



Генеральная Ассамблея
Экономический и Социальный
Совет

Distr.: General
17 April 2015
Russian
Original: English

Генеральная Ассамблея
Семидесятая сессия

Пункт 74(а) первоначального перечня*

Укрепление координации в области гуманитарной помощи и помощи в случае стихийных бедствий, предоставляемой Организацией Объединенных Наций, включая специальную экономическую помощь: укрепление координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций

Экономический и Социальный Совет
Сессия 2015 года

21 июля 2014 года — 22 июля 2015 года

Пункт 9 повестки дня

Специальная экономическая и гуманитарная помощь и чрезвычайная помощь в случае стихийных бедствий

Укрепление координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи и помощи в случае стихийных бедствий, предоставляемой Организацией Объединенных Наций

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Настоящий доклад подготовлен во исполнение резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея просила Генерального секретаря ежегодно представлять Ассамблее и Экономическому и Социальному Совету доклад о координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи. Доклад представляется также во исполнение резолюции 69/135 Ассамблеи и резолюции 2014/13 Экономического и Социального Совета. Доклад охватывает период с января по декабрь 2014 года.

В докладе освещаются основные тенденции и проблемы в области оказания гуманитарной помощи и анализируется ряд тематических вопросов, в том числе касающихся преодоления трудностей, связанных с недостаточным потенциалом и ограниченностью ресурсов, за счет повышения эффективности гуманитарной помощи, методов управления рисками, изменений в порядке финансирования гуманитарной деятельности, соблюдения норм и принципов международного гуманитарного права, а также решения проблем доступа и защиты. В докладе представлен обзор предпринимаемых в настоящее время усилий по улучшению координации и мер реагирования в области гуманитарной помощи.

* A/70/50.



I. Введение

1. Основными событиями 2014 года стали гуманитарные операции, направленные на преодоление последствий чрезвычайных ситуаций уровня 3 в Ираке, Сирийской Арабской Республике, на Филиппинах¹, в Центральноафриканской Республике и Южном Судане, и продолжающиеся другие кризисы, причинившие огромные страдания населению. Гуманитарную помощь планировалось оказать более чем 76 миллионам человек в 31 стране, и благодаря межучрежденческим призывам об оказании финансовой помощи было мобилизовано почти 11 млрд. долл. США². Сохранение высокого спроса на чрезвычайную помощь, неспособность международного сообщества коллективно найти пути урегулирования затяжных конфликтов и совокупный эффект от различных параллельных глобальных тенденций послужили причиной возникновения более частых и тяжелых гуманитарных кризисов и серьезно сказались на оперативных и финансовых возможностях правительств и гуманитарных организаций адекватно на них реагировать.

2. По данным Центра по наблюдению за процессами внутреннего перемещения, к концу 2014 года в мире насчитывалось 38 миллионов внутренне перемещенных в результате вооруженных конфликтов и массового насилия лиц. По данным Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) и Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ, по состоянию на середину 2014 года число беженцев в мире составляло 18,1 миллиона человек³.

3. Научно-исследовательский центр по эпидемиологии стихийных бедствий зарегистрировал 271 стихийное бедствие, которые унесли жизни порядка 6400 человек, затронули 102 миллиона человек и причинили ущерб, превысивший 85 млрд. долл. США. Наиболее пострадавшим регионом, как и раньше, оказалась Азия, на которую пришлось почти половина от всех зарегистрированных в мире стихийных бедствий, а доля погибших в регионе составила 80 процентов от всех жертв.

4. В 2014 году государства-члены, наблюдатели и государственные структуры внесли более 479 млн. долл. США в Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации — рекордную в годовом исчислении сумму. Координатор чрезвычайной помощи выделил 461 млн. долл. США на гуманитарную деятельность по спасению жизни людей в 45 странах и территориях. Более 90 процентов средств от суммы ассигнований было предоставлено на преодоление последствий комплексных чрезвычайных ситуаций, а 10 процентов на борьбу со стихийными бедствиями. Страновые фонды совместного финансирования получили более 500 млн. долл. США от 22 государств-членов и выделили 453 млн. долл. США гуманитарным структурам, участвующим в деятель-

¹ Уровень 3 на Филиппинах сохранялся до середины февраля 2014 года.

² Согласно данным Службы финансового контроля по состоянию на 2 апреля 2014 года, см. <http://fts.unocha.org>.

³ На момент представления настоящего доклада данные по состоянию на конец 2014 года отсутствовали.

ности по преодолению последствий комплексных чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий в 17 странах⁴.

5. В 2014 году предметом особого беспокойства по-прежнему было несоблюдение международных норм гуманитарного права и прав человека и безнаказанность за их нарушение. Почти 80 процентов объема гуманитарной деятельности приходится на страны и регионы, пострадавшие от конфликтов. Ежедневно негосударственные стороны и правительства безнаказанно совершают прямые нападения на гражданское население и отказывают в помощи нуждающимся в нарушении международного гуманитарного права. Гуманитарным организациям становится все труднее получать доступ к нуждающимся лицам и обеспечивать необходимую защиту населения.

6. Помимо неизменной и более строгой приверженности соблюдению международных норм гуманитарного права и прав человека наряду с устранением политических и коренных факторов, которые являются причиной возникновения и сохранения в течение длительного времени потребностей в гуманитарной помощи, все стороны могли бы сделать больше для ответа на гуманитарные вызовы. Повышение эффективности гуманитарной помощи, управление рисками и более рациональное распоряжение средствами на цели финансирования гуманитарной деятельности могли бы помочь удовлетворить возрастающий спрос на помощь. В то же время без значительно более твердой политической приверженности делу устранения коренных причин гуманитарных кризисов вряд ли можно рассчитывать на удовлетворение постоянно растущих потребностей.

7. Всемирный саммит по гуманитарным вопросам, рамочная программа развития на период после 2015 года и рамочная программа уменьшения опасности бедствий, новое соглашение по климату и новая повестка дня в области развития городов открывают уникальные возможности для более целенаправленного ответа на общие глобальные вызовы в области развития и гуманитарной деятельности.

II. Обзор чрезвычайных гуманитарных ситуаций в 2014 году

A. Комплексные чрезвычайные ситуации

8. В Южном Судане в результате непрекращающегося насилия, нарушений прав человека и внутреннего перемещения населения произошло резкое обострение гуманитарного кризиса. Почти 2 миллиона человек были вынуждены оставить свои дома, в том числе около 1,5 миллиона человек, оказавшихся на положении внутренне перемещенных лиц, и порядка 500 000 лиц, бежавших в соседние страны, которые и без того с трудом справлялись с собственными чрезвычайными ситуациями, в частности наводнениями в лагерях беженцев в Эфиопии. Несмотря на предпринятые скоординированные действия по оказанию гуманитарной помощи, которые позволили предотвратить голод, около 3,2 миллиона человек испытывали острую нехватку продовольствия в период перед сбором урожая. Хронические неудовлетворенные потребности стали

⁴ По данным, доведенным до сведения Службы финансового контроля, по состоянию на 1 апреля 2015 года.

причиной ухудшения ситуации в результате дальнейшего роста масштабов недоедания среди населения, подверженности риску вспышки заболеваний, нарушений международного гуманитарного права и посягательств на права человека, в том числе массовых актов гендерного насилия.

9. В Судане расширение масштабов операций правительства против вооруженных групп в Дарфуре привело к новому исходу оставшихся без крова 450 000 человек. В некоторых районах продолжали также происходить крупные межплеменные столкновения. Вследствие этого общее число внутренне перемещенных лиц в Дарфуре, по оценкам, превысило 2,5 миллиона человек. Операции правительственных сил в находящихся под контролем Народно-освободительного движения Судана (Север) (НОДС-С) районах Южного Кордофана и Голубого Нила также активизировались, усилив страдания сотен тысяч людей, по-прежнему лишенных возможности пересекать линию фронта. В 2014 году в Судан прибыло по меньшей мере 120 000 беженцев из Южного Судана. Несмотря на рост потребностей, условия для работы гуманитарных структур оставались крайне тяжелыми ввиду введенных ограничений на доступ и ухудшающейся обстановки в области безопасности.

10. В Сомали впервые с голода 2011 года число лиц, страдающих от нехватки продовольствия и нуждающихся в экстренной продовольственной помощи, возросло с 860 000 тысяч до 1,1 миллиона человек вследствие засухи, продолжения конфликта, сокращения поставок коммерческих товаров в результате боевых действий и стремительного роста цен на продукты питания. В настоящее время в гуманитарной помощи нуждаются порядка 3 миллионов человек, 1,1 миллиона человек находятся на положении внутренне перемещенных лиц и почти 1 миллион нашли убежище в соседних странах.

11. Более половины населения Центральноафриканской Республики — 2,5 миллиона человек — нуждалось в срочной гуманитарной помощи в 2014 году. Положение этнических и религиозных меньшинств оставалось крайне тяжелым. Более 891 000 человек находятся либо на положении внутренне перемещенных лиц, либо беженцев в соседних странах.

12. В Нигерии и соседних с ней странах варварская тактика, применяемая «Бoko Харам», стала причиной катастрофического ухудшения гуманитарной ситуации и привела к притоку беженцев и возвращающихся лиц, а также к внутреннему вынужденному перемещению в общей сложности 1,2 миллиона человек по состоянию на 6 марта 2015 года. Ограниченный или вовсе отсутствующий доступ к пострадавшему населению в северо-восточных районах Нигерии мешает увеличить масштабы оказываемой гуманитарной помощи. По данным УВКБ, более 200 000 человек бежали в Камерун, Нигер и Чад. Ухудшение ситуации в области безопасности в районе озера Чад, связанное с трансграничным характером действий «Бoko Харам», также вызвало вынужденное внутреннее перемещение населения в трех соседних странах, в том числе в Камеруне, где число внутренне перемещенных лиц составляет от 100 000 до 150 000 человек⁵.

13. К концу 2014 года в Демократической Республике Конго насчитывалось 2,7 миллиона внутренне перемещенных лиц. Только в провинции Катанга в результате непрекращающихся боевых действий и отсутствия безопасности на

⁵ По состоянию на 6 марта 2015 года.

положении перемещенных лиц оказались 180 000 человек. Насилие на почве пола продолжает носить массовый характер. Общенациональный показатель уровня хронического недоедания составляет где-то 43 процента, а недоедания в острой форме — 11 процентов.

14. В Сахельском регионе продовольственная безопасность около 20 миллионов человек по-прежнему находилась под угрозой, и эта цифра достигала 24 миллионов в период сезонного дефицита продовольствия. Более 5 миллионов детей страдали от острой недостаточности питания, в том числе 1,5 миллиона от острой недостаточности питания в тяжелой форме. В Мали около 2 миллионов человек были не в состоянии обеспечить себя продовольствием. Порядка 82 000 внутренне перемещенных лиц и более 143 000 беженцев по-прежнему насчитывалось в Буркина-Фасо, Мавритании и Нигере. Успехи в восстановлении государственной власти и коммунальной инфраструктуры в Гао, Мопти и Тимбукту оказались под угрозой в результате военных столкновений между вооруженными группами, приведших к эксцессам и грабежу местного населения, возникновению новых гуманитарных потребностей и вынужденному перемещению населения.

15. В отчетный период число нуждающихся в гуманитарной помощи лиц в Сирийской Арабской Республике возросло с 10,8 до 12,2 миллиона человек, а число внутренне перемещенных лиц — с 6,4 до 7,6 миллиона человек. К концу года более 3,7 миллиона сирийцев находились на положении беженцев в соседних странах. Насилие усилилось, и оказание необходимых услуг миллионам человек было приостановлено. По-прежнему проблемным оставался доступ к 4,8 миллиона человек в труднодоступных районах.

16. На оккупированной палестинской территории во время конфликта в Газе погибли около 1500 мирных палестинцев, в том числе более 550 детей, а 100 000 остались без крова. В Израиле погибли пять мирных жителей, в том числе ребенок, и охранник. На Западном берегу, включая Восточный Иерусалим, в результате сноса домов израильскими властями рекордное число палестинцев (около 1200 человек) осталось без крова, и это при том, что строительство поселений и поселенческая активность не прекращались. Рост числа жертв во время операций, проводимых правоохранительными органами, стал причиной озабоченности по поводу чрезмерного применения силы и использования тактики коллективного наказания. Ограничения на передвижение и доступ по-прежнему препятствовали обеспечению средств к существованию и пользованию услугами.

17. Ситуация в Йемене по-прежнему остается нестабильной и крайне неустойчивой на фоне дальнейшего обострения гуманитарных проблем. В 2014 году конфликты вызвали новую волну вынужденного перемещения населения: почти 100 000 человек пришлось оставить свои дома, в то время как еще 300 000 человек уже давно продолжают находиться на положении внутренних перемещенных лиц. Политические потрясения и финансовые трудности привели к дальнейшему ухудшению работы и без того неразвитой системы базовых услуг, лишив миллионы людей доступа к медицинскому обслуживанию, источникам доброкачественной воде или надлежащим средствам санитарии. В Йемене зарегистрировано около 257 650 беженцев. Порядка 91 600 человек добрались до Йемена по морю и приблизительно 250 человек погибли в пути.

18. В Ираке в чрезвычайной помощи нуждались 5,2 миллиона человек, в том числе 2,2 миллиона в труднодоступных районах и 2,1 миллиона внутренне перемещенных лиц. Ирак принял 235 000 сирийских беженцев. Нарушения прав человека носили массовый характер. Длительный политический кризис, развал иракских сил безопасности и тотальная коррупция подорвали экономику Ирака и нарушили функционирование системы оказания услуг.

19. В Ливии гуманитарная ситуация ухудшилась после вспышки боевых действий в середине 2014 года. В частности, применение в широких масштабах оружия взрывного действия в населенных районах имело тяжелые последствия для гражданского населения, вызывая гибель и увечье людей, травмы, разрушение базовой инфраструктуры и исход населения. В стране насчитывается порядка 400 000 внутренне перемещенных лиц, многие из которых вынуждены были не раз оставлять свои дома ввиду эскалации конфликта.

20. В Мьянме по-прежнему сохранялись трудности в обеспечении регулярного и постоянного доступа к населению, пострадавшему от конфликта и межплеменной напряженности. Два с половиной года спустя после вспышки межплеменного насилия в штате Ракхайн почти 140 000 человек находились на положении перемещенных лиц. В Качине гуманитарный доступ в районы, не подконтрольные правительству, по-прежнему затруднен ввиду боев между армией Мьянмы и Армией независимости Качина, которые усилились в конце года.

21. На Филиппинах межклановая рознь и боевые действия между Вооруженными силами Филиппин и вооруженными группировками продолжались в Минданао, где перемещению подверглись еще более 120 000 человек. В городе Замбоанга почти 20 000 человек находились в эвакуационных центрах и транзитных пунктах, а еще не менее 11 000 человек были размещены в принимающих общинах. Неадекватность жилья и средств водоснабжения, санитарии и гигиены в эвакуационных центрах явились причиной неудовлетворительного состояния здоровья и питания, особенно детей.

22. На Украине конфликт между правительственными силами и сепаратистами на востоке страны привел к гуманитарному кризису и гибели более 4771 человека, а также вынужденному перемещению более чем 1,2 миллиона человек, в том числе 593 600 человек, которые с начала конфликта мигрировали в соседние страны. Как правительственные силы, так и сепаратисты применяли оружие взрывного действия в населенных районах, что приводило к гибели или ранению большого числа мирных жителей, разрушению домов и зданий государственных учреждений и вынуждало население в массовом порядке покидать свои дома. Те, кто остался в пострадавших от конфликта районах, особенно в густонаселенных городских районах, подвергались крайним лишениям и испытывали трудности в получении элементарных жизненно необходимых услуг и доступа к образованию.

23. В Афганистане в результате текущего конфликта на положении перемещенных лиц оказались 164 000 человек, а их общее число достигло 805 000 человек. В Пакистане порядка 1,6 миллиона человек по-прежнему находятся на положении перемещенных лиц, включая около 700 000 человек, которые только в одном 2014 году вынуждены были оставить свои дома в результате конфликта на Федерально управляемых племенных территориях. Дополнительно 39 000 семей вынуждены были выехать из Пакистана в Афганистан.

24. В Гаити количество случаев заболевания холерой по сравнению с 2013 годом сократилось на 53 процента. Вместе с тем резкий рост заболеваний в последнем квартале 2014 года, когда было зарегистрировано 17 000 случаев, унес жизни почти 200 человек. С начала эпидемии в октябре 2010 года зарегистрировано 725 600 случаев заболевания и 8813 случаев смерти. Число внутренне перемещенных лиц с июля 2010 года сократилось на 95 процентов и составило около 80 000 человек. В то же время в 105 зарегистрированных лагерях внутренне перемещенных лиц условия жизни по-прежнему остаются тяжелыми в плане водоснабжения и санитарии.

В. Бедствия, обусловленные природными явлениями

25. В течение первых шести месяцев 2014 года в Азиатско-Тихоокеанском регионе произошло самое большое количество штормов за последние пять лет. Количество штормов увеличилось на 70 процентов с тяжелыми последствиями для нескольких стран, в том числе Афганистана, Бангладеш, Вьетнама, Индии, Камбоджи, Китая, Мьянмы, Пакистана, Филиппин, Шри-Ланки и Тихоокеанского региона. В Шри-Ланке, например, 22 из 25 округов пострадали от сильных наводнений, которые затронули порядка 1,1 миллиона человек.

26. Вместе с тем человеческие жертвы и экономический ущерб были значительно ниже в 2014 году по сравнению с 2013 годом благодаря повышению эффективности мер готовности и систем раннего предупреждения. Например, до того, как циклон «Худхуд» обрушился на восточное побережье Индии, проведенная превентивная эвакуация около 500 000 человек позволила свести к минимуму число жертв. Тайфун «Хагупит», который достиг побережья Филиппин 6 декабря, затронул жизни более 4,1 миллиона человек. К счастью, благодаря извлеченным урокам в предыдущем году во время борьбы с тайфуном «Хайян», принятые национальными властями заблаговременные меры и осуществленная ими превентивная эвакуация позволили спасти жизни многих людей и предпринять эффективные действия для удовлетворения неотложных гуманитарных потребностей.

27. На Большом Африканском Роге более 12,8 миллиона человек испытывали острую нехватку продовольствия в результате двух подряд сезонов дождей с небольшим количеством осадков, продолжающихся конфликтов в Сомали, Судане и Южном Судане и стремительного роста цен.

28. В южной части Африки с октября 2013 года по май 2014 года было зарегистрировано девять тропических циклонов, три из которых достигли побережья и затронули 383 300 человек, в том числе унесли жизни 117 человек. На Коморских Островах правительство 2 апреля объявило чрезвычайное положение в регионе после того, как в результате штормовых циклонов, последовав-

ших за землетрясением силой в 4,8 балла, 7000 человек вынуждены были покинуть свои дома и было повреждено или разрушено более 900 домов. В целом от наводнений и штормов в регионе пострадали 453 300 человек.

29. От стихийных бедствий также пострадали 4,6 миллиона человек в Чаде, в том числе 772 000 от засухи и 206 000 от наводнений. От засухи и наводнений пострадали сельские общины, прежде всего фермеры и скотоводы, в результате чего под угрозой оказались источники средств к существованию и продовольственная безопасность всей страны.

30. 13 марта 2015 года крайне разрушительный тропический циклон «Пам» категории 5 обрушился на Вануату. Подтверждена информация об 11 погибших и 166 600 пострадавших, 75 000 из которых остались без крова, а 110 000 оказались лишены доступа к источникам чистой питьевой воды. По данным первоначальных докладов об оценке ситуации, подтверждены факты разрушения от 20 до 90 процентов домов, школ, клиник, церквей и сельскохозяйственных культур на всех 22 пострадавших островах. В связи с высокой зависимостью от натурального фермерского хозяйства уничтожение огородных угодий и потеря скота оставили домашние хозяйства без альтернативных источников средств пропитания. Уничтожение банановых плантаций будет иметь серьезные последствия для социально-экономического положения и долгосрочной продовольственной безопасности.

С. Чрезвычайные меры борьбы с эпидемией Эболы

31. В 2014 году эпидемия Эболы затронула Гвинею, Либерию и Сьерра-Леоне. И без того слабые структуры охраны здоровья оказались не в состоянии справиться с нагрузкой и были близки к полной приостановке своей работы: иммунизация месяцами не проводилась, начался рост смертности от других заболеваний и обычные услуги по охране здоровья матерей оказывались не в полном объеме. В результате закрытия школ более 5 миллионов детей месяцами не могли посещать занятия. К концу 2014 года эпидемия оставила тысячи детей сиротами, унесла жизни кормильцев и опекунов и поставила под угрозу источники средств к существованию. Выжившие пережили психологический стресс и нуждаются в дальнейшей медицинской помощи, при этом многие из них не могут вернуться домой из-за остракизма, которому они подвергаются в обществе. Проблемы недостаточного питания и отсутствия продовольственной безопасности — еще до вспышки этого заболевания в этих странах носившие масштабный характер — вероятно будут обостряться. Проблемы защиты включают вынужденное переселение жителей целых деревень из-за страха заражения этим вирусом и мер безопасности в пограничных пунктах и вокруг районов, где введен карантинный режим.

32. В мероприятиях по борьбе с эпидемией принимал участие широкий круг сторон, включая различные системы оказания помощи, сети и предоставляющие услуги организации, национальные правительства и международное сообщество, которые объединили свои усилия для противодействия этой угрозе. Национальные и международные неправительственные организации, в частности «Врачи без границ», а также Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, с самого начала включились в эту работу. Миссия Организации Объединенных Наций по чрезвычайному реагированию на Эболу (МООНЧРЭ) была учреждена 19 сентября 2014 года в качестве вре-

менной меры для того, чтобы возглавить международные усилия по борьбе с эпидемией. Несколько часов спустя после учреждения МООНЧРЭ совместная группа Организации Объединенных Наций по оценке масштабов бедствия и координации действий была направлена в Либерию для оценки необходимых мер реагирования на эпидемию. Более 175 организаций участвовали в программах борьбы с эпидемией в трех странах с самым высоким уровнем заболеваемости, чтобы остановить распространение вируса, оказать медицинскую помощь больным, обеспечить предоставление базовых услуг, сохранить стабильность и предотвратить распространение эпидемии на страны, где случаи заражения вирусом еще не зарегистрированы.

III. Эффективность, финансирование и управление рисками

33. Почти 25 лет спустя после принятия резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи и создания Межучрежденческого постоянного комитета рекордное число чрезвычайных ситуаций и кризисов, охватываемых призывами об оказании помощи, которое достигло 33, вынуждает гуманитарную систему работать на пределе своих возможностей. Несмотря на рекордную мобилизацию более 11 млрд. долл. США на 2014 год в рамках межучрежденческих призывов, дефицит в размере 7,4 млрд. долл. США также побил рекорд, что подчеркивает необходимость оптимального использования имеющихся ресурсов. Мегатенденции, такие как изменение климата и ухудшение состояния окружающей среды, продовольственная безопасность, нехватка водных ресурсов, рост народонаселения и урбанизация, способствуют дальнейшему повышению уязвимости и подверженности риску опасных явлений. Кроме того, кризисы становятся все более затяжными, при этом 78 процентов расходов на гуманитарную деятельность членов Комитета содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития идет на борьбу с затяжными чрезвычайными ситуациями. Гуманитарные призывы длятся в среднем семь лет, а в шести странах (Демократической Республике Конго, на оккупированной палестинской территории, в Сомали, Судане, Центральноафриканской Республике и Чаде) помощь за счет гуманитарных призывов оказывалась в течение 10 лет подряд. На Ирак, Сирийскую Арабскую Республику, Центральноафриканскую Республику и Южный Судан приходится 70 процентов запросов о финансировании на 2015 год — все кризисы, гуманитарные последствия которых, вполне вероятно, будут ощущаться в ближайшие годы в отсутствие окончательного политического решения.

34. Между тем ввиду того, что глобальная экономика с 1992 года утроилась, многие правительства повысили свою способность противостоять кризисам и поэтому реже обращаются за помощью, предпочитая, чтобы международная система гуманитарной помощи действовала более целенаправленно для восполнения конкретных пробелов, предоставления конкретных услуг или дальнейшего развития национального потенциала. Многие другие структуры, в том числе национальные и местные структуры гражданского общества и частные компании, уверены в своих силах и обладают возможностями с пользой применить свои знания и способности. Число и разнообразие этих участников затрудняет координацию действий, но в то же время может дать шанс для повышения эффективности, если все стороны будут совместно стремиться к достижению общей цели.

А. Эффективность гуманитарной помощи

35. Удовлетворение потребностей пострадавшего населения должно быть в центре любых усилий по оказанию гуманитарной помощи. Возможности различных участников — будь то правительств, местных или национальных структур гражданского общества или партнеров Межучрежденческого постоянного комитета — должны рационально использоваться для достижения этой цели. Чтобы необходимое сотрудничество приносило плоды, следует учитывать конкретный контекст, включая потребности, факторы, способствующие возникновению потребностей, и имеющийся потенциал реагирования. Масштабы и формы реагирования также должны определяться с учетом конкретных условий, при этом степень участия многосторонних структур должна детерминироваться ясным представлением об уже имеющихся возможностях удовлетворения потребностей.

36. Чтобы добиться эффективности гуманитарной деятельности, необходимо также учитывать позицию каждого участника. Некоторые приоритет отдают укреплению доверия, взаимоотношений и потенциала в области готовности и реагирования на случай бедствий. Для других эффективность означает повышение гибкости и возможностей обеспечения соответствия услуг потребностям, что требует более активных усилий для понимания потребностей и потенциала пострадавших общин. Необходимо прогнозировать, как возникающие тенденции и вызовы, такие как технологические инновации, увеличение числа и потенциала стран со средним уровнем дохода и количество новых партнеров, повлияют на способы удовлетворения потребностей.

37. Несмотря на различие в подходах, появляются общие идеи относительно того, что необходимо сделать для обеспечения эффективности мер реагирования. Во-первых, существует настоятельная необходимость увеличить объем ресурсов и обогатить опыт за счет более предсказуемой координации действий многих участников и систем, вовлеченных в гуманитарную деятельность. В противном случае неиспользование этого нового потенциала может привести к фрагментации мер реагирования и утрате шансов на повышение эффективности гуманитарной деятельности на более планомерной основе.

38. Во-вторых, задачей международных гуманитарных структур должно быть дополнение, а не подмена усилий национальных участников. Хотя во многих кризисах международные гуманитарные структуры будут по-прежнему играть принципиально важную роль в оказании помощи нуждающемуся населению и обеспечении его защиты, государства-члены все чаще запрашивают у Организации Объединенных Наций более широкую техническую поддержку, специализированную помощь, информацию о стандартах и передовой практике, с тем чтобы поддержать, обосновать или повысить целенаправленность их собственных усилий. Учитывая конкретные потребности в конкретном контексте, роль международных гуманитарных структур может сокращаться или расширяться в зависимости от потребностей правительств и потенциала неправительственных национальных участников, включая частный сектор. В некоторых ситуациях в случае бедствий уровня 3 могут потребоваться общесистемные действия. В других случаях международная гуманитарная система может играть иную или более ограниченную роль, действуя в качестве посредника для объединения усилий различных партнеров, в качестве поставщика услуг правительству в поддержку координации или создания национального потенциала реагирова-

ния. Задача должна заключаться в повышении потенциала на максимально возможном местном уровне, тем самым уменьшая необходимость крупномасштабных международных операций в будущем.

39. В-третьих, общие задачи международных гуманитарных структур должны включать четкую стратегию завершения деятельности с конкретными контрольными показателями, указывающими на необходимость свертывания гуманитарных операций. Такие контрольные показатели должны быть частью совместного планирования с национальными структурами и сторонами вне гуманитарного сообщества с целью обеспечить, чтобы различные участники совместно добивались достижения комплекса общих целей, внося собственный вклад исходя из своей роли и возможностей. Это предполагает применение долгосрочного, ориентированного на достижение конкретных результатов подхода, который отвечает требованиям реагирования в реальном масштабе времени и с учетом изменчивости потребностей, включая обеспечение более тесной увязки с повестками дня в области развития, миростроительства и изменения климата.

В. Финансирование гуманитарной помощи

40. Хотя совершенно ясно, что полное и предсказуемое финансирование в ответ на призывы об оказании гуманитарной помощи по-прежнему остается крайне важным, ясно также и то, что архитектура финансирования гуманитарной помощи, чтобы оставаться эффективной, должна совершенствоваться. Проблему необходимо решать не только за счет увеличения объема гуманитарного финансирования, но и за счет принятия мер по повышению эффективности гуманитарного реагирования, определения приоритетности использования имеющихся ресурсов для удовлетворения самых неотложных потребностей и укрепления связи с механизмами финансирования развития в целях повышения жизнеспособности уязвимого населения до, во время и после кризисов.

41. С этой целью необходимо, чтобы участники гуманитарной деятельности и деятельности в области развития действовали сообща, чтобы обеспечить передачу обязанностей на раннем этапе с целью сохранить гуманитарные ресурсы для преодоления последствий других чрезвычайных ситуаций. Согласно плану работы Целевой группы Межучрежденческого постоянного комитета по гуманитарному финансированию, Католическое агентство по вопросам развития зарубежных стран, организация «Уорлд вижн интернэшнл» и Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) при финансовой поддержке ФАО и Германии выступили с инициативой проведения диалогов о будущем гуманитарном финансировании в 2014 году. Задача здесь состоит не только в привлечении большего объема финансирования и оптимизации использования партнерами по гуманитарной деятельности этих средств, но и поиске новых форм, при которых другие участники обязуются взять на себя ответственность за связанные с этим риски и долгосрочные хронические потребности.

42. Финансирование должно быть более гибким, чтобы можно было применять взаимодополняющий подход к удовлетворению непосредственных потребностей, урегулированию затяжных кризисов и устранению коренных причин кризисов. Чтобы осуществить необходимые изменения, принимаются меры к тому, чтобы перейти от использования нынешних циклов гуманитарного пла-

нирования, которые составляют один год, к планированию на более продолжительные периоды времени. В 2015 году, например, 10 из 33 призывов включают многолетние планы. Доноров следует поощрять к переходу на гибкий формат финансирования в ответ на многолетние призывы и преодолению разрыва между финансированием гуманитарной помощи и финансированием развития.

43. Для представления рекомендаций относительно осуществления необходимых изменений Генеральный секретарь решил назначить группу высокого уровня по гуманитарному финансированию с целью участия в дискуссиях, посвященных финансированию развития в период после 2015 года и внесения вклада в проведение в Всемирного саммита по гуманитарным вопросам, который состоится в мае 2016 года. Опираясь на выводы различных заинтересованных сторон, группа должна подготовить рекомендации по трем вопросам: каким образом сократить растущий разрыв путем мобилизации ресурсов как у государств-членов, так и через инновационные механизмы финансирования? Каким образом повысить предсказуемость финансирования? И каким образом максимально повысить результативность использования имеющихся ресурсов гуманитарной системой?

С. Метод управления рисками

44. Управление рисками в контексте гуманитарных вызовов и принятие мер реагирования до их перерастания в полномасштабные кризисы должно быть приоритетной задачей всех сторон. Согласно индексу для управления рисками, из 50 стран, подвергающихся самому высокому риску в результате текущих кризисов, 38 обращались с межучрежденческим гуманитарным призывом в последние 10 лет. Подход на основе оценки риска необходим для того, чтобы спасти больше жизней сегодня и предотвратить кризисы завтра и в то же время сократить расходы, особенно в случае затяжных кризисов. Для перехода к применению метода управления рисками в борьбе с кризисами необходимо осуществить два основных системных изменения.

45. Во-первых, крайне важно планировать меры гуманитарного реагирования на многолетний период продолжительностью по меньшей мере от трех до пяти лет в увязке с процессами планирования развития, которые выходят за рамки циклов Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, и с привлечением всех ключевых заинтересованных сторон в области развития, включая правительства, региональные организации и международные финансовые учреждения. Текущие многолетние гуманитарные стратегические планы должны быть постепенно преобразованы из множества годовых планов в действительно трансформативные многолетние планы действий. Многолетние планы, основанные на совместном понимании источников риска, должны включать динамические контрольные показатели, которые увязаны с конкретными для данных условий промежуточными задачами и четкими целями, позволяющими обеспечить поэтапный переход от гуманитарного реагирования к передаче ответственности местным и национальным партнерам и партнерам по процессу развития при параллельном укреплении их потенциала управлять рисками на различных уровнях. Такой подход позволит лучше учитывать продолжительность многих кризисов, обеспечивая при этом также, чтобы участники гуманитарной деятельности во взаимодействии с участниками процесса развития могли более целенаправленно прилагать усилия для поиска долгосрочных решений.

46. Во-вторых, краткосрочный характер гуманитарного финансирования является основным препятствием для эффективного многолетнего гуманитарного планирования с учетом факторов риска. Сбор средств на борьбу с затяжными кризисами на ежегодной основе является экономически неэффективным и не позволяет гуманитарным организациям воспользоваться потенциальными преимуществами многолетнего планирования. В связи с этим приоритетной должна быть задача мобилизации ресурсов в контексте многолетнего цикла в увязке с механизмами финансирования развития и финансированием деятельности по адаптации к климатическим изменениям.

47. Для этого необходимо усовершенствовать имеющиеся инструменты управления рисками в контексте программирования гуманитарной деятельности, которые в настоящее время ориентированы в большей степени на удовлетворение неотложных гуманитарных потребностей. Это будет предполагать обеспечение более полной взаимодополняемости между общими оценками на основе общего понимания риска, такими как обзоры гуманитарных потребностей и общие страновые оценки. Метод обеспечения готовности на случай чрезвычайных ситуаций, применяемый Межучрежденческим постоянным комитетом, является также важным средством выявления риска на стадии обеспечения готовности, а общий механизм обеспечения готовности, согласованный Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития и Межучрежденческим секретариатом Международной стратегии уменьшения опасности бедствий, позволяет обеспечивать более тесную взаимосвязь между гуманитарной деятельностью и деятельностью в области развития.

48. Инструменты управления риском должны позволять лучше использовать базисную информацию и средства анализа риска, включая анализ коренных причин кризисов и различных факторов риска пострадавшего населения, таких как неравенство полов, социальная изоляция и уязвимость. В связи с этим дальнейшее совершенствование созданных механизмов, таких как индекс для управления рисками, с включением в них больше дезаггегированных по признаку пола и возраста данных и критериев для конкретных регионов и стран является отрядным фактом. Для того чтобы принимать эффективные меры по смягчению последствий до кризиса, участникам гуманитарной деятельности и деятельности в области развития необходимо использовать показатели риска, чтобы побуждать к действиям до, во время и после кризисов, в том числе к действиям, указанным в Сендайской декларации и Рамочной программе по уменьшению опасности бедствий на 2015–2030 годы. На раннем этапе следует определить приоритетность мер реагирования, отдавая предпочтение подходам, предусматривающим скорейшее восстановление, особенно в контексте затяжных и циклических кризисов. Таким образом многолетние действия будут непосредственно способствовать более полной взаимодополняемости усилий участников гуманитарной деятельности и деятельности в области развития и повышению способности противостоять бедствиям.

IV. Удовлетворение потребностей людей в условиях конфликта

49. В вооруженных конфликтах по всему миру фундаментальные принципы международного гуманитарного права продолжают повсеместно попираться. Стороны конфликтов каждый день преднамеренно или непреднамеренно убивают мирных граждан, нередко безнаказанно. Гибель или страдания гражданского населения, вовсе не являясь побочным ущербом, часто являются целью нападения, блокирования территорий и отказа в помощи. Оружие взрывного действия регулярно применяется в густонаселенных районах с полным пониманием того, что оно неизбежно будет сеять смерть, калечить или вынуждать большое число мирных жителей покидать свои дома, а также разрушать дома и инфраструктуру. Прямые удары по гражданским объектам инфраструктуры, включая школы и больницы, ранее находившиеся под запретом, стали методом ведения боевых действий. Стороны конфликтов неоднократно и нередко безосновательно препятствуют гуманитарному доступу к нуждающимся в помощи людям или отказывают в нем. Нападения на работников гуманитарных организаций и медицинский персонал и учреждения здравоохранения достигли рекордных уровней. В целом насилие и другие формы преследования вынуждают в среднем 23 000 человек в день бежать, бросая свои дома. Число находящихся на положении перемещенных лиц людей превышает 50 миллионов человек, что является беспрецедентным числом со времени окончания Второй мировой войны. В связи с этим гуманитарные организации испытывают трудности в выполнении своих обязанностей. Необходимо срочно улучшить соблюдение международного гуманитарного права и добиваться привлечения к ответственности за нарушения, с тем чтобы усилить защиту гражданского населения от разрушительных последствий вооруженных конфликтов.

A. Гуманитарный доступ

50. Миллионы людей во всех конфликтах по-прежнему не имеют надлежащего доступа к помощи вследствие боевых действий, отсутствия безопасности и препятствий, создаваемых сторонами этих конфликтов. Гуманитарный доступ к нуждающимся в помощи людям является непрямым условием эффективной гуманитарной деятельности, включая оценки потребностей, обеспечение защиты и предоставление помощи. Всякий раз, когда гуманитарные конвои без какой-либо необходимости задерживаются или не могут прибыть в пункт назначения, согласие на проведение операций по оказанию экстренной помощи безосновательно не предоставляется или когда грузы уничтожаются, а склады разграбляются, сотни тысяч людей лишаются срочно необходимых продовольствия, воды, лекарств или крова. Как и в предыдущие годы, в период, охватываемый в настоящем докладе, некоторые правительства использовали обременительные административные процедуры для ограничения движения гуманитарных конвоев и доставки предметов первой необходимости. Стороны конфликтов несут главную ответственность за защиту и благополучие населения, находящегося под их контролем. Они должны призываться к ответу в случае неисполнения своих обязанностей. Беспристрастные гуманитарные организации должны иметь возможность осуществлять операции по оказанию экстренной помощи в ситуации, когда потребности населения не удовлетворяются.

51. Хотя согласие пострадавших государств на проведение операций по оказанию экстренной помощи требуется, в таком согласии нельзя отказывать по надуманным предлогам. Пострадавшее государство не имеет неограниченных дискреционных полномочий отказывать в согласии на проведение беспристрастных гуманитарных операций. Все шире признается, что безосновательный отказ в согласии на проведение операций по оказанию экстренной помощи является нарушением международного права, которое влечет за собой ответственность отказывающего в согласии государства. Все государства-члены призваны играть важную роль в обеспечении соблюдения государственными и негосударственными субъектами правил, регламентирующих оказание гуманитарной помощи и гарантирующих наступление ответственности в случае нарушения этих правил.

52. После получения согласия от пострадавших государств на оказание чрезвычайной помощи соответствующие стороны должны санкционировать и обеспечить быструю и беспрепятственную доставку в порядке оказания помощи грузов, оборудования и персонала. Административные процедуры и другие формальности в принципе не должны препятствовать доставке грузов гуманитарной помощи и должны быть упрощены и ускорены.

53. Для того чтобы гуманитарные структуры могли получить доступ к нуждающимся в помощи людям, существенно важно, чтобы их деятельность носила исключительно гуманитарный характер и соответствовала принципам гуманности, нейтральности, беспристрастности и независимости и воспринималась как таковая. Когда стороны конфликта или другие заинтересованные стороны размывают грань между гуманитарной помощью и политическими целями, это может помешать эффективному осуществлению жизненно необходимых гуманитарных операций и негативно сказаться на репутации участников гуманитарной деятельности и их способности обеспечивать защиту, получать доступ к нуждающимся людям и оказывать им помощь и услуги.

В. Защита и безопасность

54. Предварительные сведения, приведенные в базе данных о случаях насилия в отношении сотрудников гуманитарных организаций, свидетельствуют о том, что в 2014 году были убиты, похищены или тяжело ранены 270 сотрудников. Наибольшую долю среди погибших сотрудников гуманитарных организаций (67 из 105) составляют лица, ставшие жертвами преднамеренных нападениях или попавшие под перекрестный огонь при оказании помощи. Девяносто процентов жертв (244 из 270) относятся к категории национальных сотрудников, которые составляют большинство работников гуманитарных организаций⁶. Эти данные значительно лучше данных за 2013 год (155 погибших сотрудников гуманитарных организаций). В то же время общая ситуация остается крайне неудовлетворительной в связи с непрекращающимися нападениями на сотрудников гуманитарных организаций и медицинский персонал во всех конфликтах.

⁶ По состоянию на 23 марта 2015 года, окончательных данных за 2014 год пока нет.

55. Насилие в отношении сотрудников гуманитарных организаций и медицинского персонала может иметь катастрофические последствия, поскольку оно мешает оказанию помощи и основным услуг. В самых серьезных случаях оно может вынудить гуманитарные организации закрыть медицинские пункты или приостановить оказание помощи. В 2014 году отмечались также случаи преднамеренного отказа в предоставлении на беспристрастной основе медицинских услуг больным и раненым комбатантам и гражданским лицам, а также хищения предметов медицинского назначения из партий грузов. Нападения, объектом которых являются медицинский персонал, учреждения, транспорт, оборудование и другие службы, занимающиеся исключительно оказанием медицинской помощи, представляют собой серьезные нарушения международного гуманитарного права и, возможно, военные преступления. Стороны конфликта должны нести ответственность за нападения на сотрудников гуманитарных организаций и медицинский персонал.

С. Применение оружия взрывного действия в населенных районах

56. Применение оружия взрывного действия в населенных районах остается серьезной проблемой в области обеспечения защиты населения. В 2014 году при применении оружия взрывного действия в населенных районах 92 процента пострадавших составляли гражданские лица⁷. Применение оружия взрывного действия нередко является главной причиной гибели, увечий и вынужденного перемещения гражданских лиц. Лица, получившие ранения в результате применения оружия взрывного действия, нуждаются в неотложной и специализированной медицинской помощи, которая часто отсутствует отчасти из-за того, что больницы и медицинские пункты могли быть повреждены или разрушены в результате применения оружия взрывного действия. Повреждению или разрушению подвергаются также школы и коммерческая собственность, а также средства производства, что катастрофически сказывается на возможностях жизнеобеспечения населения. Взрывоопасные пережитки войны представляют угрозу до тех пор, пока они не будут безопасным образом обезврежены. Последствия для постконфликтного восстановления и связанных с этим расходов являются крайне серьезными.

57. Международное гуманитарное право содержит важные положения о защите гражданских лиц в вооруженном конфликте, в том числе от последствий применения оружия взрывного действия. Хотя оно не запрещает применение оружия взрывного действия как такового, во многих случаях применение оружия взрывного действия в густонаселенных районах представляет собой противоправное деяние из-за неизбирательного действия этих средств. Использование в населенных районах бочковых бомб, кассетных боеприпасов или взрывчатых веществ, поражающих большие площади, нередко в нарушение явным образом фундаментальных принципов избирательности и соразмерности, приводит, как правило, к гибели значительного числа гражданских лиц и уничтожению домов и инфраструктуры, однако, судя по всему, считается нормальным методом ведения боевых действий. Недопущение подобной неприемлемой

⁷ Данные, представленные организацией «Действия против вооруженного насилия» по итогам предварительной оценки сводных данных о случаях применения оружия взрывного действия в 2014 году.

практики является коллективной ответственностью. Строгое соблюдение норм международного гуманитарного права всеми сторонами конфликтов позволит внести существенный вклад в обеспечение защиты гражданского населения от последствий применения оружия взрывного действия.

58. Разработка директивных стандартов, ограничивающих применение оружия взрывного действия в населенных районах, позволит обеспечить столь необходимую защиту гражданского населения. Организация Объединенных Наций совместно с государствами-членами и партнерами из числа организаций гражданского общества добивается принятия политических обязательств, признающих гуманитарные последствия применения оружия взрывного действия в населенных районах и направленных на ограничение его применения. В ноябре 2013 года Генеральный секретарь направил вербальную ноту всем государствам-членам с просьбой представить соответствующую информацию в Управление по координации гуманитарных вопросов, касающуюся их практики и политики в отношении защиты гражданского населения. Государствам-членам рекомендуется представить такую информацию.

D. Перемещение населения внутри страны

59. Особую озабоченность вызывает число вызванных конфликтом внутренне перемещенных лиц, которое достигло рекордного уровня в конце 2013 года и составило 33 миллиона человек, большинство из которых женщины и дети. Средняя продолжительность нахождения на положении внутренне перемещенных лиц в результате конфликтов составляет 17 лет, в течение которых многие внутренне перемещенные лица имеют ограниченный доступ к базовым услугам, с трудом находят средства пропитания и подвергаются повышенному риску дискриминации и эксплуатации, а их дети имеют ограниченные возможности получения образования. Вынужденное перемещение населения повышает риски и факторы уязвимости, такие как гендерное насилие, особенно для женщин и девочек. Риск вынужденного перемещения населения в результате бедствий, по оценкам, удвоился за последние 40 лет и, как ожидается, будет и дальше расти в связи с тем, что усиление демографического и социально-экономического давления и экологические изменения продолжают повышать уязвимость населения.

60. Несмотря на некоторый прогресс в улучшении координации и повышении эффективности гуманитарных операций в поддержку внутренне перемещенных лиц, существенные недостатки еще не устранены. В исследовании Института Брукинга под названием «Десять лет спустя после реформы системы гуманитарной помощи: каково положение внутренне перемещенных лиц?», опубликованном в 2014 году при поддержке УВКБ, Управления по координации гуманитарных вопросов и Швейцарии, освещаются проблемы и достигнутые до настоящего времени успехи, в том числе подчеркивается важность сильного и последовательного политического руководства на высоком уровне и эффективного участия сторон, занимающихся вопросами развития, в удовлетворении потребностей внутренне перемещенных лиц. Например, Кот-д'Ивуар, Кыргызстан и Мали разработали стратегии работы с внутренне перемещенными лицами и возвращающимися беженцами. Это является хорошим примером опыта сотрудничества между участниками деятельности в области развития и гуманитарной помощи, который следует, по мере возможности, распространять.

61. Цели в области устойчивого развития предоставят уникальный в течение жизни одного поколения шанс для эффективного решения проблемы длительного пребывания на положении внутренне перемещенных лиц. В связи с этим в рамочной программе должно учитываться бедственное положение миллионов внутренне перемещенных лиц и беженцев по всему миру, равно как и их право на жизнь в безопасных и достойных условиях с доступом к основным услугам, образованию и правовой документации и на безопасное возвращение домой или реинтеграцию в новых общинах.

Е. Гендерное насилие

62. Гендерное насилие остается основной проблемой в области защиты в ситуациях конфликта, бедствия и вынужденного перемещения населения. В 2014 году сексуальное насилие, включая изнасилование, рабство и принудительные браки, в отношении девочек-подростков продолжало оставаться тревожным явлением. К числу других проблем относятся использование сексуального насилия как формы преследования вынужденно перемещенного населения. Сообщалось также о сексуальном насилии в контексте растущего насильственного экстремизма.

63. Пересмотренные Руководящие указания Межучрежденческого постоянно-го комитета по включению мер по борьбе с гендерным насилием в гуманитарные мероприятия содержат конкретные положения о минимально необходимых мерах по предотвращению сексуального насилия и борьбе с ним. Критически важные программы для применения на местах, такие как система управления информацией о гендерном насилии, имеют кардинальное значение для обеспечения эффективного реагирования с целью удовлетворения огромных потребностей. Также важны политическая воля и коллективное и окончательное признание на самом высоком уровне того, что борьба с гендерным насилием в условиях гуманитарного кризиса является центральным звеном в эффективном гуманитарном реагировании и мерах, способствующих повышению жизнеспособности и восстановлению. Настоятельно необходимы также меры по расширению поддержки и финансированию программ борьбы с гендерным насилием.

Е. Негативные гуманитарные последствия мер по борьбе с терроризмом

64. За последнее десятилетие Совет Безопасности и многие государства-члены приняли или расширили меры по борьбе с терроризмом. Хотя усилия по борьбе с терроризмом носят законный характер, они могут иногда иметь негативные гуманитарные последствия. Постоянный диалог между гуманитарными организациями, соответствующими правительствами, донорами и контртеррористическими и санкционными комитетами Совета Безопасности имеет принципиальное значение для ограничения негативного воздействия некоторых мер по борьбе с терроризмом. Гуманитарные структуры, государства-члены и межправительственные организации должны вместе добиваться включения положений об изъятиях в отношении гуманитарной деятельности в национальные и международные правовые режимы и стратегии, касающиеся санкций и борьбы с терроризмом. В равной степени крайне важно обеспечить, чтобы гуманитарные аспекты учитывались в работе ведущих структур по финансовым операциям, в частности Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием де-

нег. Кроме того, существует настоятельная необходимость определения приемлемых параметров положений о борьбе с терроризмом в соглашениях о финансировании. Диалог о мерах по борьбе с терроризмом должен также касаться управления рисками и процедуры должной осмотрительности. Участники гуманитарной деятельности должны ввести в действие, когда это возможно и продиктовано сложившимися обстоятельствами, системы контроля, необходимые для обеспечения того, чтобы помощь направлялась только тем, кто в ней больше всего нуждается. В рамках этих усилий гуманитарные организации и государства-члены должны вести диалог по вопросам, касающимся снижения риска, повышения способности противостоять риску и распределения риска.

V. Прогресс в координации гуманитарной деятельности

A. Цикл гуманитарного программирования

65. Цикл гуманитарного программирования является скоординированной серией действий, предпринимаемых с целью оказать помощь в подготовке и осуществлении более эффективных мер гуманитарного реагирования и управлении ими и улучшить удовлетворение нужд пострадавшего населения. В 2014 году особое внимание уделялось выявлению извлеченных уроков и передовой практики с целью использовать приобретенный опыт для корректировки руководящих документов и инструментов. Например, многоблочная/многосекторальная методология первоначальной быстрой оценки была пересмотрена по итогам ее применения для оценки последствий тайфуна «Хайян» и других бедствий за последние два года. Расширяется использование мобильных средств сбора данных, таких как KoVo, которые доказали свою ценность в борьбе с распространением вируса Эбола.

66. Что касается защиты, то одной из ключевых задач является совершенствование анализа проблем и действий в области защиты населения, который поможет улучшить защиту пострадавшего населения в контексте планов гуманитарного реагирования и во всех секторах гуманитарной деятельности. Равное внимание уделяется учету вопроса о защите при разработке и осуществлении программ в каждом секторе. Под эгидой Глобального кластера по защите Межучрежденческий постоянный комитет начал проведение независимого общесистемного обзора. Обзор, который будет завершен в первой половине 2015 года, позволит подготовить рекомендации относительно способов улучшения гуманитарной системой защиты нуждающихся в помощи людей в условиях гуманитарных кризисов. Были осуществлены совместные миссии, в том числе в Южный Судан, в целях улучшения координации на полевого уровне в рамках гуманитарных страновых групп, многоблочных/многосекторальных механизмов и секторальной координации.

67. В 2015 году цикл гуманитарного программирования будет и дальше совершенствоваться путем внедрения анализа риска кризисов в качестве одного из основных элементов в процесс гуманитарного стратегического планирования, в том числе с помощью увязки региональной и национальной версий индекса для управления рисками с объединенным гуманитарным программированием и программированием в области развития. Управление по координации гуманитарных вопросов и Управление по координации оперативной деятельности в целях развития подготовят и обновят совместный руководящий документ по согласованию циклов планирования деятельности в области развития и гу-

манитарной деятельности в целях обеспечения долгосрочной жизнеспособности населения в условиях затяжных и циклических кризисов. Повышенное внимание будет также уделяться мониторингу, при этом компонент мониторинга цикла гуманитарного программирования будет полностью введен в действие в 2015 году. Это позволит повысить подотчетность при оказании помощи и обеспечить возможность необходимой корректировки действий в процессе гуманитарного реагирования.

Понимание разницы в потребностях пострадавшего населения

68. Учитывая различные потребности, возможности, проблемы и опыт женщин, мужчин, девочек и мальчиков, включая подростков и молодежь, инвалидов и пожилых людей, участие всех пострадавших групп в принятии решений и осуществлении мер реагирования имеет принципиальное значение для обеспечения того, чтобы гуманитарное программирование опиралось на факты, велось надлежащим образом и было эффективным.

69. Потребности различных сегментов населения в средствах коммуникации и возможные препятствия, мешающие доступу к информации, должны также систематически анализироваться и учитываться в планировании мер реагирования, с тем чтобы участники гуманитарной деятельности могли предоставлять информацию, которая позволит населению получать нужную им помощь или определять приоритетность своих потребностей, вносить вклад в разработку мер реагирования, принимать осознанные решения и быть эффективными лидерами в деле улучшения своего собственного положения.

70. Практика систематического сбора, анализа и использования данных, дезагрегированных по признаку пола и возраста, имеет кардинальное значение для программирования, равно как и приоритетность анализа гендерных и возрастных факторов, особенно для выявления наиболее уязвимых категорий населения и уменьшения подверженности риску различных форм эксплуатации. Принципиально важное значение имеет обязательство обеспечить необходимый уровень финансовых и людских ресурсов, необходимых для учета в гуманитарной деятельности гендерной проблематики.

71. В 2014 году в рамках обязательства Межучрежденческого постоянного комитета в контексте программы преобразований о повышении ответственности перед пострадавшим населением гуманитарное сообщество продолжало предпринимать шаги для создания механизмов и систем для вовлечения различных слоев населения в процессы принятия решений. Этот всеохватный и основанный на широком участии подход должен быть неотъемлемым элементом всех этапов цикла гуманитарного программирования. Вместе с тем не решены проблемы, связанные с пониманием того, как лучше всего на справедливой основе охватить пострадавшее от конфликта население, в частности население, входящее в группы самого высокого риска, учитывая ограничения, обусловленные отсутствием гуманитарного доступа и возможными угрозами безопасности.

72. В оперативных коллегиальных обзорах Межучрежденческого постоянного комитета отмечалась важность создания гендерно чувствительных механизмов взаимодействия и общения населением в качестве меры обеспечения готовности, а также трудности интеграции этой работы в условиях чрезвычайных ситуаций уровня 3. Один из выводов обзоров заключался в том, что вся подготов-

ка персонала и вводные инструктажи должны предусматривать рассмотрение вопросов ответственности перед пострадавшим населением и взаимодействия с ним, включая меры предотвращения сексуальной эксплуатации и насилия.

Гендерное равенство и расширение прав и возможностей женщин

73. Гендерное равенство и расширение прав и возможностей женщин в рамках гуманитарной деятельности имеет кардинальное значение для результативного и эффективного обеспечения готовности и реагирования. Существующее гендерное неравенство усиливается в чрезвычайных ситуациях, и от этого чаще всего в несоразмерной степени страдают женщины и девочки, поскольку они более подвержены гендерно детерминированным рискам и уязвимости. Например, торговля людьми в условиях чрезвычайных ситуаций может усиливаться ввиду уязвимости женщин и девочек. Признание и решение различных и конкретных приоритетных проблем женщин, девочек, мальчиков и мужчин различного возраста, состояния здоровья и положения в обществе должно быть фундаментальной основой для целенаправленной гуманитарной деятельности.

74. Необходимо найти способы заставить выполнять обязательства, принятые в глобальных, региональных и национальных нормативных рамочных программах, в отношении обеспечения гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин в контексте готовности к действиям и гуманитарного реагирования. В 2014 году во всех оперативных коллегиальных обзорах чрезвычайных ситуаций уровня 3 указывались недостатки в воплощении в практические действия стратегий, которые обеспечивали более высокую степень защиты уязвимого населения. Такие инструменты, как гендерный маркер Межучрежденческого постоянного комитета, который используется с 2009 года, должен быть адаптирован, внедрен и увязан с циклом гуманитарного программирования и системами мониторинга, с тем чтобы иметь возможность отслеживать результаты. Это не только будет способствовать росту эффективности, но и позволит повысить ответственность и целенаправленность помощи наиболее уязвимым группам.

Сексуальное и репродуктивное здоровье

75. Шестьдесят процентов предотвратимых материнских смертей и 53 процента случаев смерти детей в возрасте до пяти лет приходится на ситуации конфликта, перемещения населения и стихийные бедствия. Без доступа к экстренной акушерской помощи многие женщины умирают при беременности или родах, а многие другие страдают от долговременных тяжелых последствий для здоровья, которые можно предотвратить. Многие новорожденные умирают, не прожив даже суток. В таких условиях и в отсутствие доступа к услугам по охране сексуального и репродуктивного здоровья материнская и младенческая смертность будет расти. Необходимо обеспечить надежный и безопасный доступ к жизненно необходимым услугам и товарам для охраны репродуктивного здоровья, в частности таким, которые нужны для предотвращения случаев смерти женщин и девочек-подростков от осложнений при родах или нежелательной беременности. Существенно важно обеспечить оказание надлежащей помощи, включая экстренное предоставление контрацептивов, защиту от передаваемых половым путем инфекций и профилактику ВИЧ, всем жертвам сексуального насилия, включая мужчин и мальчиков, в течение 72 часов после эпизода насилия. Привлечение мальчиков и мужчин к участию в программах

улучшения охраны сексуального и репродуктивного здоровья также призвано сыграть важную роль. Удовлетворение потребностей в охране сексуального и репродуктивного здоровья имеет критическое значение для повышения жизнеспособности и более быстрого восстановления пострадавших общин в целом.

В. Управление информацией

76. Координация мер реагирования на чрезвычайные ситуации зависит от управления и обмена информацией, необходимой для улучшения анализа и процесса принятия решений. Достоверная информация и данные крайне важны для разработки мероприятий на всех этапах гуманитарного реагирования, включая обеспечение готовности, планирование и координацию, мониторинг программ и отслеживание финансовых операций. Эффективность реагирования на кризис зависит от управления информацией, в частности от того, можно ли использовать последние технологические инновационные решения для предоставления информационных услуг оперативным партнерам и формирующимся сообществам.

77. В отчетный период Управление по координации гуманитарных вопросов приступило к реализации многолетней рабочей программы создания новых цифровых платформ и систем и модернизации существующих, чтобы улучшить информационное обслуживание гуманитарного сообщества и оказать поддержку в обеспечении координации гуманитарной деятельности. Основными областями работы являются разработка системы управления контактной информацией для работающих на местах сотрудников гуманитарных организаций и модернизация службы отслеживания финансовой информации. Кроме того, многие гуманитарные учреждения и кластеры Организации Объединенных Наций повысили качество и расширили сферу применения своих инструментов управления информацией, таких как информационный портал УВКБ, который является главным источником данных для партнеров и доноров, оказывающих помощь беженцам из Сирийской Арабской Республики.

78. Благодаря техническому прогрессу наличие и объем информации, доступной в кризисных ситуациях, стремительно возросли. Чтобы информация была полезной, она должна поступать из широкого круга источников и преобразовываться из сырых данных в информацию, которую принимающие решения инстанции могут быстро использовать для спасения жизни людей. Проект обмена гуманитарными данными, начатый в 2014 году, будет служить центральным местом хранения гуманитарных данных многих организаций и стран, чтобы обеспечить экономию и повысить качество принятия решений и работы с общественностью. Платформа прошла испытания в Кении и Колумбии в 2014 году и использовалась в борьбе с Эболой для представления данных о медицинских пунктах на скоординированной основе.

С. Эффективные партнерства и взаимодополняемость

79. Гуманитарная система имеет целью обеспечить более многопрофильную политическую, техническую и финансовую поддержку гуманитарной деятельности с помощью инициативной пропаганды и укрепления отношений со всеми потенциальными партнерами. В 2014 году многосторонняя система для гуманитарных операций в Ираке и Сирийской Арабской Республике и различные гуманитарные объединенные фонды зафиксировали рост новых и возвращение

старых доноров. В 2014 году были также предприняты инициативы для объединения усилий всех заинтересованных сторон в поддержку гуманитарных операций в Ираке, Йемене, Сирийской Арабской Республике, Сомали, Филиппинах, Чаде и Южном Судане в контексте конференций по объявлению взносов, совместных партнерских миссий, стратегического диалога и региональных информационных платформ с участием различных заинтересованных сторон.

80. Организация Объединенных Наций продолжает активно сотрудничать с рядом региональных организаций в целях укрепления координации гуманитарной деятельности, повышения готовности на случай чрезвычайных ситуаций и улучшения реагирования. Принятие и ратификация государствами-членами Африканского союза Конвенции о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи (Кампальская конвенция) свидетельствует о позитивном вкладе, который могут внести региональные механизмы в создание нормативной базы, способствующей защите наиболее уязвимых групп населения и оказанию им помощи.

81. Организация Объединенных Наций также продолжает взаимодействовать и укреплять взаимодополняемость действий различных сторон, участвующих в оказании гуманитарной помощи. Например, рекомендации, изложенные в докладе 2014 года Института по вопросам развития зарубежных стран за 2014 год под названием «Гуманитарные кризисы, готовность на случай чрезвычайных ситуаций и меры реагирования: роль бизнеса и частного сектора», были выполнены, что подчеркивает важность стратегического сотрудничества с частным сектором в формах, выходящих за рамки материальной поддержки. Направление координаторов из частного сектора для ликвидации последствий тайфуна «Хайян» и борьбы с эпидемией Эболы облегчало проведение консультаций и оказание реальной поддержки частным сектором.

82. Национальные и местные органы власти, национальные органы по борьбе с бедствиями, местное гражданское общество и религиозные организации, доноры, диаспоры и региональные структуры, включая иностранные вооруженные силы, являются лишь некоторыми из других партнеров в процессе оказания гуманитарной помощи, которые, используя свои сравнительные преимущества, вносят реальный вклад в общее дело. Чтобы сделать многосторонние действия более эффективными, необходимо обеспечить эффективное взаимодействие между партнерами и усилить взаимодополняемость их действий с учетом потребностей и ожидаемых результатов, критерия предсказуемости возможностей и ресурсов и в рамках согласованного механизма реагирования, с тем чтобы оптимизировать и максимально повысить эффективность коллективных действий в ответ на растущие потребности. Хотя международная гуманитарная система будет продолжать играть критически значимую роль во многих крупных операциях, все шире признается необходимость объединения усилий со многими сторонами и системами, участвующими в оказании гуманитарной помощи, на более систематической и предсказуемой основе.

Д. Гуманитарная деятельность в городских районах

83. Концентрация людей, ресурсов и услуг в городах может усилить воздействие бедствий, конфликтов и насилия. Внутренне перемещенные лица, беженцы и мигранты все больше стекаются в городские районы, привлекаемые более высоким качеством услуг и возможностями заработать себе на жизнь, что может оказаться непосильным бременем для городов, в том числе для основных служб, в частности систем здравоохранения, водоснабжения и санитарии. Гуманитарная деятельность в городских районах требует разработки территориальных подходов, в частности тесных партнерских отношений между муниципальными органами власти, организациями гражданского общества и гуманитарными учреждениями. Необходимо учитывать особые риски и вызовы, связанные с адаптацией гуманитарного реагирования в городской среде, при разработке новых инструментов и моделей. Участие многих заинтересованных сторон и план реагирования на бедствия с учетом многих угроз для правительства и партнеров из гражданского общества в Кении или направление в Сирийскую Арабскую Республику старших советников по проблемам развития городов для руководства гуманитарной деятельностью являются хорошими примерами для подражания для государств-членов и гуманитарных организаций.

84. Новая повестка дня в области развития городов, которая, как ожидается, будет выработана на третьей Конференции Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат-III), которая состоится в Кито в октябре 2016 года, предоставит хорошую возможность для реального повышения жизнеспособности городов, в том числе с учетом необходимости снижения риска бедствий, с помощью более тщательной увязки программ и финансирования в области гуманитарной деятельности и развития и партнерства с местными органами власти и частным сектором.

Е. «Белые каски»

85. Инициатива, касающаяся «Белых касок», была поддержана Генеральной Ассамблеей в резолюции 49/139 В в 1994 году. С тех пор Ассамблея регулярно заявляла о своей поддержке инициативы в резолюциях 54/98, 56/102, 58/118, 61/220, 67/84 69/134. Добровольцы или «Белые каски» действуют по просьбе правительства пострадавшей страны или в ответ на призыв об оказании международной гуманитарной помощи и обеспечивают поддержку мер по непосредственному реагированию на бедствия, а также мероприятий в области восстановления, реконструкции и развития. Они также участвуют в мероприятиях, направленных на пропаганду мер по предотвращению риска и управлению им. С момента одобрения этой инициативы они участвовали в более чем 262 международных миссиях по оказанию гуманитарной помощи, во многих случаях в координации с Организацией Объединенных Наций. Благодаря накопленному за 20 лет опыту в области поддержки и облегчения оказания гуманитарной помощи во всем мире инициатива стала полезным инструментом в гуманитарной деятельности.

Е. Укрепление кадровой базы

86. Эффективная гуманитарная деятельность невозможна без своевременного развертывания персонала и материальных средств. Организация Объединенных Наций продолжает уделять первостепенное внимание системе своевременного набора и развертывания квалифицированного и опытного гуманитарного персонала и укреплять ее, оставаясь приверженной задаче обеспечивать разнообразие в отношении географического представительства и гендерного баланса. Управление людских ресурсов работает с рядом других департаментов над вопросами учета фактора разнообразия при проведении агитационно-пропагандистских мероприятий и акций во многих странах. Кроме того, будут использоваться более разнообразные социальные сети, такие как LinkedIn, Facebook, Twitter, Shina Weibo и китайский LinkedIn, для размещения объявлений о вакансиях с целью привлечь более разнообразный контингент кандидатов.

VI. Всемирный саммит по гуманитарным вопросам

87. Всемирный саммит по гуманитарным вопросам состоится в Стамбуле 26 и 27 мая 2016 года. Саммит представляет собой уникальную возможность заявить о приверженности программе преобразований, направленной на спасение большего числа жизней, облегчение страданий и обеспечение уважения человеческого достоинства в условиях конфликтов и бедствий.

88. В связи с тем, что процесс подготовки Саммита проходит при участии многих заинтересованных сторон, было организовано в общей сложности восемь региональных консультаций, каждая из которых проводилась под руководством региональной руководящей группы в составе ключевых игроков в соответствующих регионах. Каждой региональной консультации предшествовали месяцы широких контактов с заинтересованными сторонами, включая лиц, пострадавших от конфликтов и бедствий, и были проведены дискуссии в онлайн-формате. Региональные консультации сами по себе являются динамичными форумами, собирающими различных участников гуманитарной деятельности, включая государства-члены.

89. Были сформированы четыре тематические группы в составе экспертов из различных географических регионов для обобщения и анализа результатов различных консультаций по четырем обширным темам Саммита:

- Эффективность гуманитарной деятельности
- Уменьшение уязвимости и управление рисками
- Преобразование через инновации
- Удовлетворение потребностей людей в условиях конфликта.

Многие гуманитарные организации и другие заинтересованные стороны в настоящее время завершают обработку своих материалов к установленному на 31 июля 2015 года сроку. По итогам проведенных до настоящего времени консультаций был выделен ряд ключевых вопросов, в частности признание, что более ценной является гуманитарная деятельность, которая ориентирована в первую очередь на удовлетворение потребностей пострадавших людей, и предоставление им, особенно женщинам, возможности громче заявить о своих требованиях и своем выборе с помощью в большей степени ориентированной

на удовлетворение спроса гуманитарной деятельности; повышение эффективности гуманитарной деятельности в условиях конфликта путем борьбы с нарушениями международного гуманитарного права и поиска нетрадиционных способов обеспечения помощи пострадавшему населению и его защиты; расширение использования имеющихся местных ресурсов и сетей в гуманитарной деятельности как в плане готовности, оказания помощи, так и повышения жизнеспособности, особенно в условиях затяжных и периодических кризисов; и обеспечение устойчивого и гибкого гуманитарного финансирования.

90. Помимо остающихся региональных консультаций в этом процессе есть несколько ключевых мероприятий, которые еще предстоит провести: этап заседаний Экономического и Социального Совета, посвященный гуманитарным вопросам, который состоится в Женеве в июне 2015 года, тематические консультации в сентябре и глобальные консультации в октябре 2015 года. После этих консультаций Генеральный секретарь представит свои предложения в кратком докладе, в котором будут указаны приоритетные области для действий и рекомендации относительно дальнейших шагов в этом направлении.

VII. Рекомендации

91. С учетом вышеизложенного Генеральный секретарь рекомендует следующее:

а) государствам-членам, негосударственным субъектам и гуманитарным организациям следует продолжать добиваться более полного уважения и соблюдения гуманитарных принципов гуманности, беспристрастности, нейтральности и независимости;

б) государствам-членам и, когда это применимо, негосударственным субъектам следует выполнить свое обязательство уважать и защищать гуманитарный и медицинский персонал, его транспорт и объекты;

с) государствам-членам и негосударственным субъектам следует улучшить соблюдение норм международного гуманитарного права и добиваться ответственности за нарушения, а государствам-членам, Организации Объединенных Наций и гуманитарным организациям осуждать случаи таких нарушений на более последовательной и систематической основе;

д) государствам-членам следует обеспечить ответственность всех сторон в ситуациях вооруженного конфликта за нарушения международного гуманитарного права и прав человека, в том числе за нападения на гуманитарный и медицинский персонал и объекты и преднамеренное лишение доступа к средствам жизнеобеспечения, путем использования для этого всех внутренних и международных возможностей;

е) государствам-членам, структурам Организации Объединенных Наций и организациям гражданского общества следует признать неизбирательный характер оружия взрывного действия и серьезные последствия его применения для гражданского населения в населенных районах, повысить политическую приверженность решению этой проблемы и разработать практические меры на основе существующей передовой практики;

f) государствам-членам, структурам Организации Объединенных Наций и гуманитарным организациям следует продолжать взаимодействовать с целью обеспечить защиту населения от причинения ему ущерба и отстаивание его прав до и во время кризиса, в том числе на основе понимания разницы в потребностях различных людей в защите, и обеспечить надлежащий учет этих потребностей в усилиях по обеспечению готовности, мерах реагирования и восстановительной деятельности;

g) государствам-членам, Организации Объединенных Наций и гуманитарным организациям следует активизировать свои усилия с целью обеспечить более эффективную защиту и помощь внутренне перемещенным лицам и, в частности, решить проблему длительного нахождения на положении перемещенных лиц путем принятия и реализации долгосрочных стратегий на основе национальных и региональных механизмов в соответствии с Руководящими принципами по вопросу о перемещении лиц внутри страны. В этой связи государствам-членам следует поддержать ратификацию и осуществление Кампальской конвенции и внимательно изучить Руководящие принципы;

h) государствам-членам, Организации Объединенных Наций и гуманитарным организациям и организациям, занимающимся вопросами развития, следует признать центральную роль национальных и местных органов власти и учреждений в удовлетворении конкретных потребностей внутренне перемещенных лиц и беженцев и поиске решений проблемы вынужденного перемещение населения, а также роль Координатора чрезвычайной помощи в обеспечении улучшения координации с этими учреждениями и между гуманитарными организациями;

i) государствам-членам следует приложить дополнительные усилия для упрощения и ускорения процедур развертывания гуманитарного персонала и материальных средств;

j) государствам-членам, Организации Объединенных Наций и гуманитарным организациям следует предоставить необходимые людские и финансовые ресурсы для осуществления программ, учитывающих разницу в потребностях пострадавшего населения, в том числе с помощью систематического сбора, анализа и использования дезагрегированных по признаку пола и возраста данных;

k) Организации Объединенных Наций и гуманитарным организациям и организациям, занимающимся вопросами развития, следует активно взаимодействовать с пострадавшим от кризисов населением, в частности с тем, которое подвергается наибольшему риску, в том числе путем поддержания с ним контактов, участия в соответствующих процессах и поддержки их собственных усилий и расширения их возможностей удовлетворять различные потребности и решать проблемы своей уязвимости;

l) государствам-членам следует укреплять свою приверженность делу предотвращения и смягчения последствий гуманитарных кризисов и обеспечения к ним готовности посредством, в частности, интегрирования вопросов управления рисками в национальные планы развития, поддержки многолетнего планирования гуманитарной деятельности и обеспечения увязки этих планов с долгосрочными приоритетами в области развития;

m) Организации Объединенных Наций и гуманитарным организациям следует активизировать усилия в поддержку национальных правительств по картированию потенциала в области готовности и реагирования на случай чрезвычайных ситуаций на страновом и региональном уровнях, в том числе потенциала правительств, гражданского общества, частного сектора и других соответствующих сторон, с тем чтобы обеспечивать более эффективную увязку и взаимодополняемость усилий национальных и международных структур по реагированию на бедствия;

n) государствам-членам, Организации Объединенных Наций и гуманитарным организациям следует инвестировать в создание и укрепление местного и национального потенциала гуманитарного реагирования, с тем чтобы дополнять, а не подменять или замещать национальный потенциал в области реагирования на кризисы, особенно затяжные или периодические кризисы.
