

**Совет Безопасности**

Distr.: General
26 November 2002
Russian
Original: English

**Доклад Генерального секретаря Совету Безопасности
о защите гражданских лиц в вооруженном конфликте****Введение**

1. Настоящий третий по счету доклад о защите гражданских лиц в вооруженном конфликте представляется по просьбе Председателя Совета, содержащейся в его письме от 21 июня 2001 года (S/2001/614).

2. В первом докладе от 8 сентября 1999 года (S/1999/957) излагались факты о реальности, с которой сталкиваются миллионы гражданских лиц во всем мире в ситуациях вооруженного конфликта, и содержались рекомендации, чтобы Совет Безопасности принял меры по поощрению сторон конфликта к более эффективной защите гражданского населения. Второй доклад от 30 марта 2001 года (S/2001/331) был посвящен некоторым дополнительным мерам, которые могут принять государства-члены в целях укрепления своего собственного потенциала по защите гражданских лиц в вооруженном конфликте.

3. В течение 18 месяцев после представления этих докладов Управление по координации гуманитарных вопросов Секретариата принимало меры по обеспечению более последовательного и систематического представления этих вопросов различным органам Организации Объединенных Наций, прежде всего Совету Безопасности и Экономическому и Социальному Совету. О большом интересе свидетельствует увеличение числа брифингов для Совета Безопасности в течение последних 18 месяцев, на которых особое внимание уделялось вопросам гуманитарного характера применительно к проблемам мира и безопасности, особенно защиты гражданских лиц. Однодневный семинар по вопросу о положении в районе реки Мано, который был проведен Советом 18 июля 2002 года и на котором выступили представители Департамента по политическим вопросам, Департамента операций по поддержанию мира и Управления по координации гуманитарных вопросов, предоставил возможность для практического анализа эффективности и адекватности мандата Миссии Организации Объединенных Наций в Сьерра-Леоне (МООНСЛ). Он также позволил сделать всеобъемлющий обзор потребностей гражданских лиц в защите, а также проблем миростроительства и политических задач. Было бы целесообразно проводить дальнейшие регулярные обзоры мандатов Совета Безопасности с точки зрения их воздействия на положение гражданских лиц и в контексте единого анализа политической обстановки, проблем безопасности и гуманитарных вопросов.

4. Была проделана также значительная работа по повышению эффективности и действенности повестки дня в области политики, определенной в первых двух докладах. По просьбе Совета Безопасности Управление по координации гуманитарных вопросов подготовило памятную записку, которая была принята Советом в заявлении его Председателя от 15 марта 2002 года (S/PRST/2002/6). Памятная записка является практическим средством, которое обеспечивает основу для улучшенного анализа и оценки основных вопросов защиты гражданского населения, возникающих в связи с конфликтом. Она была основана на результатах серии обсуждений «за круглым столом», которые были организованы государствами-членами, системой Организации Объединенных Наций, Международным комитетом Красного Креста (МККК), неправительственными организациями и научными экспертами, все из которых внесли вклад в ее подготовку. После ее принятия памятная записка служит в качестве общей основы и исходного документа в вопросах обеспечения защиты гражданских лиц.

5. Более тесное сотрудничество и координация между Департаментом операций по поддержанию мира и Управлением по координации гуманитарных вопросов способствовали выполнению значительной части работы, проделанной после выпуска предыдущего доклада. Взаимодействие между этими двумя департаментами Секретариата было особенно полезным для разработки и выпуска памятной записки. В настоящее время ведется обсуждение путем углубления сотрудничества между Департаментом и Управлением и содействия совместному планированию на основе осуществления постоянно действующих инструкций. Как и памятная записка, эти постоянно действующие инструкции будут направлены на учет касающихся защиты гражданских лиц вопросов в работе, связанной с учреждением, закрытием и преобразованием миссий и мандатов по поддержанию мира.

6. «Круглые столы» также способствовали составлению «оперативного плана», просьба о чем содержится в резолюциях 1265 (1999) от 17 сентября 1999 года и 1296 (2000) от 19 апреля 2000 года Совета Безопасности. Первоначальный вариант этого «оперативного плана» излагается в приложении к настоящему докладу для рассмотрения членами Совета Безопасности. В этом варианте были реорганизованы рекомендации в соответствии с практическими темами, которые были определены в рамках «круглых столов» и повторены в памятной записке. В начале 2003 года Управление по координации гуманитарных вопросов проведет работу с другими подразделениями Секретариата и системой Организации Объединенных Наций в целях доработки концепции «оперативного плана» на основе определения конкретных мероприятий по обеспечению его практического осуществления государствами и сведения этих мероприятий в согласованный план действий с указанием сроков завершения и обязанностей учреждений.

7. В настоящее время основное внимание будет уделяться практическому осуществлению, к чему призывает Совет Безопасности и Экономический и Социальный Совет. В своей резолюции 2002/32 от 26 июля 2002 года Совет конкретно предлагает государствам-членам активно участвовать в практикумах, посвященных защите гражданских лиц, в целях обмена знаниями и опытом и совершенствования практических методов деятельности. Управление по координации гуманитарных вопросов координирует проведение шести региональных практикумов, в которых участвуют соответствующие представители Организации Объединенных Наций, неправительственных организаций и учебных

заведений, а также руководители основных правительственных министерств, в частности, министерств иностранных дел, обороны и внутренних дел. На практикумах представляются и излагаются основополагающие концепции защиты гражданских лиц, обеспечивается привитие участникам практических навыков использования диагностических средств, таких, как памятная записка, и дается оценка в региональном разрезе угроз безопасности и защите гражданских лиц.

8. При содействии правительства Южной Африки в Претории недавно был проведен первый из этих практикумов, в котором активно участвовали восемь стран южноафриканского региона. Их замечания и выводы о защите гражданских лиц отражают опыт региона, в котором страны либо пережили и вышли из конфликта, либо пострадали от региональных конфликтов и их последствий, например огромных потоков беженцев.

9. На южноафриканском практикуме была подчеркнута важность региональных действий и необходимость участия региональных организаций в защите гражданских лиц. Создание Африканского союза (АС) и Нового партнерства в целях развития в Африке обеспечивает важную новую платформу для мобилизации большей поддержки усовершенствованного механизма защиты гражданских лиц. Правительство Южной Африки предлагает внести этот вопрос на рассмотрение АС. На практикуме было также подчеркнуто, что эффективный контроль за распространением стрелкового оружия и программами разминирования требует общей региональной политики и общих региональных структур, обеспечивающих контроль и уничтожение. Опыт данного региона в области включения комбатантов в состав вооруженных сил свидетельствует о важности разработки выделения кодексов поведения, определяющих взаимоотношения между отдельными членами вооруженных сил и гражданским населением и необходимость подкрепления таких кодексов соответствующими системами отчетности. Отделение вооруженных элементов от беженцев является одним из самых главных приоритетов региона. Участники отметили растущую тенденцию милитаризации беженцев и местного населения в местах расположения лагерей беженцев в приграничных районах или в непосредственной близости к зонам конфликта. Отмечалось широкомасштабное участие негосударственных вооруженных субъектов в конфликтах в регионе, и на практикуме подчеркивалась важность привлечения их к переговорам по урегулированию конфликтов и обеспечения признания их личной ответственности и обязанности в отношении защиты гражданских лиц.

10. В работе второго практикума, проведенного в Японии, участвовали официальные лица и представители гражданского общества из 11 стран Восточной Азии и Тихоокеанского региона. На нем было отмечено, что регион не располагает хорошо развитыми региональными структурами и что причины конфликта отличаются от причин в других регионах и обычно носят общинный или этнический характер. Поэтому обеспокоенность в регионе прежде всего вызывают потенциальные проблемы, связанные с притоком беженцев и отсутствием в регионе возможностей отреагировать на них. Региону также присуща сильная заинтересованность в миротворчестве и его поддержка, хотя в этой сфере отмечается незначительный обмен опытом. На практикуме была продемонстрирована необходимость содействовать защите гражданских лиц как одного из ключевых элементов предупреждения конфликта. Это охватывает подготовку специалистов в области поддержания мира, поскольку миротворцы могут не до конца осознавать задачи и обязанности по защите гражданских лиц, в связи с чем требуется общий подход. Недавние взрывы бомб в Бали,

чем требуется общий подход. Недавние взрывы бомб в Бали, Индонезия, подчеркнули обеспокоенность всех стран региона по поводу терроризма и его связи с защитой гражданских лиц. Страны региона участвуют в подготовке нового законодательства в целях устранения этой проблемы безопасности. Это также сфера, в которой правительствам могут потребоваться советы и поддержка, чтобы новые меры обеспечили целенаправленность действий в защиту гражданских лиц — жертв терроризма и по-прежнему не шли вразрез с общими обязанностями по защите гражданских лиц. Региональные практикумы инициировали важный процесс развития понимания и поддержки в отношении культуры защиты, о чем говорилось в первом докладе, и обеспечили возможность привлечения региональных органов к решению этой задачи.

11. Важно также изучить меняющиеся тенденции и обусловленные ими новые условия защиты гражданских лиц в вооруженном конфликте. После последнего доклада некоторые из наиболее затянувшихся и ожесточенных конфликтов в мире близки к урегулированию или подошли к концу. В настоящее время Ангола находится на пути к миру после трех десятилетий гражданской войны, в результате которой погибли тысячи людей и миллионы оказались перемещенными лицами. В Сьерра-Леоне, где в отношении гражданских лиц были совершены наиболее варварские акты насилия, налицо явные признаки окончания гражданского конфликта. Афганистан является еще одним ярким примером окончания казавшегося неразрешимым конфликта. Однако все эти три случая подтвердили кардинальное значение защиты гражданского населения, в том числе его право на гуманитарную помощь, даже в конфликтах, близких к разрешению, и на переходном этапе консолидации мира. Одним из важных аспектов осуществления мер по защите гражданских лиц является наблюдение, контроль и проверка повсеместного обеспечения прав человека. Это требует тесного сотрудничества между Департаментом по политическим вопросам, Управлением по координации гуманитарных вопросов, Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) и соответствующими учреждениями Организации Объединенных Наций, уполномоченными решать задачи защиты, чтобы достигнутые путем переговоров мирные соглашения носили всеобъемлющий характер и обеспечивали должный учет в политических договоренностях гуманитарных и правозащитных принципов и приоритетов.

12. В настоящее время хорошо известно, что не комбатанты, а гражданские лица являются главными жертвами конфликтов, при беспрецедентно высоком числе жертв среди женщин и детей. В последнее десятилетие непосредственно в результате конфликта погибли свыше 2,5 миллиона человек, а в 10 раз больше (31 миллион человек) оказались на положении перемещенных лиц и беженцев. Это свидетельствует о страдании людей в огромном масштабе. С ростом глобального терроризма возникла новая угроза для гражданских лиц, которая может существенно увеличить масштабы страданий в будущем и серьезно повлиять на усилия международного сообщества по защите гражданских лиц, особенно усилия по отделению гражданских лиц от комбатантов. Эта новая проблема в нашей работе глубоко анализируется в заключительной части настоящего доклада.

13. Со времени представления предыдущего доклада все большее число государств, организаций Организации Объединенных Наций и региональных и неправительственных организаций пользуются Руководящими принципами по

вопросу о перемещении лиц внутри страны (E/CN.4/1998/53/Add.2, приложение) в целях укрепления юридических основ защиты внутри перемещенных лиц. Ангола и Уганда включили или занимаются включением аспектов Руководящих принципов в нормативно-правовые принципы расселения и возвращения. В Судане как правительство, так и Народно-освободительная армия Судана (НОАС) участвовали в отдельных практикумах, проводившихся межучрежденческой Группой по внутренним перемещенным лицам в составе Управления по координации гуманитарных вопросов, в целях содействия разработке основ политики. В Белграде официальные лица на федеральном (Союзная Республика Югославия) и республиканском (Сербия) уровнях выразили заинтересованность в создании юридической основы, требуемой для ответных действий. В Афганистане Руководящие принципы используются в качестве основы для продолжающейся разработки декрета о безопасном возвращении внутренних перемещенных лиц, работа над которым все еще ведется. Более того, учреждения используют их как основу для обсуждения с местными властями и распространения, а также руководства при осуществлении проектов и программ. В Индонезии власти начали процесс просвещения общественности с использованием Руководящих принципов в целях активного содействия их более глубокому пониманию.

14. Принятие согласованных норм гуманного обращения с внутренними перемещенными лицами должно, конечно же, сопровождаться их тщательным практическим осуществлением в тех случаях, когда лица, перемещенные внутри страны, могут возвратиться домой. Например, в Анголе и Бурунди предпринимаются усилия по созданию необходимых предварительных условий для безопасного и планомерного возвращения, тем самым позволяющие учитывать потребности в защите возвращающихся перемещенных внутри страны лиц и беженцев.

15. В условиях перехода от конфликта к миру для обеспечения защиты гражданских лиц в трех основных сферах потребуются предпринять практические действия, необходимые как для создания условий для эффективного перехода к миру, так и для всего дальнейшего процесса: обеспечение доступа к гуманитарной помощи, четкое отделение гражданских лиц от комбатантов и быстрое восстановление правопорядка, справедливости и примирения в ходе переходного этапа. В настоящем докладе также рассматриваются несколько новых проблем — сексуальная эксплуатация, коммерческая эксплуатация и терроризм — и их воздействие на защиту гражданских лиц.

16. В настоящем докладе не подробно рассматриваются вопросы, касающиеся женщин и детей в вооруженном конфликте, поскольку эти вопросы являются предметом доклада о женщинах, мире и безопасности (S/2002/1154) и доклада о детях и вооруженном конфликте (S/2002/1299).

Доступ к уязвимому населению

17. Тщательно оговоренные на переговорах условия доступа в гуманитарных целях позволяют значительно усилить защиту гражданского населения в краткосрочной перспективе и улучшить возможности успешного перехода к процессу примирения. Присутствие гуманитарных организаций укрепляет идею нейтралитета — концепцию, имеющую важное значение для защиты граждан-

ского населения. Беспрепятственный доступ гуманитарных учреждений ко всему нуждающемуся населению, вне зависимости от группы или статуса, также устраняет основу для недовольства и в значительной степени позволяет подтвердить возможность преодоления споров, разногласий или недовольства. Доступ также может напоминать населению, пострадавшему от конфликта, о долгосрочных благах, которые могут быть получены от мира. В результате деэскалации конфликта, снижения степени его интенсивности и информирования о благах мира обеспечение доступа предоставляет гражданским лицам непосредственную краткосрочную защиту, а также создает основу для эффективного и устойчивого перехода к миру.

18. Позитивное воздействие беспрепятственного доступа в гуманитарных целях на процесс перехода к миру было продемонстрировано в самое последнее время в Судане в октябре 2002 года, когда беспрепятственный доступ явился основой меморандума о понимании между суданскими властями и Народно-освободительным движением/Армией Судана (НОДС/А), первого за 19 лет, ознаменовавшего прекращение боевых действий. При помощи последующего технического соглашения по вопросам осуществления, подписанного спустя две недели, удалось продлить процесс прекращения военных действий и устранить ограничения в отношении доступа до конца 2002 года, с возможностью его дополнительного продления.

19. Однако в большинстве конфликтных ситуаций обеспечение доступа в гуманитарных целях продолжает являться одной из основных задач. Во многих конфликтах защита и помощь миллионам находящихся в уязвимом положении гражданских лиц по-прежнему являются объектом манипуляций, задержек и даже отказов с тяжелыми последствиями. Ряд препятствий подрывает усилия по обеспечению доступа, включая угрозу физической неприкосновенности сотрудников, оказывающих помощь, отказ в доступе со стороны властей и отсутствие структурно оформленного сотрудничества с негосударственными субъектами.

20. Об отсутствии безопасных условий и связанном с этим отсутствии доступа для гуманитарных учреждений красноречиво свидетельствует положение в Демократической Республике Конго, где ограничение доступа для гуманитарных целей повлекло гибель множества людей (по сообщениям, погибли более 2,5 миллиона человек, из которых приблизительно 350 000 человек погибли непосредственно в результате насилия). В районе Итури в восточной части Демократической Республики Конго в апреле 2001 года были жестоким образом убиты шесть сотрудников МККК, что привело к сокращению численности и выводу гуманитарного персонала. В настоящее время положение в Итури вызывает большую озабоченность, поскольку здесь существует опасность возобновления массовых убийств на этнической почве, как это имело место в начале 2001 года. В Либерии, где в результате продолжающихся столкновений, произошло существенное ухудшение гуманитарного положения, лишь 120 000 человек получают гуманитарную помощь, в то время как гораздо более крупная группа находящихся в уязвимом положении и перемещенных лиц по-прежнему остается без помощи. В Афганистане большую озабоченность по-прежнему вызывает положение в области безопасности. В ряде районов продолжают отмечаться спорадические межфракционные вооруженные столкновения, приводящие к нарушению доступа и, следовательно, к перерывам в осуществлении программ помощи и контроля.

21. Несмотря на институциональные усилия Организации Объединенных Наций по укреплению профессиональной подготовки сотрудников и потенциала для удовлетворения потребностей в области безопасности, гуманитарный персонал, а также гражданские лица по-прежнему являются объектом нападений с целью сделать невозможным оказание гуманитарной помощи. В дополнение к бесчисленным жертвам среди гражданского населения в 2002 году четыре сотрудника Организации Объединенных Наций были убиты и два похищены. Сотрудники таких международных организаций, как МККК, также были жертвами убийств и похищений. Другие работники гуманитарных учреждений являлись объектом нападений в Бурунди, Судане, Чечне и на оккупированных палестинских территориях.

22. Такие акты не просто приводят к гибели отдельных лиц. Они являются посягательством на авторитет Организации Объединенных Наций и МККК и других гуманитарных организаций, попыткой заставить их уйти и лишить их роли защитников гражданских лиц в условиях конфликта. Когда такие акты совершаются во время вооруженного конфликта, их следует квалифицировать в качестве военных преступлений и соответственно рассматривать в компетентных национальных судебных органах или Международном уголовном суде.

23. Гуманитарный доступ иногда ограничивается по той причине, что он сам воспринимается как потенциальная угроза для других групп населения. Пример этого — тяжелое гуманитарное положение на оккупированных палестинских территориях. Гуманитарный кризис неразрывно связан с мерами, принятыми Израилем в ответ на взрывы смертников и другие нападения на израильские военные и гражданские объекты. Доступ предоставляется исключительно по усмотрению Израильских сил обороны, и в нем часто отказывается персоналу Организации Объединенных Наций и других гуманитарных организаций.

24. Личный посланник Генерального секретаря по гуманитарным вопросам на оккупированных территориях г-жа Катрин Бертини сообщила в августе об углубляющемся гуманитарном кризисе, охарактеризовав его в качестве кризиса, затрагивающего вопросы доступа и передвижения. Она особо отметила последствия для гражданского населения утраты доступа к учреждениям, удовлетворяющим основные потребности и предоставляющим основные услуги, включая медицинское обслуживание и образование, в результате введения комендантских часов и блокады территорий, а также прекращение оказания населению других услуг, в частности снабжения продовольствием и водой.

25. Еще одно ограничение, мешающее обеспечению гуманитарного доступа, связано с отсутствием налаженных контактов с негосударственными субъектами. Эта проблема имеет два уровня. Во-первых, государства могут не хотеть или быть не в состоянии привлекать к диалогу негосударственные субъекты как по вопросам, касающимся мирного процесса, так и по вопросам, касающимся их обязательств перед гражданским населением в соответствии с Женевскими конвенциями. Поэтому только немногие негосударственные субъекты признают свои обязанности в отношении обеспечения гуманитарного доступа как одного из компонентов международного гуманитарного права, и это приводит к тому, что доступ ограничивается, носит непредсказуемый характер или вообще отсутствует. Такой недостаток понимания и выполнения обязательств усугубляется большим числом враждующих сторон в многочисленных гражданских конфликтах — начиная от фактических властей и военачальников и

кончая военными подразделениями, участвующими в боевых действиях, и официальными политическими организациями, которые в конечном счете могут стать сторонами мирного соглашения.

26. Во-вторых, чрезвычайно важно, чтобы гуманитарные субъекты могли свободно общаться с негосударственными субъектами в целях обсуждения таких важных вопросов, как гуманитарный доступ, вне зависимости от отношений между государством и повстанческими группировками. В конфликтах с неопределенными линиями фронта такие контакты, однако, часто осуществляются под давлением ряда гуманитарных органов, включая учреждения Организации Объединенных Наций, МККК и неправительственные организации. Существует большой риск фрагментарности, непоследовательности или параллелизма переговоров по вопросам, касающимся гуманитарного доступа. Повстанческие группировки могут противопоставлять одну организацию другой, повышая угрозу безопасности и еще больше затрудняя доступ.

27. Чтобы быть эффективными, переговоры должны проводиться на организованной и скоординированной основе с использованием согласованных стандартов и механизмов. Комплексные рамочные соглашения обеспечивают более прочную и транспарентную основу гуманитарного доступа. Памятная записка может служить полезным руководством по рассматриваемым вопросам. Учреждения Организации Объединенных Наций также готовят пособие по условиям работы с вооруженными группами для лучшего содействия координации и повышения эффективности переговоров.

28. В случае тщательной подготовки с учетом соответствующих принципов переговоры по вопросу об обеспечении беспрепятственного гуманитарного доступа могут также стать основой для будущего перехода к миру и восстановлению в немалой степени потому, что они являются одними из немногих, если не единственными форумами, на которых стороны конфликта могут разговаривать друг с другом. Национальные дни иммунизации и «дни спокойствия», позволяющие оказывать целевые услуги, прежде всего детям, оказались хорошей отправной точкой в условиях ряда конфликтов, в том числе в Либерии и Сьерра-Леоне. К числу двух моделей эффективных комплексных механизмов относятся Операция «Мост жизни для Судана» (ОМЖС) и Орган по координации помощи Сомали (ОКПС). Операция «Мост жизни для Судана» (ОМЖС) обеспечивает оперативные рамки для учреждений Организации Объединенных Наций и неправительственных организаций в Судане в плане предоставления доступа к гражданскому населению вне зависимости от места его проживания и служит промежуточным звеном в усилиях по обеспечению соблюдения принципов, лежащих в основе защиты гражданского населения, в ходе проведения нынешних мирных переговоров в Мачакосе, Кения. ОКПС объединяет усилия системы Организации Объединенных Наций и консорциума международных неправительственных организаций. Он был таким же надежным средством предоставления необходимой помощи в ходе продолжающегося и разрушительного конфликта. Хотя гражданское население как в Судане, так и в Сомали продолжает быть объектом нападений, этот механизм обеспечивает платформу для продолжения переговоров по вопросам гуманитарного доступа.

29. Государствам настоятельно рекомендуется содействовать более широкому использованию комплексных рамочных механизмов, прежде всего тогда, когда не проводятся какие-либо операции по поддержанию мира и отсутствуют дру-

гие соглашения, обеспечивающие основу для гуманитарного доступа, в качестве одного из нетрадиционных средств обеспечения гуманитарного доступа — как важной основы для защиты в ходе кризиса и платформы для перехода к миру. Во многих случаях это может быть обеспечено только в результате существенного двустороннего давления на воюющие стороны. При этом важное значение имеет поддержка и влияние Совета Безопасности и государств-членов.

30. Подводя итоги, можно сказать, что следующие практические меры могут улучшить в условиях вооруженных конфликтов доступ к гражданскому населению и могут способствовать инициированию и консолидации переходных процессов:

- все стороны конфликта, включая негосударственные субъекты, должны понимать их обязательства и ответственность перед гражданским населением;
- должны существовать четко определенные условия для гуманитарного доступа, зафиксированные в любых положениях о сотрудничестве;
- контакты должны осуществляться на скоординированной основе с участием всех гуманитарных организаций и учреждений Организации Объединенных Наций и с учетом согласованных условий;
- памятная записка должна использоваться в качестве инструмента для структурирования и придания целенаправленности деятельности в связи с проведением переговоров по вопросам доступа;
- контакты между воюющими сторонами по вопросам гуманитарного доступа должны носить структурно оформленный характер. Рамочные соглашения являются самым лучшим средством в тех случаях, когда не проводятся операции по поддержанию мира;
- правительствам не следует ставить деятельность по обеспечению основных прав гражданского населения в зависимость от предполагаемых угроз в отношении безопасности.

Отделение гражданских лиц от вооруженных элементов

31. Конфликт часто приводит к возникновению смешанных групп перемещаемого населения, включающего не только беженцев, внутренних перемещенных лиц и других гражданских лиц, но и вооруженные элементы, которые пытаются укрыться в соседних странах. Продолжающееся присутствие комбатантов подрывает процесс перехода к миру. Более того, присутствие вооруженных элементов в лагерях беженцев и поселениях для перемещенных внутри страны лиц имеет весьма специфические и серьезные гуманитарные последствия. Женщины и дети особенно уязвимы к серьезным нарушениям прав человека, таким, как торговля людьми, принудительный призыв на службу в армию, изнасилования и другие формы физического и сексуального насилия.

32. На протяжении последнего года были успешно проведены мероприятия по переселению, позволившие отделить гражданское население от комбатантов. В северных районах Демократической Республики Конго власти, сотрудничавшие с Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных

Наций по делам беженцев (УВКБ) и Миссией Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго (МООНДРК), смогли успешно отделить вооруженные элементы от гражданского населения, что позволило предоставить жилье 26 000 беженцев из Центральноафриканской Республики и переселить их. В Сьерра-Леоне власти при помощи УВКБ смогли убедить беженцев покинуть приграничные районы, что позволило в более безопасных условиях произвести отбор и отделить комбатантов от беженцев и ввести отдельный режим интернирования комбатантов.

33. Вызывают озабоченность две особые проблемы: одна касается смешения комбатантов и гражданских лиц в ряде ситуаций, а другая, конкретно, — поступления комбатантов в лагеря и поселения беженцев и перемещенных внутри страны лиц.

34. Когда комбатанты смешиваются с гражданскими лицами, для решения этой проблемы правительства иногда прибегают к использованию чрезвычайных мер, некоторые из которых могут быть несоразмерными или носить карательный характер по отношению к гражданскому населению. Примерами таких мер, которые сами по себе привели к усилению угрозы безопасности и правам гражданского населения на защиту, относятся создание лагерей для перегруппировки населения, принудительное переселение, создание охраняемых деревень и, на Ближнем Востоке, карательные меры в отношении гражданского населения. Такие действия нарушают международное гуманитарное право и нормы защиты прав человека, и их следует осудить.

35. Опыт показывает, что в тех случаях, когда вопросы касаются беженцев, важно сразу же отделить гражданских лиц от вооруженных элементов в лагерях беженцев и других местах. Чем больше эти лагеря остаются милитаризованными, тем труднее будет решить эти проблемы. Это создает также большие трудности на постконфликтном переходном этапе, мешая возвращению и реинтеграции беженцев. Создание лагерей беженцев на достаточном удалении от границы имеет важное значение для сохранения гражданского и гуманитарного характера этих лагерей.

36. Часто деятельность по ликвидации лагерей беженцев в приграничных районах носит сложный и трудный характер. Иногда правительства, опасаясь нестабильности, предпочитают ограничить проблему приграничными районами. Власти могут также захотеть оставить беженцев в приграничных районах по стратегическим, политическим или военным соображениям. Сами беженцы могут не желать покинуть приграничный район, предпочитая периодически возвращаться домой или иметь возможность в случае необходимости спастись бегством. Эта проблема подвергает испытанию гостеприимство принимающих общин и государств, которые обнаруживают, что конфликт не только втягивает в себя местное население, но и неизбежно выходит за границы местных принимающих общин, влияя на безопасность в приграничных районах. Мирные жители по обеим сторонам границы могут принуждаться к выполнению обязанностей курьеров, а дети вовлекаться в вооруженную борьбу. Когда эти массовые миграционные потоки также включают в себя вооруженные элементы, возникает угроза для региональной безопасности и опасность перерастания конфликтов в международные. Демократическая Республика Конго, Замбия и Западная Африка служат наглядными примерами такой опасности. Именно в этих сложных и постоянно меняющихся условиях международное сообщество

должно добиваться своей цели сохранения гуманитарного и гражданского характера лагерей беженцев и вынужденных переселенцев.

37. В недавно опубликованной УВКБ Программе по вопросу о защите¹ предусматривается комплекс мер по сохранению гуманитарного характера убежища. Одним из конкретных результатов Программы является принятое недавно Исполнительным комитетом УВКБ заключение по вопросу о гражданском и гуманитарном характере убежища², в котором излагаются важные положения для государств-членов, необходимые для обеспечения физической безопасности беженцев, в частности в лагерях беженцев. В заключении подчеркивается, что принимающие государства несут основную ответственность за обеспечение гражданского и гуманитарного характера убежища, содержится призыв к разоружению вооруженных элементов и рассматриваются вопросы выявления, отделения и интернирования комбатантов.

38. УВКБ в сотрудничестве с государствами-членами, другими учреждениями Организации Объединенных Наций и МККК разработает конкретные меры для разоружения вооруженных элементов, а также для выявления, отделения и интернирования комбатантов. Эти меры будут способствовать разъяснению стандартов и процедур, согласованных всеми ответственными сторонами. Государствам будет конкретно предложено оказывать поддержку в направлении сотрудников по охране в небезопасные районы нахождения беженцев. В этой связи Организация Объединенных Наций с согласия принимающих государств будет направлять многодисциплинарные группы по оценке в районы эскалации кризиса для оценки ситуации на местах, оценки угрозы беженцам и вынесения практических рекомендаций.

39. Некоторые государства заявляют, что одним из основных препятствий на пути их усилий по физическому разъединению вооруженных элементов и гражданских лиц является нехватка ресурсов и возможностей. Если эта задача действительно выходит за рамки возможностей местных властей, то эти проблемы необходимо признать и по возможности решить. Важнейшее значение имеет помощь со стороны международной гражданской полиции и вооруженных сил, особенно в деле разоружения и демобилизации вооруженных формирований и их перемещения в другие районы. Одним из практических решений было бы создание реестра экспертов, которые могли бы прикомандировываться правительствами их стран на ограниченный период времени для оценки ситуации, разработки стратегии, оказания помощи местным властям и по возможности принятия на экспериментальной основе соответствующих мер совместно с местными властями. Государствам-членам, которые обладают такой возможностью, настоятельно предлагается оказать необходимую практическую поддержку. При этом следует понимать, что ответственность за предоставление убежища жертвам насилия, обеспечение для них защиты, чрезвычайной помощи и содействия по-прежнему лежит на государствах.

40. Подводя итог, можно отметить, что для содействия эффективному отделению гражданских лиц от вооруженных элементов необходимы следующие практические меры или выполнение следующих требований:

а) готовность правительств перенести лагерь беженцев и поселения вынужденных переселенцев из пограничных районов, а также отделить и интернировать комбатантов;

b) оперативное развертывание multidisciplinary групп Организации Объединенных Наций по оценке для оказания помощи и поддержки в отделе комбатантов от гражданских лиц;

c) оказание поддержки государствам, принимающим беженцев, в целях укрепления потенциала правоохранительных органов путем принятия надлежащих комплексных мер обеспечения безопасности, в частности для укрепления подразделений полиции в небезопасных районах размещения беженцев;

d) принятие мер к тому, чтобы правительства руководствовались памятной запиской и осуществляли Программу по вопросу о защите в ситуациях совместного размещения комбатантов и гражданских лиц в качестве средства обеспечения соответствия принимаемых ими ответных мер в условиях предполагаемой угрозы безопасности международно-правовым стандартам.

Правопорядок, правосудие и примирение

41. Восстановление законности имеет основополагающее значение для того, чтобы страна могла перейти от периода конфликта к устойчивому миру на базе гарантированной защиты гражданских лиц и восстановления правопорядка. В современных гражданских конфликтах органы обеспечения безопасности, правопорядка и правосудия часто первыми теряют свою эффективность или перестают выполнять свои функции, что создает вакуум в области защиты прав человека. Этот вакуум иногда заполняется на временной основе многофункциональными миротворческими операциями, например такими, какие были предприняты в Косово и Тиморе-Лешти, где международная гражданская полиция обеспечивает правопорядок, а международные вооруженные силы — общую безопасность.

42. Долгосрочное решение проблем безопасности такого масштаба невозможно без создания хорошо подготовленной, оснащенной и регулярно финансируемой национальной армии и национальной полиции в контексте полноценного функционирования системы уголовного правосудия. Предпринятые недавно усилия для достижения этого имели решающее значение, например в Тиморе-Лешти, где относительно быстрая трансформация Вооруженных сил национального освобождения Восточного Тимора (ФАЛИНТИЛ) при международной поддержке в ядро национальных сил обороны имела ключевое значение для плавного перехода к независимости.

43. В настоящее время международное сообщество пытается обеспечить такой переход в Афганистане, где наиболее серьезной проблемой для неустойчивого мира по-прежнему является отсутствие безопасности на большей части территории страны. В отсутствие стабильных условий безопасности положение в области прав человека в Афганистане по-прежнему является неблагоприятным во многих аспектах, главным образом из-за слабости центрального правительства, военно-феодалного правления, междоусобной борьбы и весьма неразвитой и нефункциональной системы правосудия. Положение женщин по-прежнему является поводом для беспокойства во многих районах страны. Необходимо, чтобы доноры путем выделения необходимых ресурсов поддержали усилия правительства и народа Афганистана по обеспечению безопасности в их стране.

44. Для поддержания безопасности и правопорядка в любой переходной ситуации одной из приоритетных задач должно являться осуществление всеобъемлющей программы разоружения, демобилизации и реинтеграции. В Сьерра-Леоне официальная программа разоружения, демобилизации и реинтеграции является одним из центральных элементов Ломейского мирного соглашения. Это Соглашение также является первым такого рода соглашением, в котором признаны особые потребности детей в процессе разоружения, демобилизации и реинтеграции, причем была успешно проведена демобилизация и разоружение почти 7000 детей-солдат. Этот процесс завершился в январе 2002 года, и прилагаемые в настоящее время усилия по реинтеграции являются необходимыми элементами улучшения условий в области безопасности, которое столь необходимо для достижения прочного мира.

45. Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) способствует активному участию стран в процессе разоружения, демобилизации и реинтеграции, обеспечивает поддержку национальных возможностей по реадaptации комбатантов и оказывает техническую консультативную помощь по вопросам политики в таких странах, как Афганистан, Сьерра-Леоне, Ангола, Демократическая Республика Конго и Сомали. Аналогичным образом, Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и его партнеры принимают участие в деятельности по предупреждению вербовки, обеспечению демобилизации и социальной реинтеграции детей-солдат в этих и других странах. Ключом к успешной реинтеграции и предупреждению повторной вербовки детей-солдат являются долгосрочные инвестиции в образование, профессиональную подготовку и программы поддержки семьи и общин с учетом особых потребностей девочек.

46. Вступление в силу 1 июля 2002 года Римского статута Международного уголовного суда (A/CONF.183/9) является важным сдерживающим фактором против совершения военных преступлений, преступлений против человечности и геноцида. Это — вызов культуре безнаказанности. В последние несколько лет Организация Объединенных Наций уделяла особое внимание вопросам правосудия в переходный период в бывшей Югославии, Руанде, Сьерра-Леоне и Тиморе-Лешти. В этих ситуациях восстановление правопорядка и базовых систем уголовного правосудия имело решающее значение для сохранения хрупких мирных соглашений и защиты мирных граждан на этапе перехода к миру. Это повлекло за собой учреждение специальных международных трибуналов в случае Руанде и бывшей Югославии и в последнее время создание Специального суда для Сьерра-Леоне. По рекомендации Департамента операций по поддержанию мира Исполнительный комитет по миру и безопасности создал в апреле 2002 года междепартаментскую и межучрежденческую целевую группу по разработке всеобъемлющей стратегии обеспечения правопорядка для миротворческих операций и полностью поддержал ее заключительный доклад и рекомендации в конце сентября.

47. Международное сообщество с самого начала уделяет все большее внимание основополагающему вопросу об ответственности за совершенные в прошлом зверства и нарушения прав человека — кто и в каком объеме должен нести ответственность. Неспособность решить эти вопросы правосудия в Косово повлекла за собой широкомасштабные акции возмездия со стороны бывших жертв, в результате чего произошли новые убийства и возникли новые потоки беженцев, которые не смогли предотвратить даже 40 000 военнослужащих под

руководством Организации Североатлантического договора (НАТО). С помощью систем правосудия необходимо оперативно решать вопросы, связанные с совершенными в прошлом нарушениями, для обеспечения прочной основы процесса восстановления после сопровождавшихся насилием потрясений. Вместе с тем, хотя утверждается, что для прекращения военных действий необходима амнистия для служащих вооруженных сил, такая амнистия по-прежнему неприемлема и не признается Организацией Объединенных Наций, если ее положениями не исключаются геноцид, преступления против человечности и военные преступления.

48. Восстановлению основных институтов обеспечения законности необходимо уделять самое первостепенное внимание в ситуациях перехода от конфликта к миру для обеспечения защиты гражданских лиц. Эту роль не в состоянии выполнить одни вооруженные силы. Для этого необходимы специалисты в области гражданского правосудия, действующие при поддержке гражданской полиции. В отсутствие надлежащего местного потенциала важнейшее значение имеет оперативное развертывание международных гражданских специалистов в области охраны правопорядка и уголовного правосудия. ПРООН принимает меры для укрепления потенциала и поддержки реформ учреждений в области правосудия и обеспечения безопасности, например в Афганистане, Косово, Сальвадоре, Руанде, Гватемале и Гаити. В тех районах, где Организация Объединенных Наций обладает мандатом по обеспечению временной администрации, например в Косово и Тиморе-Лешти, ей удалось обеспечить такую международную поддержку для местных судебных органов и других структур государственной власти. В Афганистане, например, УВКБ поддерживает Миссию Организации Объединенных Наций по содействию Афганистану (МООНСА) в деле укрепления независимой Афганской национальной комиссии по вопросам прав человека, которая уделяет основное внимание контролю и расследованию, информационно-разъяснительной работе в области прав человека, правам женщин и правосудию в переходный период.

49. Важно проводить различие между карательным и восстановительным правосудием. Работа различных международных трибуналов, а также национальных судов относится к первой категории. Восстановительное правосудие, которое можно рассматривать, в частности, как возвращение беженцев и вынужденных переселенцев в места своего прежнего проживания в условиях безопасности и достоинства в сочетании с полным восстановлением национальной защиты, в равной мере важно и для перехода к миру и восстановлению. Право на возвращение, распространяющееся на всех граждан и бывших постоянных жителей, а также на реституцию собственности, жилья и земли имеет принципиальное значение. В самом деле, урегулирование имущественных и жилищных вопросов до и после возвращения нередко имеет кардинальное значение для политической стабильности, экономической безопасности, защиты прав человека и установления и укрепления правопорядка.

50. Требования в отношении правосудия и привлечения виновных к ответственности необходимо соизмерять с политическими императивами преодоления конфликта на основе новых союзов и соглашений. Примирение между бывшими комбатантами, внутренними или внешними, может иметь для долгосрочной стабильности такое же важное значение, как и правосудие. Подтверждение тому — опыт Тимора-Лешти.

51. Вместе с тем не существует единой формулы для примирения. Каждая ситуация имеет свои уникальные особенности. Критическим фактором является выбор времени. Косовары считали невозможным обсуждать вопрос о примирении после отъезда сербов, а в Тиморе-Лешти его лидеры приступили к переговорам о примирении вскоре после ухода Индонезии. В Тиморе-Лешти также были предприняты значительные усилия для нахождения надлежащего баланса между преданием суду некоторых лиц, виновных в совершении серьезных преступлений, реадaptацией лиц, совершивших менее серьезные правонарушения. Создание Комиссии по приему, установлению истины и примирению является вспомогательной мерой, цель которой — восстановление истины и примирение в общинах с лицами, совершившими менее серьезные правонарушения, возможно с выплатой компенсации. При содействии УВКБ Сьерра-Леоне также создала аналогичную структуру в рамках Специального суда и Комиссии по установлению истины и примирению. Эти дополнительные механизмы выполняют важную роль благодаря содействию началу процесса объективного изучения прошлого, что позволяет сочетать потребности правосудия и примирения. Кроме того, благодаря признанию роли и привлечению к своей работе женщин и детей эти особые органы смогли ввести в действие специальные процедуры, тем самым способствуя успешной реинтеграции женщин и детей. Механизмы обеспечения правосудия и установления истины также создают возможность для сочетания предусмотренных международными мандатами процессов судебного преследования с более традиционными механизмами признания вины, компенсации и прощения общиной. В то же время международному сообществу необходимо провести дальнейший сопоставительный анализ таких функций.

52. Мероприятия по обеспечению правосудия и примирения должны быть направлены на совместное устранение основных причин конфликта и предупреждение возможных актов мести с применением насилия. Местные стороны необходимо с самого начала привлечь к процессу примирения и реформированию и восстановлению системы правосудия. Усилия по примирению можно предпринимать даже в самом разгаре конфликта и делать это нужно с учетом культурных особенностей. Информационно-разъяснительная работа в условиях конфликтов и в постконфликтных ситуациях может обеспечить возможность для создания атмосферы терпимости и социальной справедливости в общинах.

53. Подводя итог, можно отметить, что практические рекомендации по удовлетворению потребностей в обеспечении правопорядка, правосудия и примирения и таким образом улучшению защиты гражданских лиц во время конфликтов включают следующее:

а) выделение ресурсов и проведение реформы национальных органов безопасности, охраны правопорядка и правосудия в целях совершенствования деятельности по охране правопорядка и обеспечению соблюдения норм защиты прав человека как можно скорее по окончании конфликта;

б) обеспечение проведения необходимого разоружения, демобилизации и реинтеграции комбатантов как можно скорее при полном признании элементов, необходимых для примирения на уровне общин;

в) обеспечение отмены законов и положений, не соответствующих международным правовым стандартам, в частности в том, что касается права на возвращение, восстановление имущественных прав и права на надлежащее

жилье, а также создание эффективных и беспристрастных механизмов обеспечения возвращения и реституции имущества;

d) обеспечение надежного, достаточного и устойчивого финансирования действующих международных трибуналов и Международного уголовного суда, а также других инициатив по привлечению к ответственности виновных в совершении тяжких нарушений международного гуманитарного права и норм защиты прав человека.

Замечания

54. За прошедшие 18 месяцев со времени представления предыдущего доклада Совету Безопасности возникло три глобальных вопроса, которые стали серьезным испытанием для возможностей государств-членов по защите гражданских лиц. Первый вопрос касается уделения большего внимания насилию на почве пола в условиях гуманитарных кризисных и конфликтных ситуаций — серьезной и нерешенной проблеме, актуальность которой подчеркивают сообщения о случаях сексуальной эксплуатации и насилия, а также торговли женщинами и девочками, совершаемых гуманитарным персоналом и миротворцами.

55. Поскольку было признано, что эта серьезная проблема выходит за рамки системы Организации Объединенных Наций, было установлено, что надлежащим форумом для ее решения на глобальной основе является Межучрежденческий постоянный комитет, представляющий не только учреждения Организации Объединенных Наций, но и движение Красного Креста и неправительственные организации. Постоянный комитет незамедлительно учредил Целевую группу по защите от сексуальной эксплуатации и надругательств в условиях гуманитарных кризисов, действующую под совместным руководством Управления по координации гуманитарной деятельности и ЮНИСЕФ. Перед Целевой группой была поставлена четкая задача проводить оценку слабых сторон или недостатков существующих процедур и норм поведения и предлагать конкретные меры для их устранения. Осуществляя свою деятельность по оценке, Целевая группа проводит обширные консультации с гуманитарными организациями-партнерами, государствами-членами и другими заинтересованными субъектами, включая Департамент операций по поддержанию мира.

56. Причины злоупотреблений, включая торговлю людьми и насилие по признаку пола, кроются в несбалансированном соотношении сил, что характерно для таких ситуаций, как массовое перемещение, конфликты или гражданские волнения. Организация Объединенных Наций совместно с различными гуманитарными организациями-партнерами принимает ряд превентивных мер и мер по исправлению положения, направленных на укрепление и расширение деятельности по защите и опеке уязвимых лиц в условиях гуманитарных кризисов и конфликтов. К их числу относятся принятие основных принципов, представляющих собой минимальные нормы поведения для всех гражданских сотрудников Организации Объединенных Наций, и установление четких процедур информирования. Основные принципы предусматривают, что: а) сексуальная эксплуатация представляет собой серьезный проступок и является основанием для увольнения; б) половая связь с лицами моложе 18 лет запрещается; в) передача денег и предоставление труда, товаров и услуг в обмен

на секс запрещается; d) половая связь между гуманитарными сотрудниками и лицами, которым оказывается помощь, крайне нежелательна; e) существует обязанность сообщать о возможных злоупотреблениях со стороны коллег; и f) необходимо создать условия, не допускающие сексуальной эксплуатации, а на руководителей возложить конкретные обязанности по поддержанию и развитию систем, поддерживающих такие условия.

57. Кроме того, Организация Объединенных Наций стремится обеспечить, чтобы при разработке операций по поддержанию мира и оказанию чрезвычайной помощи предусматривались меры, направленные на обеспечение защиты от жестокого обращения и эксплуатации уязвимых групп населения. При этом другие стороны, связанные с Организацией Объединенных Наций, включая гражданскую полицию и военные контингенты, выполняющие задачи под эгидой Организации Объединенных Наций, и гуманитарные неправительственные организации, также, к сожалению, совершают подобные нарушения. В этой связи Генеральный секретарь, в частности, недавно заявил: «Мужчины, женщины и дети, перемещенные в результате конфликтов или других бедствий, являются одними из наиболее уязвимых людей на Земле. Они доверчиво смотрят на Организацию Объединенных Наций и ее партнеров по оказанию гуманитарной помощи в надежде обрести кров и защиту. Каждый работник Организации Объединенных Наций или связанный с нею человек, подрывающий это святое доверие, должен отвечать за свои поступки и, когда обстоятельства дают основание, подвергаться преследованию за это» (A/57/465, пункт 3). В этой связи в интересах дальнейшего развития культуры защиты в условиях гуманитарных катастроф государства-члены должны принять ряд мер:

a) все носящие форму лица, входящие в состав контингентов, выделяемых для решения задач под эгидой Организации Объединенных Наций, должны соблюдать положения документа «Десять правил: кодекс личного поведения миротворцев»;

b) Совет Безопасности должен рассмотреть возможность включения стандартного пункта в соответствующие резолюции, предусматривающие представление докладов о последующих мерах и судебном преследовании в связи с сообщениями о сексуальных злоупотреблениях и эксплуатации;

c) государства-члены необходимо поощрять применять основные принципы при разработке норм и кодексов поведения личного состава национальных вооруженных сил и полиции, обеспечивая, таким образом, уделение надлежащего внимания вопросу о защите от сексуальных злоупотреблений и сексуальной эксплуатации;

d) страны-доноры должны устанавливать своим партнерам из числа учреждений-исполнителей включение основных принципов в свои кодексы поведения в качестве условия выделения финансовых средств.

58. Вторым вопросом, который приобретает все более важное значение с точки зрения защиты гражданского населения, касается использования конфликтов в коммерческих целях. Все более острой проблемой становится незаконная эксплуатация природных ресурсов, которая способствует разжиганию конфликтов и все больше затрагивает и подрывает безопасность гражданского населения. Эта практика, наиболее характерная для конфликта в Демократической Республике Конго, является присущей многим конфликтным ситуациям. Отдельные лица и компании используют, подогревают и даже разжигают

лица и компании используют, подогревают и даже разжигают вооруженные конфликты, чтобы хищнически эксплуатировать ресурсы дестабилизированных стран в целях своего обогащения, что имеет очень тяжелые последствия для гражданского населения соответствующих стран.

59. Воздействие этого фактора было исключительно подробно документировано в двух последних докладах — соответственно докладе Группы экспертов Организации Объединенных Наций по вопросу о незаконной эксплуатации природных ресурсов и других богатств Демократической Республики Конго (S/2002/1146, приложение) и Группы экспертов по Либерии (S/2002/1115, приложение). Эксперты призвали государства-члены мобилизовать усилия на упорную борьбу за ограничение и пресечение подобной незаконной деятельности. Одновременно Совету Безопасности следует рассмотреть возможность применения мер принуждения по отношению к компаниям и лицам, занимающимся разграблением ресурсов в условиях конфликтных ситуаций. Такие меры должны включать:

- a) введение запретов на поездки уличенных в злоупотреблениях лиц;
- b) замораживание личных активов лиц, осуществляющих незаконную эксплуатацию природных ресурсов;
- c) закрытие отдельным компаниям и лицам доступа в банковские и другие финансовые учреждения и лишение их возможности получать финансирование или устанавливать партнерские отношения или поддерживать иные коммерческие отношения с международными финансовыми учреждениями.

60. Нередко у сторон, осуществляющих незаконную эксплуатацию природных ресурсов, нет стимулов к изменению своего поведения. В этой связи необходимо разрабатывать меры, которые позволили бы использовать их опасения по поводу возможного уменьшения размеров получаемой прибыли и, в то же время, поощрять освоение ресурсов на законной основе. Требуется надлежащим образом учитывать социально-экономические особенности переходного этапа и обеспечивать справедливое распределение благ в условиях социальной неоднородности населения. Надо поощрять и поддерживать региональную экономическую интеграцию и усилия, направленные на удовлетворение законных и транспарентных потребностей развития предпринимательства. Следует стимулировать экономическую деятельность, в частности создавая возможности для трудоустройства, и одновременно поддерживать политические процессы, необходимые для осуществления соответствующих инициатив.

61. И наконец, ряд новых трудных задач в нашей деятельности, направленной на обеспечение защиты гражданского населения, возникли в результате активизации терроризма и вовлечения террористических организаций в вооруженные конфликты. Следует категорически осудить терроризм и сосредоточить все усилия на эффективном отражении этой серьезной угрозы международному миру и безопасности. Принимая меры по борьбе с террористическими актами, государства не должны забывать о необходимости защищать гражданское население и имущество и полностью соблюдать международные нормы гуманитарного права и права человека. Любая мера, направленная на повышение эффективности международной защиты гражданского населения в условиях вооруженных конфликтов, — это шаг вперед в борьбе против терроризма, который, в силу самой своей сути, способствует размыванию статуса гражданского населения и ослаблению

ления и ослаблению правовых и институциональных механизмов, ограждающих гражданское население — мужчин, женщин и детей — от насилия во время войны.

62. Попытки обеспечить безопасность за счет попрания прав человека в конечном счете обречены на провал. Там, где правам человека и демократическим ценностям не уделяется достаточного внимания, существует большая вероятность того, что обездоленные группы населения встанут на путь насилия или будут поддерживать его сторонников. В долгосрочной перспективе надежную защиту от террора могут обеспечить только более строгое соблюдение прав человека, демократия и социальная справедливость. Нападение на гражданских лиц и непропорциональное применение силы, не ограниченное ударами по законным военным целям, представляют собой нарушение норм международного гуманитарного права и подлежат решительному осуждению.

63. В предыдущих заявлениях в Совете Безопасности затрагивались вопросы терроризма и роли Организации Объединенных Наций в борьбе с терроризмом. В контексте настоящего доклада необходимо отметить дополнительные трудности, которые возникают в тех случаях, когда в вооруженные конфликты оказываются вовлеченными террористические организации. Усилия Организации Объединенных Наций по обеспечению доступа к уязвимым слоям населения и установлению в этих целях надлежащих контактов с вооруженными группами будут очень сильно затруднены, если эти вооруженные группы будут участвовать в террористической деятельности или если будет считаться, что они в ней участвуют. Усилия по налаживанию процессов примирения и развитию переходных процессов, выражающихся в прекращении войны и установлении мира, станут неизмеримо труднее, если в результате произвольно и без предупреждения совершаемых террористических актов будут гибнуть или будут продолжать гибнуть люди. Организации Объединенных Наций необходимо разработать четкие руководящие принципы, на которых будет строиться ее деятельность в области защиты гражданских лиц, затрагиваемых вооруженными конфликтами с участием террористических организаций, в будущем.

64. Настоящий доклад отражает изменяющиеся условия, в которых осуществляется деятельность по обеспечению защиты гражданских лиц. В нем отмечается развитие в ряде стран, которые прежде были ареной затяжных конфликтов, переходных процессов, способствующих установлению мира. Эффективная защита гражданского населения представляет собой одну из ключевых составляющих деятельности по формированию предпосылок мирного процесса. Прочный мир зависит от принятия обязательства защищать гражданское население с самого начала. Применительно к современным условиям в докладе излагается ряд практических мер в трех ключевых областях, где деятельность по осуществлению принятых решений незамедлительно окажет положительное воздействие на переходные процессы, развивающиеся в направлении установления мира. Во-первых, и от этого зависит осуществление остальных мер, речь идет о том, что государства-члены должны учитывать и сознавать свои обязанности и свою ответственность в отношении защиты гражданских лиц во время конфликтов. Во-вторых, речь идет об обязательстве вести структурированные переговоры по самому широкому кругу вопросов, касающихся гуманитарного доступа, и отделять членов вооруженных групп от гражданских лиц, особенно в контексте проблемы беженцев, и решимости обеспечить личную безопасность гуманитарного персонала и гражданских лиц, которым такой персонал

оказывает помощь. В-третьих, речь идет о необходимости более полно учитывать взаимосвязь между гуманитарной помощью, международным миром и развитием. И наконец, речь идет о необходимости коллективной воли решать трудные проблемы в области защиты гражданского населения, возникающие в результате использования конфликтов в коммерческих целях, сексуальной эксплуатации гражданских лиц во время конфликтов и глобальной угрозы терроризма.

65. В заключительной части доклада содержится ряд практических инициатив, призванных привлечь внимание к необходимости защиты гражданского населения в повседневной деятельности Организации Объединенных Наций. Оптимальными форумами для выявления угроз региональному миру и безопасности и поиска путей сотрудничества в деле устранения таких угроз с помощью существующих региональных органов и механизмов являются региональные семинары, организуемые Управлением по координации гуманитарной деятельности. В докладе страновым группам Организации Объединенных Наций рекомендуется принять памятную записку по вопросу о создании механизмов защиты гражданского населения в районах конфликтов и применение более последовательных подходов к деятельности в этой области и руководствоваться ее положениями. После ее принятия памятная записка становится полезным средством осуществления аналитической деятельности и практических мер. В дальнейшем предлагается продолжать применять положения памятной записки в целях обеспечения преемственности в области профессиональной подготовки сотрудников службы охраны и персонала операций по поддержанию мира по вопросам, касающимся выполнения задач и осуществления ответственности в отношении защиты гражданского населения во время конфликтов. Кроме этого, следует продолжить процесс обзора, которому положил начало семинар по проблемам бассейна реки Мано, организованный Советом Безопасности 18 июля 2002 года. Следует дополнительно рассмотреть те из основных мандатов и резолюций, в которых большое внимание уделяется защите гражданских лиц. Для этого надо еще больше развивать сотрудничество между Управлением по координации гуманитарной деятельности, Департаментом по политическим вопросам, Департаментом операций по поддержанию мира, УВКПЧ, ПРООН и другими соответствующими компонентами Организации Объединенных Наций в расширении проблемы обеспечения учета необходимости защиты гражданского населения при разработке процедур планирования миротворческих миссий и мирных процессов.

Примечания

¹ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят седьмая сессия, Дополнение № 12А (А/57/12/Add.1), приложение IV.*

² Там же, *Дополнение № 12А (А/57/12/Add.1), глава III, раздел С.*

Приложение

План действий по защите гражданских лиц

Укрепление структуры защиты

<i>Условное обозначение документа</i>	<i>Рекомендация</i>	<i>Тема</i>
S/1999/957	1 Обратиться к государствам-членам с настоятельным призывом обеспечить ратификацию и осуществление основных документов по международному гуманитарному праву, правам человека и правам беженцев и сообщить Совету о принятых для этого мерах	Расширение правовой базы
S/1999/957	2 Призвать государства-члены и негосударственные субъекты соблюдать международное гуманитарное право, а также нормы, регулирующие права человека, и статус беженцев	Обеспечение соблюдения
S/1999/957	6 Настоятельно призвать государства-члены принять национальное законодательство в отношении преследования лиц, виновных в геноциде, в преступлениях против человечности и военных преступлениях, и обеспечить преследование лиц, находящихся в пределах их юрисдикции или их территории, за грубые нарушения международного гуманитарного права на основе принципа универсальной юрисдикции и сообщать об этом Совету	Расширение правовой базы
S/2001/331	3 Призвать государства-члены внедрить или усилить национальные законы и механизмы, предусматривающие расследование, судебное преследование и предание суду тех, кто несет ответственность за систематические и массовые нарушения международного уголовного права, и оказать государствам-членам поддержку в создании эффективных судебных институтов, оснащенных всем необходимым для того, чтобы обеспечивать справедливое судопроизводство	Создание механизмов для отправления правосудия
S/1999/957	8 Настоятельно призвать государства-члены поддержать предложение о повышении минимального возраста для вербовки и участия в военных действиях до 18 лет и ускорить разработку факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка, касающегося положения детей в вооруженных конфликтах	Расширение правовой базы
S/1999/957	10 Настоятельно призвать государства-члены ратифицировать Конвенцию о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала от 1994 года и в полной мере осуществлять ее положения	Расширение правовой базы
S/1999/957	11 Просить Генеральную Ассамблею принять меры по скорейшей разработке протокола к Конвенции 1994 года, который распространил бы сферу правовой защиты на весь персонал Организации Объединенных Наций и связанный с ней персонал	Расширение правовой базы
S/2001/331	13 Настоятельно призвать государства-члены принимать и проводить в жизнь меры для того, чтобы структуры частного сектора не осуществляли со сторонами в вооруженном конфликте никаких коммерческих операций, которые могли бы способствовать нарушениям норм международного гуманитарного права и прав человека	Расширение правовой базы
S/2001/331	12 Продолжать изучать взаимосвязи между незаконной торговлей природными ресурсами и ведением военных действий и поощрять государства-члены и региональные организации к принятию соответствующих мер в отношении корпораций, частных лиц и организаций, причастных к незаконной торговле природными ресурсами и стрелковым оружием	Обеспечение соблюдения
S/1999/957	4 Настоятельно призвать государства-члены ратифицировать Статут Международного уголовного суда	Создание механизмов для отправления правосудия

Условное обозначение документа	Рекомендация	Тема
S/1999/957	5 До учреждения Международного уголовного суда поощрять разработку судебных и следственных механизмов, которые будут использоваться в тех случаях, когда преследование лиц, виновных в геноциде, преступлениях против человечности и военных преступлениях, представляется маловероятным в связи с нежеланием или неспособностью соответствующих сторон	Создание механизмов для отправления правосудия
S/2001/331	11 Наладить регулярный обмен мнениями между Советом Безопасности и Генеральной Ассамблеей, а также другими органами Организации Объединенных Наций по вопросам, касающимся защиты гражданских лиц в вооруженных конфликтах	Укрепление организационного потенциала
S/2001/331	14 Наладить более регулярное сотрудничество между Советом Безопасности и региональными организациями в интересах принятия обоснованных решений, задействования дополнительных ресурсов и использования их сравнительных преимуществ, в том числе посредством создания механизма регулярной отчетности на региональном уровне и проведения брифингов для Совета Безопасности, а также консультаций высокого уровня в целях дальнейшего развития сотрудничества в интересах усиления защиты гражданских лиц в вооруженных конфликтах	Укрепление организационного потенциала
S/1999/957	28 Предпринять шаги по укреплению потенциала Организации в области оперативного планирования и развертывания, в том числе путем расширения участия в системе резервных соглашений Организации Объединенных Наций и предоставления военных и полицейских подразделений быстрого развертывания, а также создания потенциала для быстрого развертывания штаба миссии	Укрепление организационного потенциала
S/1999/957	29 Обеспечить, чтобы эти подразделения прошли подготовку по вопросам прав человека и международному гуманитарному праву, в том числе по вопросам, касающимся детей и проблемы пола, координации и связи между гражданскими и военными компонентами и умения вести переговоры	Укрепление организационного потенциала
S/1999/957	30 Настоятельно призвать государства-члены распространить среди персонала миротворческих операций Организации Объединенных Наций и участников санкционированных операций, осуществляемых под национальным или региональным командованием и управлением, инструкций по соблюдению норм международного гуманитарного права и прав человека	Профессиональная подготовка и обеспечение готовности
S/1999/957	27 Призвать государства-члены оказать политическую и финансовую поддержку другим государствам в выполнении положений Конвенции о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении (Оттавская конвенция)	Смягчение возможного воздействия
S/1999/957	23 Создать постоянный механизм технического обзора режимов санкций Организации Объединенных Наций и региональных органов для определения степени вероятного воздействия санкций на гражданское население	Смягчение возможного воздействия
S/1999/957	24 Доработать стандарты и нормы минимизации гуманитарных последствий санкций и особенно обеспечить, чтобы санкции не вводились без положений, предусматривающих определенные изъятия по гуманитарным соображениям	Смягчение возможного воздействия

Обеспечение защиты путем принятия мер по предотвращению конфликтов

<i>Условное обозначение документа</i>	<i>Рекомендация</i>	<i>Тема</i>
S/1999/957	14 Учреждать рабочие группы Совета Безопасности, занимающиеся конкретными неустойчивыми ситуациями, с тем чтобы лучше понимать причины и последствия конфликтов, а также обеспечить регулярный форум для рассмотрения вариантов предотвращения вспышек насилия	Обеспечение готовности
S/1999/957	15 Использовать данные и аналитическую информацию по проблемам прав человека, поступающие от независимых экспертов договорных органов и механизмов Комиссии по правам человека, а также из других надежных источников, в качестве ориентиров для возможного принятия Организацией Объединенных Наций превентивных мер	Обеспечение готовности
S/1999/957	13 Активнее применять соответствующие положения Устава, в частности статьи 34–36, расследуя споры на раннем этапе, предлагая государствам-членам доводить споры до сведения Совета Безопасности Организации Объединенных Наций и рекомендуя соответствующие процедуры урегулирования споров; и укреплять роль статьи 99, принимая конкретные меры в связи с угрозами миру и безопасности, выявляемыми Секретариатом	Предотвращение
S/1999/957	12 Рассмотреть вопрос о развертывании в некоторых случаях превентивной операции по поддержанию мира или дополнительной операции по превентивному наблюдению	Предотвращение

Обеспечение защиты во время конфликта

<i>Условное обозначение документа</i>	<i>Рекомендация</i>	<i>Тема</i>
S/1999/957	18 Подчеркивать в резолюциях Совета Безопасности настоятельную необходимость того, чтобы гражданское население имело беспрепятственный доступ к гуманитарной помощи, а соответствующие стороны, в том числе негосударственные субъекты, в полной мере сотрудничали с координатором по гуманитарным вопросам Организации Объединенных Наций в обеспечении такого доступа, а также того, чтобы обеспечивались гарантии безопасности гуманитарных организаций, а в случае несоблюдения этих принципов вводились избирательные санкции	Возложение обязательств на стороны, участвующие в конфликте
S/2001/331	9 Подчеркивать в резолюциях Совета Безопасности прямую ответственность вооруженных групп согласно международному гуманитарному праву	Возложение обязательств на стороны, участвующие в конфликте
S/2001/331	10 Настоятельно призвать государства-члены и доноров поддерживать усилия, предпринимаемые в целях распространения информации о международном гуманитарном праве и правах человека среди вооруженных групп, и инициативы, направленные на углубление понимания ими последствий применения этих норм с практической точки зрения	Возложение обязательств на стороны, участвующие в конфликте
S/1999/957	9 Потребовать от вовлеченных в конфликт негосударственных формирований не использовать детей в возрасте до 18 лет в военных действиях под угрозой введения избирательных санкций в случае несоблюдения этого требования	Возложение обязательств на стороны, участвующие в конфликте
S/1999/957	20 Обеспечить всесторонний учет особых потребностей женщин и детей в защите и помощи во всех операциях по поддержанию мира и миростроительству	Мандат и структура миссии (по мере необходимости)

<i>Условное обозначение документа</i>	<i>Рекомендация</i>	<i>Тема</i>
S/1999/957	21 Систематически призывать стороны в конфликте принимать особые меры в целях удовлетворения потребностей женщин и детей в защите и помощи	Возложение обязательств на стороны, участвующие в конфликте
S/1999/957	7 В случае массовых внутренних перемещений населения призывать государства следовать правовым нормам, содержащимся в руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны	Возложение обязательств на стороны, участвующие в конфликте
S/1999/957	19 Настоятельно призвать соседние государства-члены обеспечить доступ к гуманитарной помощи и призвать их доводить до сведения Совета Безопасности любые вопросы, которые могут угрожать праву гражданских лиц на получение помощи, как вопросы, затрагивающие мир и безопасность	Возложение обязательств на стороны, участвующие в конфликте
S/2001/331	5 Чаше направлять миссии по установлению фактов в районы конфликтов с целью выявления конкретных потребностей в гуманитарной помощи, и в частности обеспечения безопасного и реального доступа к уязвимому населению	Обеспечение безопасного доступа к уязвимому населению
S/2001/331	4 Активно вовлекать стороны в каждом конфликте в диалог, направленный на обеспечение безопасного доступа для гуманитарных операций и демонстрировать готовность Совета Безопасности действовать тогда, когда в таком доступе отказывают	Обеспечение безопасного доступа к уязвимому населению
S/2001/331	7 Разрабатывать четкие критерии и процедуры для выявления и отделения вооруженных элементов в ситуациях, связанных с массовым перемещением населения	Обеспечение безопасного доступа к уязвимому населению
S/1999/957	39 Создавать в качестве крайней меры временные зоны безопасности и безопасные коридоры для защиты гражданских лиц и предоставления помощи в ситуациях, характеризующихся угрозой геноцида, преступлений против человечности и военных преступлений против гражданского населения, и обеспечивать демилитаризацию этих зон и возможность безопасного выхода из них	Обеспечение безопасного доступа к уязвимому населению
S/1999/957	33 В соответствующих случаях обеспечить миротворческое присутствие на начальном этапе исхода беженцев и перемещенных лиц, с тем чтобы создать условия для их размещения в лагерях без угрозы преследования со стороны вооруженных элементов или их проникновения в лагеря	Разделение гражданских лиц и вооруженных элементов
S/1999/957	35 Развернуть международных военных наблюдателей для контроля за положением в лагерях для перемещенных внутри страны лиц и беженцев в случаях, когда имеется подозрение о присутствии там оружия, комбатантов и вооруженных лиц, и принимать необходимые ответные меры	Разделение гражданских лиц и вооруженных элементов
S/1999/957	37 Обеспечить международную поддержку предложения о перебазировании лагерей на безопасное расстояние от границы со странами происхождения беженцев	Разделение гражданских лиц и вооруженных элементов
S/1999/957	16 В ситуациях продолжающихся конфликтов обеспечить принятие соответствующих мер в целях контроля над пропагандирующими насилие средствами массовой информации или их закрытия	Контроль над пропагандирующими насилие средствами массовой информации
S/1999/957	26 Ввести эмбарго на поставки оружия в ситуациях, когда гражданские и находящиеся под защитой лица являются объектом нападений со стороны участников конфликта или когда известно, что стороны систематически и в широких масштабах совершают нарушения международного гуманитарного права и прав человека, в том числе вербуют детей для участия в боевых действиях; и настоятельно призвать государства-члены обеспечить соблюдение этого эмбарго в сфере действия их национальной юрисдикции	Санкции

<i>Условное обозначение документа</i>	<i>Рекомендация</i>	<i>Тема</i>
S/1999/957	22 Шире использовать избирательные санкции для сдерживания и обуздания тех, кто совершает грубые нарушения международного гуманитарного права и прав человека, а также тех сторон в конфликтах, которые постоянно игнорируют резолюции Совета Безопасности	Санкции
S/1999/957	25 Предложить региональным организациям или группам стран представить полную информацию, касающуюся создания надлежащих механизмов и процедур проверки при решении вопроса о предоставлении изъятий по гуманитарным соображениям до санкционирования введения санкций региональными органами; контролировать способность органов, отвечающих за региональные санкции, обеспечивать реализацию на практике изъятий и системы проверки грузов и разработать процедуры осуществления полномочий Совета Безопасности по устранению недостатков	Санкции
S/2001/331	6 Разработать концепцию региональных подходов к региональным и субрегиональным кризисам, в частности при выработке мандатов	Мандат и структура миссий (по мере необходимости)
S/1999/957	34 Удостовериться, что региональные организации способны осуществить операции в соответствии с международными нормами и стандартами до санкционирования их развертывания, и создать механизмы, с помощью которых Совет может осуществлять эффективный контроль за ходом этих операций	Мандат и структура миссий (по мере необходимости)
S/1999/957	17 Обеспечить, чтобы миссии Организации Объединенных Наций, занимающиеся миротворчеством, поддержанием мира и миростроительством, включали компонент средств массовой информации, который распространял бы информацию по вопросам международного гуманитарного права и прав человека, включая воспитание в духе мира и защиту детей, а также информацию о деятельности Организации Объединенных Наций, и рекомендовать санкционированным региональным миссиям включать в свой состав такой компонент	Мандат и структура миссий (по мере необходимости)
S/2001/331	8 Обеспечивать регулярное включение в мандаты миссий механизмов контроля за деятельностью средств массовой информации, которые будут обеспечивать эффективное отслеживание, предание гласности и документальное подтверждение случаев разжигания ненависти средствами массовой информации	Мандат и структура миссий (по мере необходимости)
S/1999/957	38 Обеспечить, чтобы мирные соглашения и мандаты всех миссий Организации Объединенных Наций по поддержанию мира включали, когда это уместно, конкретные меры в отношении разоружения, демобилизации и уничтожения ненужного оружия и боеприпасов, уделяя особое внимание демобилизации и реинтеграции детей-солдат, и чтобы для этого оперативно и в надлежащем объеме предоставлялись ресурсы	Мандат и структура миссий (по мере необходимости)
S/2001/331	2 При разработке мандатов миротворческих операций создавать механизмы по борьбе с безнаказанностью и/или по установлению истины и примирению, в частности в ситуациях массовых и систематических нарушений международного гуманитарного права и прав человека	Мандат и структура миссий (по мере необходимости)
S/1999/957	31 Поддержать направление во все миротворческие операции общественного «омбудсмана» для рассмотрения всех жалоб от общественности на поведение миротворцев Организации Объединенных Наций и создать специальную комиссию по установлению фактов, по необходимости, для рассмотрения сообщений о предполагаемых нарушениях международного гуманитарного права и прав человека	Мандат и структура миссий (по мере необходимости)

<i>Условное обозначение документа</i>	<i>Рекомендация</i>	<i>Тема</i>
S/1999/957	32 Предложить государствам-членам, размещающим свои силы, представлять в Секретариат Организации Объединенных Наций отчет о мерах, принимаемых для судебного преследования их военнослужащих, которые совершили нарушения международного гуманитарного права и прав человека, находясь на службе Организации Объединенных Наций	Мандат и структура миссий (по мере необходимости)
S/1999/957	40 Рассмотреть возможность принятия надлежащих принудительных мер в связи с массовыми и продолжающимися злоупотреблениями с учетом некоторых основополагающих факторов, таких, как масштабы нарушений прав человека и норм международного гуманитарного права и исчерпание возможностей урегулирования ситуации путем осуществления мирных или согласованных действий	Принудительные меры
S/2001/331	1 Обеспечивать с самого начала надежное, достаточное и устойчивое финансирование международных усилий с целью привлечения к суду лиц, виновных в серьезных нарушениях международного гуманитарного права и прав человека	Правосудие и примирение

Обеспечение защиты после завершения конфликта

<i>Условное обозначение документа</i>	<i>Рекомендация</i>	<i>Тема</i>
S/1999/957	36 Обеспечить там, где это необходимо, международную поддержку национальных сил безопасности — от материально-технической и оперативной поддержки до технической консультативной помощи и руководства	Правосудие и примирение
S/1999/957	3 В случае необходимости рассматривать возможность применения принудительных мер, предусмотренных статьей VII Устава, с тем чтобы обеспечить выполнение распоряжений и требований двух существующих специальных трибуналов, соответственно по бывшей Югославии и по Руанде, в отношении ареста и предоставления в распоряжение обвиняемых лиц	Правосудие и примирение