sexual Exploitation and Abuse by UN and Related Personnel (www.un.org/en/pseataaskforce).

⁴¹ Размещено на веб-сайте http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Full_Report_3752.pdf.

1949 года, дополнительные протоколы к ним, Устав МККК, Устав Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца и резолюции международных конференций Красного Креста и Красного Полумесяца. МККК занимается ликвидацией последствий конфликта, в частности путем сосредоточения внимания на проблемах беженцев и перемещенных лиц (в дополнение к усилиям Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев – УВКБ), операциях по разминированию, подготовке личного состава к обоснованному применению силы, теоретических разработках и консультациях. Еще одним из основных направлений деятельности МККК является поиск лиц, пропавших без вести; в этой области он разработал международный стандарт проведения прижизненных и посмертных судебно-медицинских анализов ДНК. МККК является участником Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца. Преемственность деятельности этого движения гарантируют семь основных принципов: гуманность, беспристрастность, нейтральность, независимость, добровольность, единство и универсальность.

С. Региональные учреждения и механизмы по оказанию гуманитарной помощи и содействия

54. Вопросами оценки и обеспечения гуманитарной помощи и права прав человека в ситуациях после бедствия и после конфликта занимаются различные региональные, субрегиональные и национальные многоотраслевые и многосторонние инициативы.

55. В Африке в число реализуемых инициатив входят "Гуманитарная помощь Африке"; Программа действий по осуществлению Африканской региональной стратегии по уменьшению опасности бедствий; Комиссия Африканского союза, которая обеспечивает и координирует осуществление Африканской региональной стратегии, Программы действий и Хиогской рамочной программы действий; Африканская региональная платформа действий по уменьшению опасности бедствий; периодические совещания на высоком уровне в рамках Конференции министров африканских стран по вопросу об уменьшении опасности бедствий и Конференция министров африканских стран по проблемам окружающей среды; региональные экономические сообщества; и Агентство планирования и координации Нового партнерства в интересах развития Африки (НЕПАД).

56. К значимым инициативам в Азии относятся Азиатская сеть по уменьшению опасности бедствий и ликвидации их последствий и Азиатский центр обеспечения готовности к бедствиям.

57. В Латинской Америке было создано несколько межправительственных органов, в том числе Рабочая группа Межамериканской сети действий по ослаблению последствий бедствий при Организации американских государств; и Рабочая группа по рискам, чрезвычайным операциям и бедствиям в Латинской Америке и Карибском бассейне в рамках Сообщества государств Латинской Америки и Карибского бассейна. Наряду с этим были учреждены следующие механизмы и форумы: Карибское агентство по чрезвычайным операциям в случае стихийных бедствий; Иберо-американский генеральный секретариат; Координационный центр по предупреждению стихийных бедствий в Центральной Америке; и Политика комплексного регулирования риска в Центральной Америке.

58. В Европе был открыт Координационный центр реагирования на чрезвычайные ситуации, функционирующий в структуре Генерального директората по гуманитарной помощи и гражданской защите; его цель - обеспечивать принятие более скоординированных и оперативных мер реагирования в условиях возникновения бедствий как в Европе, так и за ее пределами с привлечением ресурсов 32 стран – участниц Механизма Европейского союза по защите гражданского населения.

VII. Передовая практика

A. Национальные правовые системы и механизмы

59. Правительства 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 пострадавшее население, как и любые другие лица или общины, по-прежнему наделены правами, в том числе правом голоса. В этой связи далее приводятся полученные от государств-членов ответы на вопросник, касающийся их национальных правовых систем и механизмов для принятия мер по реагированию на чрезвычайные ситуации, вызванные бедствиями и конфликтами, с применением описанного выше правозащитного подхода.

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

61. В Колумбии Закон № 1523 предусматривает, что при оказании гуманитарной помощи должны учитываться принципы качества, своевременности, актуальности и эффективности. Статья 1 этого закона гласит, что в ситуациях бедствий и опасностей всем лицам оказывается равная поддержка и обеспечивается равное обращение. В подготовленном в Колумбии справочнике по стандартам гуманитарной помощи подробно освещаются и другие принципы.

62. В Чили национальная система защиты гражданского населения и реагирования на бедствия основана на положениях Конституции этой страны. В целях реализации гарантий этой системы, касающихся прежде всего мер реагирования в условиях бедствий, в Чили был принят ряд соответствующих законов и постановлений.

63. Мексика, действуя в рамках своей стратегии мер реагирования в условиях гуманитарных кризисов, приняла Закон об общей защите гражданского населения, который предусматривает создание на случай бедствий национальных механизмов реагирования на основе комплексного управления рисками, получивших название Национальной системы защиты гражданского населения.

64. В Японии были приняты различные меры по усовершенствованию: ее руководящих принципов обеспечения готовности к ядерным авариям и принятия чрезвычайных мер; объема и масштабов проведения базовых и детальных обследований состояния здоровья населения; предельных доз радиации; доступа к точной информации о радиационной обстановке и ее воздействии на здоровье людей; системы транспарентности и подотчетности в атомной промышленно-

сти и ее регулирующего органа; и порядка участия пострадавших общин в процессе принятия решений.

65. Помимо приведенных выше положительных примеров, не менее важно принять национальные законы о предупреждении бедствий, предусматривающие выделение из национального бюджета специальных ассигнований на эти цели. 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 за собой кратко- и долгосрочные убытки в экономической деятельности и потери доходов на пострадавшей территории, поскольку частные лица и компании лишаются своих средств производства и возможностей доступа к рынкам. Экономическая активность постепенно возобновляется в течение многолетнего периода восстановления, начинающегося с мер реагирования на чрезвычайные ситуации и оказания 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 доходов⁴².

66. Примеры, которые приведены выше, свидетельствуют о том, что страны Африки и Латинской Америки, столкнувшись за последние десятилетия с последствиями конфликтов и бедствий, повысили качество своей многоуровневой и многоотраслевой деятельности по оказанию чрезвычайной помощи и гуманитарному реагированию.

В. Участие общины и пострадавших лиц

67. Гуманитарная помощь оказывается на комплексной основе, с учетом правовых, социальных, политических, этических и культурных аспектов. С правовой точки зрения важно подчеркнуть, что государство является носителем обязанностей, а частные лица и общины – не просто получателями помощи, а правообладателями. Это должно проходить красной нитью через процессы формального и неформального обучения по тематике предупреждения и уменьшения опасности бедствий, восстановления и реконструкции. Ниже перечислены некоторые инициативы, которые могли бы реализовываться в этой связи:

а) программы обеспечения участия населения, которые должны носить доступный и всеохватный характер для жителей сельских районов и групп коренного населения, женщин, девочек и инвалидов; при проведении мероприятий по микрорайонированию следует рассматривать вопрос о привлечении соответствующих общин и выявлении особых характеристик пострадавшей общины;

⁴² Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 2011, “Assessing economic impact of natural disasters: A mix of stock-and-flow indicators” (См. www.unescap.org/stat/data/syb2011/II-Environment/Natural-disasters.asp).

b) следует составлять специальные планы обеспечения безопасности школ и включать в них другие виды учебных заведений, такие, как специальные школы;

c) нужно принимать во внимание культурный уклад, позволяющий женщинам и мужчинам участвовать на равных в принятии решений по вопросам здоровья и другим аспектам жизни дома и в обществе.

68. Ключевое значение имеют программы по восстановлению местных населенных пунктов после их разрушения вследствие бедствия, когда жители вынуждены жить в совершенно иных условиях, например во временных жилищах, убежищах и лагерях. Общеизвестно, что, хотя пострадавшие жители, как ожидается, самостоятельно отстроят новую жизнь общины, не все они смогут приспособиться к этой новой среде проживания.

69. Частные лица как правообладатели имеют 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 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.

70. Кроме того, важная роль принадлежит частному сектору и гражданскому обществу. Например, государства могут способствовать заблаговременному заключению соглашений с компаниями, 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 продуктам питания для миллионов людей во всем мире, даже когда такие продукты имеются в наличии. Кроме того, окончательный рост цен на продовольствие никак не связан с ценами производителей, которые по-прежнему получают крайне низкий доход от продажи своего урожая и, следовательно, не могут вырваться из тисков нищеты, что усугубляет их положение в чрезвычайных ситуациях.

С. Гендерная направленность

71. Передовой опыт, выявленный на основании полученных ответов на вопросы, свидетельствует о необходимости учета гендерных аспектов при осуществлении мер реагирования в случае бедствий: так, например, потребности в предметах личной гигиены, продовольствии и воде у мужчин и женщин различны.

72. В рамках гендерного подхода и обеспечения учета гендерной специфики следует принимать во внимание особые потребности женщин. Например, для женщин нужно больше туалетных комнат, поскольку женщинам, как правило, требуется в туалете больше времени, и они часто берут с собой детей. С другой стороны, в так называемом "кодексе радушия" предусмотрено, что в целях содействия обеспечению гендерного равенства на кухне работают смешанные смены, временные жилища должны быть оборудованы отдельными мужскими и женскими туалетами, а также отдельной комнатой для женской интимной гигиены. Еще одним примером являются механизмы защиты от гендерного насилия и изнасилования. Женщины и девочки, особенно страдающие инвалидностью, нередко становятся жертвами не только изнасилования и сексуального

домогательства, но и торговли людьми и негативных стратегий выживания. Например, они могут подвергаться большому риску сексуального нападения, когда идут за водой или в туалет; поэтому крайне важно обеспечивать хорошее освещение.

73. Поскольку женщины, девушки, пожилые люди и дети также подвергаются риску домашнего насилия, нужно создавать центры, оказывающие психологическую и правовую помощь. В рамках гуманитарной помощи следует рассматривать вопрос об организации приютов для женщин и детей, пострадавших от насилия.

74. Необходимо разработать тематические рекомендации по расширению прав и возможностей женщин, детей и инвалидов в ситуациях после бедствия и после конфликта. Что касается детей, то особое внимание следует уделять бывшим детям-солдатам и жертвам любых проявлений насилия. В целях укрепления солидарности и оказания моральной поддержки пострадавшим лицам необходимо обустривать безопасные игровые площадки для родителей с детьми.

75. Важно привлекать женщин к участию в распределении гуманитарной помощи и налаживании механизмов ее поставки, чтобы не допускать предпочтительного отношения к мужчинам, и обеспечивать расширение прав и возможностей женщин внутри общины. Женщины не должны в одиночку нести груз семейных забот; их нельзя подвергать сексуальным надругательствам в обмен на питание или другие виды помощи; им следует иметь равный с мужчинами доступ к услугам и помощи; и нельзя забывать о том, что они нередко заботятся о детях и пожилых членах семьи.

D. Уважение культурных ценностей

76. 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 источников жизнеобеспечения пострадавших людей на их территориях или на новом месте жительства. Кроме того, нужно рассматривать и приветствовать информацию об универсальной планировке и обеспечении доступности для инвалидов.

77. Следует продумывать состав наборов 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 традициями питания и пищевыми потребностями женщин, девушек, детей и конкретных групп населения.

E. Многоуровневый подход

78. Гуманитарная помощь предоставляется согласно правовым и оперативным рамкам на международном, региональном, национальном и местном уровнях, что, в свою очередь, требует многоуровневого подхода, позволяющего облегчить децентрализацию такой системы чрезвычайного реагирования.

79. Поскольку местные и традиционные органы власти обычно находятся ближе всего к пострадавшему населению, их опыт и извлеченные уроки следует принимать во внимание при планировании и осуществлении чрезвычайных ме-

роприятий. Муниципальные власти в рамках своих возможностей должны обеспечивать приемлемые и достойные условия жизни во временном жилье. С этой целью следует подготовить и опубликовать рекомендации по управлению таким временным жильем, выделив области, требующие особого внимания при оказании помощи уязвимым группам населения.

80. Необходимо внедрять и региональный подход, поскольку у региональных организаций и механизмов есть значительный опыт и ресурсы, которые могут быть задействованы в случае бедствий. Следует также принимать во внимание региональные инициативы по оказанию гуманитарной помощи.

81. Деятельность, направленная на предупреждение и уменьшение опасности бедствий, включает меры по предотвращению серьезных нарушений прав человека и недопущению постоянного возрастания числа нарушений экономических, социальных и культурных прав, в том числе права на питание.

VIII. Трудности

82. Основная трудность состоит в том, чтобы разработать предпринимаемые государствами меры и действия по гуманитарному реагированию, а также специализированные, глобальные и национальные инициативы, в которых полностью учитываются защитные правовые рамки, обеспеченные международным правом прав человека, международным гуманитарным правом и другими соответствующими отраслями международного права. Правозащитный вопрос важен постольку, поскольку в его основу заложены понятия "правообладатели" и "носители обязанностей". Не менее важным является международное гуманитарное право, которое ставит во главу угла потребности пострадавших. Его положения еще больше усиливают защиту и помощь, предоставляемую пострадавшему населению. В совокупности с другими соответствующими отраслями международного права они призваны обеспечивать правовую основу всей гуманитарной деятельности в связи с бедствиями и конфликтами. С другой стороны, как международное гуманитарное право, так и международное право прав человека служат опорой для выявления и преследования грубых нарушений прав человека или серьезных нарушений международного гуманитарного права в условиях вооруженного конфликта. Если гуманитарная помощь не будет опираться на правовую основу, существует опасность того, что избранный подход окажется слишком узким и не позволит обеспечить учет всех основных потребностей пострадавшего населения в рамках более общего процесса планирования, а также ответственность государств за принятие восстановительных мер. Существует и опасность того, что решение некоторых важных проблем будет отложено до этапов восстановления и ликвидации последствий и, следовательно, не найдет отражения в принятой государством стратегии в области развития. Еще одна трудность состоит в том, что слишком часто упускаются из виду восстановительные работы, являющиеся важнейшим элементом процесса ликвидации последствий.

83. В ходе активных мероприятий по оказанию гуманитарной помощи и спасению жизни людей уделяется меньше внимания защите прав человека, которая должна обеспечиваться жертвам бедствий и конфликтов. Наряду с этим недостаточное внимание уделяется правам уязвимых лиц.

84. В качестве одной из серьезных проблем был отмечен доступ к воде после бедствий; при этом указывалось, что его решение является крайне важным для предотвращения изнасилований, поскольку женщины оказываются в крайне уязвимом положении, когда им приходится ходить за водой на большие расстояния. Кроме того, зачастую трудно обеспечить водоснабжение, отвечающее международным стандартам гигиены и чистой воды. В рамках деятельности, осуществляемой в чрезвычайных ситуациях, нужно оценивать особые потребности женщин. Чтобы гарантировать инвалидам инклюзивный характер политики уменьшения опасности бедствий, необходимо решать проблему их доступа к поставкам помощи, информации, средствам связи и услугам.

85. Государства должны наращивать усилия по предотвращению насилия в семье и насилия на гендерной почве в ситуациях после конфликта и после бедствия. Требуется предоставлять необходимую информацию и всестороннюю помощь для поддержки подвергшихся насилию женщин и детей как внутри районов чрезвычайных ситуаций, так и за их пределами, например в населенных пунктах приема. Важно, учитывая культурные особенности, обращать особое внимание на перемещенных лиц, инвалидов, представителей ЛГБТ-сообщества, лиц пожилого возраста и на коренные народы. Государства, занимаясь осуществлением четырех основных элементов, предусмотренных в резолюции 1325 (2000) Совета Безопасности – участие, защита, предотвращение и чрезвычайная помощь и восстановление, – должны повышать ключевую роль женщин в управлении конфликтом, урегулировании конфликта и обеспечении прочного мира, поскольку они по-прежнему исключены из мирного процесса. Следует разработать процедуры и механизмы привлечения женщин к участию в этапах защиты, предотвращения и чрезвычайной помощи и восстановления. Согласно резолюции 1820 (2008) Совета Безопасности, государствам также необходимо создать рамки и механизм для защиты женщин, девочек и детей от насилия, включая сексуальное насилие, в ситуациях вооруженного конфликта.

86. Важно избегать политических предпочтений, чтобы гарантировать облегчение положения всех пострадавших, а не только своих политических сторонников. Правительства не должны использовать гуманитарные мероприятия в политических целях, а политическим партиям не следует превращать чрезвычайные ситуации в инструмент для критики власти, стремясь повысить свой рейтинг среди населения.

87. В число других выявленных трудностей входят:

- a) нехватка информированности об Оперативных руководящих принципах защиты людей в условиях стихийных бедствий;
- b) недостаточно активное включение во внутригосударственное право обязательств и прав в отношении поощрения и защиты прав человека в условиях стихийных бедствий, что крайне необходимо для их надлежащего осуществления;
- c) недостаточная децентрализация политики предупреждения бедствий и уменьшения опасности бедствий;
- d) недостаточный уровень инклюзивности и доступности в отношении групп риска, включая женщин, детей, лиц пожилого возраста, инвалидов и представителей коренных народов, а также недостаточное привлечение субъектов частного сектора и налаживание с ними партнерских союзов.

88. Следует принять законодательные акты о предупреждении и смягчении последствий бедствий, а государства должны быть возложены обязанности выделять необходимые ресурсы на улучшение условий жизни лиц, пострадавших в результате бедствия и конфликта.

89. В ряде государств на конституционные права могут налагаться ограничения, например при вводе чрезвычайного положения. Однако даже в условиях чрезвычайного положения, введенного в связи с бедствием или конфликтом, государство должно соблюдать основные права человека и принимать к меры к тому, чтобы специальные законы соответствовали его Конституции, международным договорам о правах человека и нормам, содержащимся в международных декларациях о гуманитарной помощи.

90. 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.

91. В целях обеспечения защиты, 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.

92. В последнее время термин "предупреждение бедствий" нередко употреблялся вместе с терминами "смягчение последствий бедствий" и "уменьшение опасности бедствий". Возможно, причиной стало растущее осознание того, что "опасные явления неизбежны, и полностью ликвидировать все риски невозможно"⁴³. Что касается бедствий, то уделение чрезмерного внимания вопросам предупреждения при планировании мероприятий на случай бедствия может привести к распространению неоправданной уверенности в обеспечении безопасности. Чтобы достичь главной, конечной цели – спасения жизни людей, следует уделять больше внимания вопросам обеспечения готовности, раннего оповещения и уменьшения опасности.

93. Таким образом, первым шагом к обеспечению готовности к бедствиям является анализ вопроса о том, какие виды рисков существуют в определенном регионе страны, а затем – повышение осведомленности об этих рисках. Нерациональное экономическое и городское развитие зачастую приводит к большим человеческим жертвам от стихийных бедствий и подрывает стабильность процесса развития. Поэтому при разработке национальных планов развития следует учитывать перспективу уменьшения опасности бедствий.

94. Основными проблемами в области миростроительства и правосудия переходного периода являются недофинансирование и недостаточное осознание международным сообществом того, что стабильность источников жизнеобеспечения имеет основополагающее значение для миростроительства и понимания взаимозависимости гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав.

⁴³ См. United Nations Office for Disaster Risk Reduction, "A Safer World in the 21st Century: disaster and risk reduction"; можно ознакомиться на веб-сайте www.unisdr.org/who-we-are/international-strategy-for-disaster-reduction.

IX. Основные выводы

95. Хотя действия по спасению, оказанию помощи и проведению реабилитации должны сопровождаться соблюдением прав человека, это не всегда соответствует действительности. Правозащитный подход включает в себя принципы прямого и целенаправленного увязывания с правами человека; прозрачности; участия, инклюзивности пострадавших лиц и получателей помощи и проведения с ними консультаций; недискриминации; уделения особого внимания нуждам уязвимых и маргинальных групп в рамках более широких категорий получателей помощи; и подотчетности и своевременности.

96. При проведении гуманитарных мероприятий следует принимать во внимание правовые, социальные, политические, этические и культурные отношения. Ключевое значение имеет тот факт, чтобы в законодательной системе было отмечено, что государства являются носителями обязанностей, а частные лица и общины - правообладателями.

97. Для повышения эффективности и охвата системы защиты прав человека в ситуациях после бедствия и после конфликта необходим комплексный и взаимодополняющий подход в различных отраслях международного права.

X. Рекомендации

98. Государствам-членам не следует забывать о том, что полноценное уважение всех прав человека и других соответствующих отраслей международного права позволяет обеспечить надлежащую защиту посредством осуществления гуманитарной деятельности в ситуациях после конфликтов и бедствий. Права, касающиеся основных потребностей (особенно в продуктах питания, питьевой воде, пристанище, одежде, надлежащей медицинской помощи и санитарных услугах), физической безопасности и неприкосновенности (защита права на жизнь и права не подвергаться нападению, изнасилованию, произвольному задержанию и похищению, а также угрозы этим правам), защиты гражданских и политических потребностей (прав на свободу религии и свободу слова, на личную документацию, на участие в политической жизни, на доступ к судам и на свободу от дискриминации), и защиты других экономических, социальных и культурных прав (таких, как права на доступ к образованию, на реституцию или компенсацию за утраченное имущество и на труд), должны охраняться и уважаться благодаря разработке и реализации специальных инициатив и механизмов на всех уровнях.

99. 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, носят антидискриминационный и всеобъемлющий характер и предусматривают принцип непричинения вреда. Эти программные и политические вопросы предусматривают более эффективное применение международных стандартов в области прав человека и стандартов международного гуманитарного права, а также принятие комплексных мер реагирования на кризисы. Неотъемлемой частью программ обеспечения го-

товности к бедствиям должны стать механизмы соблюдения прав человека наиболее уязвимых групп населения.

100. Государствам также следует признать необходимым выделение специальных ассигнований на проведение 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 во избежание накопления ущерба государства составляли долгосрочные бюджеты в области развития, в которых учтены не только расходы на ликвидацию последствий и восстановление.

101. Особое внимание следует уделять защите прав человека уязвимых групп населения, в частности женщин, детей, пожилых людей, перемещенных лиц и инвалидов. Проблема уязвимости детей, особенно девочек, является одной из приоритетных при планировании мероприятий по предотвращению и оказанию гуманитарной помощи. Нападения на объекты, которые обычно посещаются детьми – такие как школы, больницы, парки и их жилые дома, – подлежат строгому осуждению и должны избегаться любой ценой. Защиту таких объектов следует включить в число приоритетов деятельности миротворческих сил Организации Объединенных Наций.

102. Поскольку во многих случаях одни государства оккупируют территории других государств, важно подчеркнуть, что при возникновении вооруженного конфликта оккупационные силы несут ответственность за соблюдение международного гуманитарного права и за защиту прав человека населения оккупированного государства.

103. Внедрение правозащитного подхода предполагает высокий уровень подотчетности. Государства, не обеспечивающие эффективную защиту своего населения во время и после конфликта или бедствия, должны нести за это ответственность.

104. Поскольку выполнение спасательных операций, программ чрезвычайной помощи и восстановительных работ будет зависеть от местных условий, иногда существует риск того, что гуманитарные мероприятия могут привести к ущемлению или нарушению прав человека пострадавшего населения и тем самым вступить в противоречие с принципом непричинения вреда. По этой причине планы мероприятий по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям и по оказанию гуманитарной помощи должны опираться на правозащитную основу, чтобы не допускать ухудшения условий жизни пострадавшего населения в период оказания гуманитарной помощи.