

**Совет Безопасности**

Distr.: General
22 May 2012
Russian
Original: English

Доклад Генерального секретаря о защите гражданских лиц в вооруженном конфликте**I. Введение**

1. Настоящий доклад, представляемый во исполнение просьбы, содержащейся в заявлении Председателя Совета Безопасности от 22 ноября 2010 года (S/PRST/2010/25), является моим девятым докладом о защите гражданских лиц в вооруженном конфликте.

2. В своем заявлении Совет выражает глубокое сожаление в связи с тем, что гражданские лица до сих пор составляют подавляющее большинство среди жертв в вооруженных конфликтах, в том числе в результате целенаправленного избрания их в качестве объекта нападения, неизбирательных или несоразмерных нападений, сексуального и гендерного насилия, а также других действий, совершаемых в нарушение применимых норм международного гуманитарного права и международного права, касающегося прав человека. Восемнадцать месяцев спустя после принятия этого заявления удручающее положение в области защиты гражданских лиц почти не изменилось. Сохраняется настоятельная необходимость активизировать наши усилия, направленные на выполнение пяти основных задач, подробно сформулированных в моих докладах за 2009 год (S/2009/277) и 2010 год (S/2010/579).

3. В настоящем докладе содержится новая информация о прогрессе, достигнутом в выполнении этих основных задач, предусматривающих повышение степени соблюдения сторонами в конфликте норм международного права; повышение степени соблюдения правовых норм негосударственными вооруженными группами; усиление защиты, предоставляемой миссиями Организации Объединенных Наций по поддержанию мира и другими соответствующими миссиями; расширение гуманитарного доступа; и усиление ответственности за нарушения норм права. В докладе содержится обзор позитивных событий и сохраняющихся или новых проблем, затрагивающих гражданское население в нынешних конфликтах, и выносятся дополнительные рекомендации в отношении путей выполнения основных задач. Его следует читать вместе с моими докладами за 2009 и 2010 годы, рекомендации в которых сохраняют свою актуальность.



II. Положение дел с защитой гражданских лиц

4. Тяжелая участь гражданских лиц во многих из сегодняшних конфликтов по-прежнему требует внимания и действий. Несмотря на достигнутый некоторый прогресс, положение на местах по-прежнему характеризуется частым невыполнением сторонами в конфликте предусмотренных международным гуманитарным правом обязательств уважать и защищать гражданское население, а также соответствующих обязательств в области прав человека.

A. Сохраняющиеся и новые проблемы

5. Несоблюдение правовых норм проявляется по-разному, включая преднамеренные убийства гражданских лиц; нападения на гражданские объекты, например школы и медицинские учреждения; воспрепятствование оказанию гуманитарной помощи; сексуальное насилие; насильственное исчезновение; пытки и другие жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения; вербовка и использование детей; нападения на журналистов и правозащитников; и непривлечение к ответственности тех, кто совершает нарушения или подстрекает к их совершению, и неоказание поддержки жертвам, отказ им в правосудии и возмещении причиненного им ущерба. Важной особенностью конфликтов являются массовые трансграничные перемещения людей и перемещения людей внутри страны. По состоянию на конец 2010 года в результате конфликта и насилия внутренне перемещенными оказались примерно 27,5 миллиона человек, а 15,4 миллиона стали беженцами¹. Хотя, по сообщениям, в 2011 году число внутренне перемещенных лиц незначительно сократилось до 26,4 миллиона человек, оно неуклонно росло на протяжении последних 15 лет².

6. В 2011 году в Афганистане Миссия Организации Объединенных Наций по содействию Афганистану (МООНСА) документально подтвердила 3021 случай смерти гражданских лиц, что на 8 процентов больше, чем в 2010 году. По ее данным, среди них 2332 гражданских лица погибли в результате действий антиправительственных элементов, что на 14 процентов больше, чем в 2010 году, тогда как в результате действий проправительственных сил в 2011 году погибли 410 гражданских лиц (14 процентов от общего числа погибших гражданских лиц), что на 4 процента меньше, чем в 2010 году. В 2011 году число гражданских лиц, погибших в результате авиаударов, увеличилось, а число таких нападений сократилось. После того как в прошлом году из-за конфликта в Афганистане были вынуждены покинуть места своего постоянного проживания свыше 185 000 человек, общее число внутренне перемещенных лиц в стране достигло порядка полумиллиона человек. Среди них также сотни семей, которые были вынуждены бежать в провинции Кунар и Нангархар из-за обстрелов соседних находящихся под управлением федеральных властей Пакистана районов проживания племен. В Пакистане с января 2012 года около 200 000 человек были вынуждены покинуть свои дома в результате операций по обеспечению безопасности в племенной области Хайбер.

¹ Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, "Global Trends 2010" (Geneva, 2011).

² "Global Overview 2011: people internally displaced by conflict and violence", Internal Displacement Monitoring Centre and Norwegian Refugee Council (Geneva, 2012).

7. В Демократической Республике Конго деятельность негосударственных вооруженных групп, в том числе Демократических сил освобождения Руанды и «Армии сопротивления Бога» (ЛРА), и элементов национальных сил безопасности по-прежнему оказывает негативное воздействие на гражданское население, особенно в провинциях Киву и в Восточной провинции. Хотя правительство проводит политику абсолютной нетерпимости по отношению к нарушениям, совершаемым его силами безопасности, нарушители, включая старших офицеров вооруженных сил и старших сотрудников полиции, часто остаются безнаказанными. Возобновление военных операций против негосударственных вооруженных групп на востоке страны привело к перемещению населения и репрессиям против мирных жителей. Кроме того, нападения ЛРА на гражданских лиц в отдаленных районах страны и в Центральноафриканской Республике и Южном Судане по-прежнему имеют серьезные гуманитарные последствия. В настоящее время в районах, затронутых ЛРА, перемещенными оказались более 445 000 гражданских лиц. Я приветствую продвижение по пути к разработке совместной региональной стратегии Организации Объединенных Наций и Африканского союза по преодолению угроз, связанных с действиями ЛРА.

8. В Сомали нападения группировки «Аш-Шабааб» по-прежнему приводят к массовым жертвам среди гражданского населения в Могадишо и в других местах. В последнее время из страны также поступают тревожные сообщения о суммарных казнях гражданских лиц в Беледуэйне и Байдабо боевиками, связанными с Переходным федеральным правительством. В результате столкновений между «Аш-Шабааб» и войсками Переходного федерального правительства и силами Миссии Африканского союза в Сомали (АМИСОМ) продолжается бегство населения в южные и центральные районы страны. В феврале 2012 года места постоянного жительства были вынуждены покинуть примерно 66 000 человек по сравнению с 36 000 в январе. Главной причиной перемещения населения является неблагоприятная обстановка в области безопасности, включая боевые действия между войсками Переходного федерального правительства/силами АМИСОМ и группировкой «Аш-Шабааб» в коридоре Афгойе.

9. С июня 2011 года из-за тяжелых боев между Суданскими вооруженными силами и силами Народно-освободительного движения Судана (Север) в штатах Южный Кордофан и Голубой Нил десятки тысяч суданцев были вынуждены бежать в Эфиопию и Южный Судан. Возобновившиеся столкновения в спорных районах на границе между Суданом и Южным Суданом также вызывают дальнейшее перемещение населения в безопасные районы. Часть жителей бежали в штат Верхний Нил в Южном Судане и в западные районы Эфиопии. В декабре и январе наблюдалась эскалация межобщинного насилия в штате Джонглей в Южном Судане, в результате которой были убиты и ранены и перемещены тысячи людей.

10. В течение последних 18 месяцев в Газе и на юге Израиля наблюдались периодические столкновения и имели место три затяжных периода боевых действий между израильскими войсками и вооруженными палестинскими группами. Хотя израильские авиаудары в Газе в основном наносятся по военным целям, в период с января 2011 года по апрель 2012 года в Газе были убиты 54 мирных палестинца (что составляет 39 процентов от общего числа убитых палестинцев) и еще 579 человек были ранены (88 процентов от общего числа раненых). Палестинские боевики вели неизбирательный ракетный и минометный обстрел различных пунктов в южной части Израиля, в результате которого

были убиты трое и ранены 28 мирных израильских граждан. В общей сложности в 2011 году в Газе и на Западном берегу были убиты 59 и ранены 2059 мирных палестинских жителей, а на юге Израиля были убиты 12 и ранены 59 мирных израильских граждан. С начала 2011 года на оккупированном Западном берегу по решению израильских властей были снесены 260 палестинских домов и 475 других гражданских объектов, и в результате перемещенными оказались более 1300 жителей, из которых более половины составляли дети.

11. По сообщениям, в Сирии с марта 2011 года вследствие чрезмерного применения силы силами безопасности погибли свыше 9000 человек и тысячи людей были вынуждены покинуть свои дома. Сообщалось о внесудебных убийствах, а также широко распространенном применении пыток гражданских лиц силами безопасности. От применения насилия особенно сильно пострадало гражданское население, когда вокруг городов Хомс, Хама, Дера и Идлиб была установлена блокада, а в самих этих городах был введен комендантский час. В периоды блокады жители не имели доступа к воде, продовольствию и предметам медицинского назначения, при этом, согласно сообщениям, национальные силы безопасности держали под прицелом системы коммунального водоснабжения. Зачастую блокады не позволяли доставлять раненых в больницу. Применение оружия взрывного действия в таких густонаселенных районах, как Хомс и Идлиб, имеет тяжелые гуманитарные последствия, включая причинение ущерба зданиям и объектам основной инфраструктуры и сохранение угрозы, создаваемой взрывоопасными пережитками войны. Я также серьезно обеспокоен взрывами бомб, которые, судя по сообщениям, были совершены вооруженными оппозиционными группами в Дамаске и Идлибе и которые также повлекли гибель ни в чем не повинных людей.

12. Продолжают подвергаться различным формам насилия женщины и дети. По сообщениям МООНСА, в Афганистане в 2011 году, по сравнению с 2010 годом, увеличилось число убитых в результате связанного с конфликтом насилия женщин и детей, особенно во второй половине года. Характерной особенностью конфликтов остается сексуальное насилие, включая изнасилование, которое затрагивает не только женщин и девочек, но также мальчиков и мужчин. В прошлом году сексуальное насилие оставалось широко распространенным явлением, в том числе в Кот-д'Ивуаре, Демократической Республике Конго, Ливии и, в последнее время, в северной части Мали. Против детей продолжают совершаться и другие тяжкие преступления, в частности вербовка, убийство и причинение увечий и похищение. Дети также страдают в результате нападений на школы и больницы.

13. В связи с несколькими конфликтами серьезную озабоченность вызывают нападения на медицинские учреждения и тех, кто оказывает медицинскую помощь, которые совершаются несмотря на то, что по международному гуманитарному праву медицинский персонал и транспорт, больницы, клиники и другие медицинские объекты находятся под особой защитой. Например, Международная комиссия по расследованию по Ливии получила целый ряд сообщений о нападениях на больницы и машины скорой помощи, которые сопровождалась убийством медицинских работников или их произвольными арестами и задержаниями при оказании медицинской помощи членам формирований «тувар» (так называемые «революционные бойцы»).

14. Насилие в Сирийской Арабской Республике и прошлогодний конфликт в Ливии также наглядно продемонстрировали опасные условия, в которых журналистам и другим сотрудникам средств массовой информации приходится работать в подобных ситуациях. В Ливии в марте и апреле 2011 года были убиты шесть журналистов, а в Сирийской Арабской Республике с ноября 2011 года было убито не менее 11 человек³. Журналисты играют решающую роль в освещении фактов ненадлежащего обращения с гражданским населением и его тяжелой участи в ситуациях конфликтов и нарушений гуманитарного права и прав человека. В некоторых ситуациях журналистов убивали и похищали или организовывали их произвольные аресты, задержания, насильственные исчезновения и преследование стороны в конфликте. Безнаказанность в случае совершения таких нарушений по-прежнему широко распространена.

15. Я хотел бы напомнить Совету о том, что, как указано в его резолюции 1738 (2006), государства и другие стороны в конфликте должны предупреждать нападения на журналистов и привлекать к судебной ответственности виновных в подобных нападениях. После принятия этой резолюции Совет выразил обеспокоенность по поводу нападений на журналистов лишь в одной резолюции по конкретной ситуации, касавшейся Афганистана, и не потребовал каких-либо ответных мер в этой связи. Я приветствую инициативы по обеспечению более эффективной защиты журналистов, которые продвигают в Совете по правам человека правительство Австрии и некоторые мандатарии специальных процедур в области прав человека. Совет может пожелать получить информацию об этих инициативах с целью разработки более инициативного подхода к этому вопросу.

16. В связи с конфликтом в Ливии особо указывается также на бедственное положение трудящихся-мигрантов и их семей в ситуациях конфликта, при этом поступают сообщения об убийствах, сексуальном насилии, дискриминации и произвольном содержании под стражей, особенно затрагивающих выходцев из стран Африки к югу от Сахары. Несмотря на усилия гуманитарных организаций, многие трудящиеся-мигранты столкнулись с серьезными трудностями, когда они попытались покинуть Ливию, и тысячи человек сейчас не имеют крова и живут в переполненных транзитных центрах, где они не имеют доступа к базовым услугам. В этом смысле положение в Ливии не уникально. Согласно сообщениям, в марте 2011 года в Кот-д'Ивуаре ополченцы и силы безопасности совершали нападения на трудящихся-мигрантов и изгнали их из Абиджана и западных районов страны.

17. Я по-прежнему обеспокоен продолжающимся использованием беспилотных летательных аппаратов, или беспилотников, для нанесения прицельных ударов, в том числе в ситуациях вооруженного конфликта, поскольку в них неясно, все ли ставшие объектом удара люди являются комбатантами или прямыми участниками боевых действий. В этой связи возникает вопрос о соблюдении принципа избирательности. Сообщается также, что нападения с применением беспилотников привели к гибели сотен мирных жителей, в связи с чем возникает также вопрос о соблюдении принципа соразмерности. Привлечение к ответственности за любое несоблюдение норм международного права трудноосуществимо в тех случаях, когда удары с применением беспилотников на-

³ International News Safety Institute, country profiles for Libya and the Syrian Arab Republic. См. веб-сайт по адресу: www.newssafety.org.

носятся подразделениями особого подчинения в условиях отсутствия транспарентных и эффективных механизмов гражданского или военного контроля. По мере того как будет увеличиваться число государств, имеющих на вооружении такие средства, эта проблема будет приобретать все более острый характер. Я настоятельно призываю соответствующие государства-члены быть более открытыми в отношении обстоятельств применения беспилотников и принимать все необходимые меры предосторожности, чтобы обеспечить соответствие применения беспилотников применимому международному праву.

В. Меры, принятые Советом Безопасности

18. За последние 18 месяцев произошли важные события, связанные с принятием Советом Безопасности мер по усилению защиты гражданских лиц. В марте 2011 года Совет решительно отреагировал на эскалацию насилия и применение оружия взрывного действия в густонаселенных районах в Кот-д'Ивуаре. В своей резолюции 1975 (2011) Совет напомнил о предоставленных им Операции Организации Объединенных Наций в Кот-д'Ивуаре (ООНКИ) полномочиях использовать все необходимые средства для выполнения своего мандата по защите гражданского населения, в том числе на недопущение применения тяжелых вооружений против гражданского населения.

19. Действия Совета Безопасности в связи с ситуацией в Ливии также были решительными, хотя и в совершенно ином контексте. В своей резолюции 1970 (2011) Совет, осудив преступления против гражданских лиц и потребовав соблюдения норм международного права, ввел всеобъемлющее эмбарго на поставки оружия и целенаправленные санкции и постановил передать вопрос о ситуации в Ливии на рассмотрение Международного уголовного суда в соответствии с рекомендациями, содержащимися в моих двух последних докладах о защите гражданских лиц. Принятое затем в резолюции 1973 (2011) решение предоставить полномочия на принятие всех необходимых мер для защиты гражданского населения помогло предотвратить гибель и увечья гражданских лиц. Тем не менее, некоторые государства-члены выразили обеспокоенность по поводу того, насколько осуществление этой резолюции представлялось выходящим за рамки защиты гражданских лиц, и эта обеспокоенность продолжает накладывать отпечаток на ход обсуждения в Совете вопроса о защите гражданских лиц и связанных с ним вопросов в других ситуациях. Это, возможно, имело непреднамеренный эффект подрыва повестки дня в области защиты гражданских лиц, в том числе в качестве основы для действий в условиях кризисов в будущем. В будущем помимо строгого соблюдения норм международного гуманитарного права и права в области прав человека осуществление таких решений должно быть ограничено поощрением и обеспечением защиты гражданского населения.

20. В связи с интервенцией в Ливию Бразилия представила концепцию «ответственности в процессе защиты», которая предусматривает, в частности, что при осуществлении любых военных действий, санкционированных Советом Безопасности, надлежит следовать букве и духу резолюции и строго соблюдать нормы международного гуманитарного права. Согласно этой концепции Совету также предлагается усилить процедуры мониторинга и оценки толкования и осуществления резолюций. Я напоминаю о своей рекомендации в докладе о защите гражданского населения за 2007 год относительно того, чтобы Совет

систематически требовал строгого соблюдения норм международного гуманитарного права от миротворческих и других соответствующих миссий, уполномоченных на применение силы, и предлагал таким миссиям регулярно представлять доклады о мерах, принятых для обеспечения защиты гражданских лиц при ведении боевых действий (S/2007/643). Такой подход имеет особенно важное значение, когда решение о применении силы принимается для целей защиты гражданских лиц.

21. Я обеспокоен продолжающимся ошибочным отождествлением понятий защиты гражданских лиц и ответственности по защите. Хотя эти два понятия имеют много общего, особенно в том, что касается предупреждения и оказания поддержки национальным органам в выполнении ими своих обязанностей перед гражданским населением, между ними есть принципиальные различия. Во-первых, защита гражданских лиц является правовой категорией международного гуманитарного права, права в области прав человека и беженского права, а ответственность по защите — это политическое понятие, изложенное в Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года (см. резолюцию 60/1 Генеральной Ассамблеи). Во-вторых, эти понятия сильно отличаются по сфере охвата. Защита гражданских лиц касается нарушений международного гуманитарного права и права в области прав человека в ситуациях вооруженного конфликта. Ответственность по защите ограничивается нарушениями, которые представляют собой военные преступления или преступления против человечности или которые могут рассматриваться как акты геноцида или этническая чистка. Преступления против человечности, геноцид и этническая чистка могут иметь место в ситуациях, которые не достигают порога вооруженного конфликта. Я настоятельно призываю Совет Безопасности и государства-члены учитывать эти различия.

22. Совет Безопасности продолжал включать формулировки, касающиеся защиты гражданских лиц, в большинство своих соответствующих резолюций по конкретным ситуациям. Совет в большей степени проявлял готовность к применению целенаправленных санкций против тех, кто нарушает международное гуманитарное право и право в области прав человека. На основе критериев, касающихся таких нарушений в рамках существующих режимов санкций, были подготовлены дополнительные списки нарушителей, причем в число критериев для внесения в составленный в 2011 году список по Ливии были включены нападения на гражданских лиц. Пять из двенадцати режимов санкций, введенных Советом, включают критерии внесения в перечень, связанные с нарушениями международного гуманитарного права или права в области прав человека.

23. Я приветствую сохраняющуюся роль неофициальной Группы экспертов по защите гражданских лиц в качестве форума для информирования членов Совета Безопасности по вопросам защиты до учреждения или продления мандатов соответствующих миссий. Я также приветствую проведение специальных брифингов Группы экспертов, таких как брифинг, состоявшийся по Кот-д'Ивуару в марте 2011 года, и тематический брифинг по вопросам гуманитарного доступа в феврале 2012 года. Эти брифинги важны для информирования Совета, и, таким образом, я считаю, что их проведение следует поощрять. Помимо важного и продолжающегося сотрудничества Совета с Координатором чрезвычайной помощи я приветствую также тот факт, что Верховному комиссару по правам человека было предложено информировать Совет по таким тематическим вопросам, как защита гражданских лиц, а также докладывать о по-

ложении в конкретных странах. Я настоятельно призываю Совет продолжать и укреплять эту и другую практику, такую как проведение брифингов по формуле Аррии, чтобы обеспечить более полное, своевременное информирование Совета о защите гражданских лиц во всех соответствующих контекстах. В этой связи я призываю Совет систематически запрашивать информацию о защите гражданских лиц от всех соответствующих структур Организации Объединенных Наций.

С. Позитивные события

24. За последние 18 месяцев мы стали свидетелями ряда обнадеживающих событий. Положительной оценки заслуживает принятое в ноябре 2011 года решение государств — участников Конвенции о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие, вернуться к проблеме мин, отличных от противопехотных мин (см. CCW/CONF.IV/4/Add.1). Такие мины представляют угрозу для безопасности гражданских лиц, затрудняют своевременное и безопасное оказание гуманитарной помощи и препятствуют реконструкции и развитию.

25. Продолжалось обсуждение вопросов, связанных с подготовкой Конференции Организации Объединенных Наций по договору о торговле оружием, которая должна быть проведена в июле 2012 года. Эта Конференция предоставляет государствам-членам исключительную возможность рассмотреть вопрос о той цене, которую придется платить людям в результате неэффективного регулирования торговли оружием и широкой доступности оружия и его неправомерного применения. В будущий договор следует включить положение о недопустимости передачи оружия, если существует явная опасность того, что оно может быть применено для совершения серьезных нарушений международного гуманитарного права и права в области прав человека. Этот договор должен также охватывать все виды обычного оружия, включая стрелковое оружие и боеприпасы.

26. Два недавно вынесенных знаковых приговора знаменуют собой важный шаг вперед для международного правосудия. В апреле 2012 года Специальный суд по Сьерра-Леоне признал Чарльза Тейлора, бывшего президента Либерии, виновным в содействии совершению двумя негосударственными вооруженными группами военных преступлений и преступлений против человечности в ходе конфликта в Сьерра-Леоне и в подстрекательстве к ним. Это судебное решение является важной вехой в истории международного уголовного правосудия, так как речь идет о первом случае вынесения международным уголовным трибуналом обвинительного приговора по делу бывшего главы государства, которому вменялись планирование, пособничество и подстрекательство, направленные на совершение военных преступлений и преступлений против человечности. Оно является серьезным предупреждением о том, что главы государств будут нести ответственность за свои деяния. До этого, в марте 2012 года, Международный уголовный суд вынес первый приговор по делу Тома Лубанга, признанного виновным в совершении военных преступлений, состоящих в вербовке и мобилизации детей в возрасте до 15 лет и их активном использовании для ведения боевых действий в Демократической Республике Конго. Это решение подчеркивает необходимость ареста и передачи в распоряжение Суда Боско

Нтаганды, который также проходит по делу Лубанги, и всех остальных остающихся на свободе лиц, в отношении которых Суд выдал ордера на арест.

27. В июле 2011 года я инициировал политику должной осмотрительности в вопросах прав человека при оказании Организацией Объединенных Наций поддержки силам безопасности, не связанным с Организацией Объединенных Наций. Эта политика учитывает опыт, накопленный в ходе осуществления политики оказания обусловленной поддержки, разработанной Миссией Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго в 2009 году, и выводы по результатам межучрежденческой оценки ее осуществления, проведенной в 2010 году. Эта политика применяется в тех случаях, когда какой-либо орган Организации Объединенных Наций планирует оказывать или оказывает поддержку силам безопасности, не связанным с Организацией Объединенных Наций. В соответствии с этой политикой такая поддержка не может оказываться, когда имеются серьезные основания полагать, что существует реальная опасность того, что силы, которым была бы оказана такая поддержка, могут совершить грубые нарушения международного гуманитарного права, права в области прав человека и беженского права, и когда соответствующие власти не принимают меры по исправлению такого положения. Соблюдение политики должной осмотрительности в вопросах прав человека имеет исключительно важное значение для предотвращения таких нарушений и, тем самым, для поддержания легитимности и авторитета Организации Объединенных Наций как организации, пропагандирующей и защищающей права человека, и обеспечения соблюдения обязательств Организации по международному праву.

28. В настоящее время все больше внимания уделяется обеспечению более строгого учета людских потерь. Такой учет может способствовать разъяснению обстоятельств причинения вреда гражданским лицам, а также необходимых мер для пресечения такого вреда и предотвращения его причинения в будущем. В этой связи я с удовлетворением отмечаю приверженность Миссии Африканского союза в Сомали (АМИСОМ) созданию подразделения по отслеживанию, анализу и расследованию сообщений о потерях среди гражданского населения. Я повторяю сформулированный в его резолюции 2036 (2012) призыв Совета Безопасности к донорам и партнерам оказать поддержку в создании этого подразделения. Вероятно, следует проводить обзор работы этого подразделения и аналогичного механизма, созданного Международными силами содействия безопасности для Афганистана (МССБ), с целью их совершенствования и, возможно, создания таких механизмов в других странах.

29. АМИСОМ также приняла новую политику в отношении «неприцельных обстрелов», которая направлена на уменьшение вреда, причиняемого гражданскому населению, и которая включает компонент добровольного возмещения ущерба, причиненного гражданским лицам в результате осуществления законных действий в ходе боевых операций. Ранее я приветствовал практику компенсации ущерба, которой следуют большинство государств, принимающих участие в МССБ, и с удовлетворением отмечаю ее принятие в АМИСОМ. Тем не менее я хотел бы подчеркнуть, что эта практика не заменяет обязанность расследовать серьезные нарушения международного гуманитарного права и права в области прав человека и привлекать к ответственности виновных. Она также не освобождает стороны от их обязанностей по выплате репараций. Этот

вопрос по-прежнему требует дополнительного внимания со стороны Совета Безопасности и государств-членов.

30. Продолжаются усилия по улучшению мониторинга и отчетности о защите гражданских лиц, в том числе о разработке руководства по отчетности о защите гражданских лиц в моих докладах о положении в конкретных странах, как это предусматривается в резолюции 1894 (2009) Совета Безопасности. Между тем Управление по координации гуманитарных вопросов начало консультации с партнерами Организации Объединенных Наций для разработки показателей, позволяющих повысить эффективность контроля и отчетности в отношении тенденций в области защиты с учетом существующих механизмов контроля и отчетности. В то же время технологии позволяют гражданским лицам распространять информацию о совершаемых актах насилия в реальном масштабе времени. Организация Объединенных Наций и гуманитарное сообщество в целом только начинают подходить к пониманию связанных с этим возможностей, а также факторов риска.

III. Пять основных задач

31. Все пять основных задач, касающихся обеспечения более эффективной защиты гражданских лиц, сохраняют свою актуальность.

A. Повышение степени соблюдения

32. Как я неоднократно подчеркивал, международное гуманитарное право требует, чтобы стороны в конфликте не допускали воздействия боевых действий на гражданское население. Неспособность делать это может привести к гибели и нанесению вреда здоровью мирных жителей, являющихся прямым объектом нападений или оказавшихся в зоне боевых действий в силу каких-либо других причин. Зачастую это приводит также к перемещению населения и повышению риска других нарушений, включая сексуальное насилие и принудительную вербовку; физические и психологические страдания; и потенциально хроническую зависимость от гуманитарной помощи. Ограждение мирного населения от воздействия боевых действий требует строгого соблюдения сторонами в конфликте норм международного гуманитарного права и, в частности, принципов избирательности и соразмерности. Стороны также должны принимать все возможные меры предосторожности при осуществлении как наступательных, так и оборонительных действий. Международное право также ясно дает понять, что ни при каких обстоятельствах нарушения таких норм одной стороной в конфликте не оправдываются нарушениями противоположной стороной. Тем не менее нарушения продолжают быть обычной практикой, которая зачастую имеет тяжелейшие последствия для мирных жителей.

33. Хотя все нарушения требуют нашего внимания и действий, я особенно обеспокоен по поводу нападений и других действий, препятствующих оказанию медицинских услуг, что, как было признано в опубликованном в 2011 году исследовании Международного комитета Красного Креста (МККК), является одной из самых острых, сложных и недооцененных гуманитарных проблем со-

временности⁴. Конфликты нарушают функционирование системы здравоохранения многими различными путями и именно тогда, когда ее услуги особенно необходимы. В результате боевых действий медицинский персонал, раненые и больные лишаются доступа к медицинским учреждениям. Медицинские учреждения и транспортные средства иногда подвергаются умышленному обстрелу и разрушению; военнослужащие или сотрудники сил безопасности подчас насильственно вторгаются на такие объекты в поисках врагов; и захват больницы иногда становится задачей негосударственных вооруженных групп. Раненые и больные подвергаются нападениям, а медицинских работников запугивают, похищают, калечат, убивают или привлекают к суду. В результате оказывать качественную медицинскую помощь тем, кто в ней нуждается, становится трудно или невозможно. Кроме того, единственный акт насилия, сопровождающийся разрушением больницы или гибелью медицинского персонала, имеет последствия для многих других нуждающихся в уходе людей, страдания которых в таком случае становятся еще более тяжелыми из-за отсутствия возможностей лечения.

34. МККК подчеркивает эти вопросы и указывает на необходимость создания базы данных о нападениях на медицинский персонал и медицинские учреждения и других действиях, нарушающих нормальную работу по оказанию медицинской помощи. Поэтому я приветствую рекомендацию Исполнительного совета Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) о том, что Всемирной ассамблее здравоохранения на своем совещании в мае 2012 года следует уполномочить ВОЗ собрать и представить данные о нападениях на медицинские учреждения, персонал, транспорт и пациентов⁵. Я призываю государства-члены поддержать эту рекомендацию. Я также приветствую изложенное в резолюции 1998 (2011) решение Совета Безопасности расширить перечень грубых нарушений, за совершение которых стороны в конфликте могут быть отмечены в моих докладах о детях и вооруженных конфликтах, за счет включения периодических нападений на больницы и школы, а также периодических нападений или угроз совершения нападений на лиц, пользующихся защитой, в связи со школами и/или больницами. Вместе с тем Совет должен занять более инициативную позицию в отношении предотвращения таких инцидентов и реагирования на них.

35. Проведенное МККК исследование показало, что при нападении на медицинские учреждения от оружия взрывного действия гибнет, получает ранения и страдает больше людей, чем от какого-либо другого оружия. Я неоднократно выражал озабоченность по поводу гуманитарных последствий применения оружия взрывного действия в густонаселенных районах. Оружие взрывного действия включает в себя артиллерийские снаряды, ракеты и ракетные боеголовки, минометные мины, авиационные бомбы, гранаты и самодельные взрывные устройства. Для оружия взрывного действия характерно неизбирательное осколочное действие в зоне поражения, в результате чего его применение в густонаселенных районах представляет серьезную проблему.

⁴ ICRC, "Health care in danger: a sixteen-country study" (Geneva, 2011).

⁵ См. резолюцию EB130.R14 Исполнительного совета.

36. В моем докладе за 2010 год я призвал обеспечить более систематический сбор данных и анализ этой проблемы. Я приветствую исследование, проведенное организацией «Противодействие вооруженному насилию»⁶. На основе данных о применении оружия взрывного действия в мире в 2011 году эта организация установила, что вследствие применения такого оружия были убиты или ранены не менее 21 499 гражданских лиц и что гражданские лица составляют 71 процент от общего числа жертв. Наибольшая часть случаев гибели и ранения мирных жителей — 87 процентов — имела место в густонаселенных районах, в том числе на рынках, в школах, местах отправления культа и частных домах.

37. Результаты исследования убедительно свидетельствуют о серьезности этой проблемы. Мой Координатор чрезвычайной помощи особо отметил, что эта проблема остро стоит в Кот-д'Ивуаре, Ливии, Судане и Сирийской Арабской Республике, и призвал стороны воздерживаться от применения взрывающихся боеприпасов в густонаселенных районах. Совет особо уполномочил ООНКИ принимать меры в целях предотвращения применения тяжелых вооружений против гражданских лиц в Кот-д'Ивуаре и обратился к правительству Сирийской Арабской Республики с призывом немедленно прекратить применение тяжелых вооружений в населенных пунктах (резолюции 2042 (2012) и 2043 (2012)). В октябре 2011 года МККК отметил, что, несмотря на отсутствие прямого правового запрета на отдельные виды вооружений, следует избегать применения взрывающихся боеприпасов с большим радиусом поражения в густо населенных районах в силу значительной вероятности их неизбирательного действия⁷. Гражданское общество также мобилизовало свои усилия для решения этой проблемы, создав в марте 2011 года коалицию неправительственных организаций «Международная сеть по проблеме средств поражения взрывного действия», которая призывает государства и другие субъекты делать все возможное во избежание нанесения ущерба населенным пунктам оружием взрывного типа; собирать и предоставлять соответствующие данные; обеспечивать реализацию прав жертв и разрабатывать более строгие международные стандарты.

38. В ходе многих конфликтов применение взрывающихся боеприпасов в населенных районах является одной из главных причин перемещения людей. Существуют и другие причины: люди бросают все и спасаются бегством, опасаясь насилия и других нарушений, или вынуждены покидать свои дома под угрозой применения оружия, или под другими угрозами. Какова бы ни была причина, меня беспокоит то, что с вынужденным перемещением людей слишком легко смиряются как с неизбежным следствием конфликта. В некоторых ситуациях перемещение может быть своего рода защитной реакцией оказавшихся под угрозой общин и часто длится, пока существует угроза, после чего люди возвращаются в свои дома. При этом право на свободу передвижения, выезд из своей страны и поиск убежища всегда должно уважаться. Вместе с тем, если перемещение воспринимается как неизбежность, то это чревато тем, что миллионы людей будут на долгие годы обречены на бедствия и прозябание.

⁶ Action on Armed Violence, “Monitoring explosive violence: the EVMP dataset 2011” (London, 2012).

⁷ ICRC, “International humanitarian law and the challenges of contemporary armed conflicts” (документ ЗИП/11/5.1.2, подготовленный для 31-й Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца, Женева, 2011 год).

Если же предотвратить конфликт не удастся, необходимо принимать более активные меры для предупреждения условий, вынуждающих людей покидать обжитые места.

39. Во-первых, мы должны всячески содействовать соблюдению применимых норм международного права. Если бы стороны в конфликте принимали необходимые меры с целью оградить гражданское население от последствий боевых действий и соблюдали принципы избирательности и соразмерности, как того требует международное гуманитарное право, то масштабы перемещения гражданского населения были бы менее значительными. Во-вторых, стороны в конфликте должны воздерживаться от применения насильственного перемещения в качестве намеренно избранной тактики. Согласно международному гуманитарному праву, к перемещению можно прибегать лишь в тех случаях, когда того требуют интересы обеспечения безопасности гражданского населения либо категорические соображения военного характера. И даже в этих случаях правом предусматривается, что вынужденное перемещение не должно продолжаться дольше, чем необходимо, а затронутому населению должны быть обеспечены кров, оказание помощи и возвращение домой сразу по окончании боевых действий в соответствующем районе. Слишком часто дело обстоит совсем иначе.

40. Стороны в конфликте часто не ограждают мирных жителей от последствий боевых действий и не принимают мер для того, чтобы люди покидали родные места лишь в самом крайнем случае и чтобы при этом им предоставлялись защита и помощь, в том числе обеспечивался быстрый, безопасный и беспрепятственный доступ к ним гуманитарных организаций. Подобное несоблюдение требований лишь утяжеляет бремя обязанностей международного сообщества, включая Совет Безопасности, стремиться не допустить перемещения населения, требуя и добиваясь соблюдения норм права, в частности привлечения к ответственности тех, кто насильственно перемещает гражданское население. Мы должны отвергнуть перемещение как побочное следствие конфликта — при определенных обстоятельствах оно может составлять военное преступление или преступление против человечности и как таковое должно становиться предметом расследования и преследования.

В. Обеспечение более строгого соблюдения норм права негосударственными вооруженными группами

41. Негосударственные вооруженные группы — хотя и не только они — играют определенную роль в совершении таких нарушений против гражданских лиц, как нападения на медицинские учреждения, применение оружия взрывного типа в населенных районах и насильственное перемещение. Поэтому я неоднократно подчеркивал, что необходимо постоянно находиться в контакте с этими группами в целях обеспечения более строгого соблюдения норм международного гуманитарного права и права прав человека, а также безопасного доступа к тем, кто нуждается в помощи.

42. В моем предыдущем докладе упоминалось об исследовании, в ходе которого были определены меры, призванные служить для негосударственных вооруженных групп стимулом к соблюдению международных норм в области за-

щиты гражданских лиц⁸. Для того чтобы помочь международному сообществу в борьбе против несоблюдения такими группами норм международного права, авторы этого исследования опубликовали еще один доклад⁹. В докладе подтверждается настоятельная необходимость более активного и систематического поддержания контактов с негосударственными вооруженными группами по вопросам соблюдения международно-правовых норм, причем отмечается, что контакты требуется устанавливать на возможно более раннем этапе и поддерживать на протяжении всего конфликта на высоком уровне со всеми заинтересованными сторонами. В нем также подчеркивается, что решающее значение для достижения успеха в этом отношении имеет понимание факторов, влияющих на соблюдение той или иной негосударственной вооруженной группой международных норм. В числе таких факторов — необходимость поддержки со стороны населения, а также мотивация группы и ее забота о собственной репутации.

43. Как подчеркивается в докладе, для того чтобы негосударственные вооруженные группы могли обеспечивать и контролировать соблюдение международных норм и распространять информацию о них в своих рядах, соглашения и обязательства должны существовать в письменном виде. Крайне важно обеспечить независимый внешний контроль за деятельностью таких групп. Важно также публично признавать их успехи в плане соблюдения правовых норм, поскольку это может способствовать более строгому соблюдению норм международного права в целом.

44. В докладе подчеркивается необходимость изначально четко понимать, что поддержание контактов не означает политического признания. Это чрезвычайно важно, поскольку именно в силу того, что подобные контакты воспринимаются как политическое признание и признание «легитимности», некоторые государства не пошли на установление и поддержание таких контактов. Вместе с тем, в ряде случаев государства в инициативном порядке способствуют налаживанию контактов в той или иной форме. Так, в 2009 году в Филиппинах как правительство, так и Исламский фронт освобождения моро (ИФОМ) активно поддержали неправительственную организацию «Женевский призыв» и сотрудничали с ней, способствуя осуществлению контрольной миссии по расследованию сообщений о нарушении Фронтом положений Акта о принятии по линии «Женевского призыва» обязательства соблюдать запрет на противопехотные мины¹⁰. Имеются также примеры заключения государствами и неправительственными вооруженными группами соглашений о соблюдении норм международного гуманитарного права, в частности между правительством Филиппин и Национальным демократическим фронтом, а также между правительством Судана и Народно-освободительным движением Судана. Кроме того, Организацией Объединенных Наций были подготовлены планы действий в целях прекращения вербовки и использования детей в вооруженных конфликтах. В

⁸ Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, “Armed non-State actors and international norms: towards a better protection of civilians in armed conflict” (Geneva, 2010).

⁹ Ibid., *Rules of Engagement: Protecting Civilians through Dialogue with Armed Non-State Actors* (Geneva, 2011).

¹⁰ Geneva Call, “Report of the 2009 verification mission to the Philippines to investigate allegations of anti-personnel landmine use by the Moro Islamic Liberation Front” (Geneva, 2010).

Судане, Филиппинах и других странах такие планы были разработаны Организацией Объединенных Наций совместно с негосударственными вооруженными группами с согласия соответствующих государств в контексте осуществления резолюции 1612 (2005) Совета Безопасности.

45. Насколько целесообразно уделять повышенное внимание вопросам признания и легитимности, вызывает сомнение, поскольку это отвлекает от более серьезного вопроса: как скажется на гражданских лицах отсутствие контактов с негосударственными вооруженными группами. Хотя поддержание контактов не всегда будет вести к улучшению защиты, в их отсутствие число жертв среди гражданского населения в условиях сегодняшних конфликтов почти наверняка будет расти. Кроме того, отказ от контактов с негосударственными вооруженными группами и применение к ним исключительно репрессивного подхода, когда, в частности, их рассматривают через призму борьбы с терроризмом и включают в списки террористов либо отказываются амнистировать их за участие в боевых действиях, в ходе которых не имели места военные преступления или серьезные нарушения прав человека, означает опасность дальнейшей радикализации таких групп. Такой подход отнюдь не служит стимулом к соблюдению норм международного гуманитарного права.

46. В связи с этим хочу особо отметить, что мою неизменную обеспокоенность вызывают принимаемые в контексте борьбы с терроризмом законодательные и другие меры, предусматривающие уголовную ответственность за поддержание гуманитарными организациями контактами с отдельными негосударственными вооруженными группами или иным образом препятствующие оказанию предметной и адресной гуманитарной помощи. По инициативе УКГВ и Норвежского совета по делам беженцев будет проведено исследование, посвященное влиянию национальных мер по борьбе с терроризмом на гуманитарную деятельность. В рамках исследования будет проведен обзор соответствующих национальных законодательных актов, предусматривающих уголовную ответственность за оказание поддержки структурам, включенным в контрольные списки, либо за поддержание контактов с ними; будут проанализированы положения соглашений о финансировании, ограничивающие гуманитарную деятельность или оговаривающие условия ее осуществления; рассмотрены принятые государствами, на территории которых действуют соответствующие группы, меры по предупреждению, ограничению или установлению условий поддержания контактов гуманитарных субъектов с этими группами, которые считаются «террористическими», и оказания им содействия; а также будет проанализирована реакция различных гуманитарных субъектов на такие меры. Наряду с этим в нем будут изложены выводы по итогам оценки последствий таких мер для гуманитарных операций, а также вынесены рекомендации относительно путей уменьшения их неблагоприятного воздействия на гуманитарную деятельность.

С. Защита гражданских лиц миссиями Организации Объединенных Наций по поддержанию мира и другими миссиями

47. Предоставление миссиям Организации Объединенных Наций по поддержанию мира мандата на защиту гражданского населения остается одной из

наиболее важных мер, принимаемых Советом Безопасности в целях усиления защиты. Со времени представления моего предыдущего доклада были учреждены две новые миссии, которым был предоставлен мандат на защиту гражданского населения: Миссия Организации Объединенных Наций в Южном Судане (МООНЮС) и Временные силы Организации Объединенных Наций по обеспечению безопасности в Абее (ЮНИСФА). Осуществление таких мандатов, предусматривающих введение в действие эффективных механизмов раннего предупреждения, гарантии обеспечения надлежащих ресурсов и создание возможностей мониторинга, предупреждения инцидентов и реагирования на них, а также оказание поддержки органам власти государств, на территории которых действуют негосударственные вооруженные группы, в выполнении ими обязанностей по защите гражданских лиц, - по-прежнему сопряжено с немалыми проблемами. В ряде случаев возможности миссий в плане выполнения своих мандатов, в том числе в отношении защиты гражданского населения, оказывались ограниченными в силу того, что принимающие государства в недостаточной степени взаимодействовали с ними и не располагали необходимым для этого потенциалом.

48. После массовых изнасилований в Валикале, Демократическая Республика Конго, в июле — августе 2010 года стала очевидной необходимость лучше понимать те угрозы и факторы уязвимости, с которыми сталкиваются гражданские лица. Стремясь предотвратить такие ситуации в будущем, Миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго совместно с партнерами разработала ряд механизмов координации и систем раннего предупреждения и реагирования, позволяющих на практике обеспечивать приоритетность мер защиты. Меры реагирования, принимавшиеся МООНЮС в связи с межобщинным насилием в штате Джонглей в 2011 и 2012 годах, также показали, что эффективность мер раннего предупреждения зависит от поддержания конструктивных отношений с местными общинами и что меры реагирования должны осуществляться в координации с национальными органами власти и в помощь им. Обе ситуации наглядно свидетельствуют о том, с какими трудностями сопряжена для миссий защита гражданского населения на обширной территории при ограниченных ресурсах и возможностях мобильного реагирования. Тем не менее миссии будут продолжать делать все от них зависящее и стремиться оправдать возлагаемые на них надежды.

49. Помимо обеспечения физической защиты, миссии продолжают содействовать созданию безопасной обстановки, оказывая поддержку в становлении эффективной правовой системы и институтов в сфере безопасности. Такая поддержка имеет существенное значение. Согласно заключению, которое недавно вынес Независимый эксперт Организации Объединенных Наций по вопросу о положении в области прав человека в Кот-д'Ивуаре, большая часть нынешних нарушений в стране обусловлена в первую очередь неспособностью государства их предотвратить ввиду трудностей с реформированием сектора безопасности и восстановлением его власти на всей территории страны. Оказывать такую поддержку бывает непросто, когда в нарушениях замешаны элементы национальных вооруженных сил и сил безопасности. Параметры поддержки Организации Объединенных Наций в подобных ситуациях определяет политика проявления должной осмотрительности.

50. Департамент операций по поддержанию мира и Департамент полевой поддержки продолжают добиваться обеспечения того, чтобы у миротворцев

была необходимая оперативная поддержка для защиты гражданского населения. Миссии в Кот-д'Ивуаре, Дарфуре, Демократической Республике Конго и Южном Судане в настоящее время пересматривают свои стратегии защиты, руководствуясь разработанными в 2010 году документами «Оперативная концепция защиты гражданского населения» и «Основные принципы разработки всеобъемлющих стратегий защиты гражданского населения». Другие соответствующие миссии, в консультации с организациями, занимающимися гуманитарной деятельностью, проводят оценку параметров, связанных с разработкой таких стратегий. Для того чтобы обеспечить достаточную подготовленность всех компонентов миссии к защите гражданского населения, разрабатывается оперативное руководство для военного и полицейского компонентов. Кроме того, Департамент операций по поддержанию мира, Департамент полевой поддержки и Департамент по политическим вопросам, Управление Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ) завершили разработку стратегии обмена информацией между компонентами миссий в целях предупреждения нарушений прав человека и реагирования на них. Я весьма и весьма рассчитываю на то, что соответствующие подразделения обеспечат осуществление этой стратегии в полном объеме.

51. Для того чтобы помочь миссиям задействовать имеющиеся у них ресурсы и потенциал в контексте выполнения функций защиты, департаменты операций по поддержанию мира и полевой поддержки разработали типовую таблицу имеющихся ресурсов и возможностей, необходимых для защиты гражданского населения. Таблица помогает выявить узкие места в том, что касается потенциала и ресурсов, и служит отправной точкой для определения возможных направлений деятельности по защите. Помимо этого, разработаны учебные модули по вопросам защиты гражданского населения. Такие меры помогут обеспечить более качественную подготовку будущих миротворцев.

52. Миссии Организации Объединенных Наций по поддержанию мира — не единственные структуры, обеспечивающие защиту на местах. К тому же, они не всегда развертываются в условиях, когда гражданское население подвергается серьезным угрозам и опасностям. Организация Объединенных Наций и другие гуманитарные организации, включая МККК и различные неправительственные организации, уже традиционно играют важную роль в усилиях, призванных повысить эффективность защиты гражданских лиц в условиях вооруженного конфликта, в том числе в тех местах, где силы по поддержанию мира отсутствуют.

53. Характер и степень взаимодействия и координации между миротворческими и политическими миссиями Организации Объединенных Наций и субъектами, занимающимися гуманитарными вопросами, разнообразны. Есть примеры положительного опыта. Например, в Демократической Республике Конго и Южном Судане существуют официально утвержденные механизмы взаимодействия с гуманитарными организациями, в том числе механизмы обмена неконфиденциальной информацией о затрагивающих население рисках и угрозах, а также механизмы сотрудничества, позволяющие принимать более взвешенные решения по приоритетам в военной области. В некоторых случаях миссии Организации Объединенных Наций по поддержанию мира содействовали доступу гуманитарных организаций, например посредством обеспечения безопасности в районе проведения операций.

54. Эффективному взаимодействию и координации усилий с миротворческими и политическими миссиями Организации Объединенных Наций порой мешает обеспокоенность гуманитарных организаций тем, что такое тесное сотрудничество может повлиять на их способность действовать независимо, нейтрально и беспристрастно и что они могут перестать восприниматься как структуры, действующие именно таким образом. Прежде всего гуманитарные организации беспокоит то, что если воюющие стороны или часть населения будут ассоциировать их с политическими целями миссий, то это подорвет их возможности — особенно в условиях конфликта — в плане доступа к нуждающимся в помощи и в плане безопасности. Некоторые неправительственные организации вышли из состава механизмов Организации Объединенных Наций по координации гуманитарной помощи в Афганистане, и некоторые грозили сделать то же самое в Сомали, мотивируя это тем, что структуры, занимающиеся гуманитарной деятельностью, недостаточно независимы от более широких политических целей Организации¹¹.

55. В ходе недавно проведенного Руководящей группой Организации Объединенных Наций по вопросам интеграции исследования был сделан вывод о том, что насколько такого рода соображения действительно являются оправданными, зависит от конкретного контекста. Вместе с тем следует признать, что миссии по поддержанию мира способны обеспечить гражданскому населению такую степень физической безопасности, которую гуманитарные организации обеспечить не могут. Они также могут создать необходимые безопасные условия для оказания гуманитарной помощи. Кроме того, миссии, имеющие мандат на защиту, и гуманитарные организации могут осуществлять взаимодополняющую деятельность по защите, например по защите детей. Эффективное взаимодействие и координация между различными субъектами имеют существенное значение для повышения действенности и эффективности принимаемых ими мер по защите и деятельности по защите в целом. В этих целях Управление по координации гуманитарных вопросов возглавило процесс, направленный на то, чтобы Блок глобальной защиты разработал руководящие указания для блоков полевой защиты в целях обеспечения более эффективного диалога и взаимодействия с миротворческими и политическими миссиями.

56. Следует также уделять внимание защите гражданских лиц в контексте реализации отдельными государствами-членами и некоторыми многосторонними организациями подходов, призванных содействовать стабилизации. В последние годы благодаря стабилизации ситуации сложились условия для деятельности международных субъектов в затронутых конфликтами государствах, обстановка в которых характеризуется неустойчивостью, в том числе в Афганистане, Ираке, Ливии, Судане и Южном Судане. В целом, стабилизация понимается как краткосрочная и долгосрочная стратегия, охватывающая многочисленные сферы, включая борьбу с повстанческими действиями, борьбу с терроризмом, миростроительство, развитие и государственное строительство, и нацеленная на укрепление безопасности и стабильности¹². Важно, чтобы во-

¹¹ V. Metcalfe, A. Giffen and S. Elhawary, “UN integration and humanitarian space: an independent study commissioned by the UN integration steering group” (Overseas Development Institute, December 2011).

¹² См. S. Collinson, S. Elhawary and R. Muggah, “States of fragility: stabilisation and its implications for humanitarian action”, Humanitarian Policy Group Working Paper (Overseas Development Institute, 2010).

енные структуры, участвующие в мероприятиях в интересах обеспечения стабилизации, уважали и защищали гражданское население в соответствии с нормами международного гуманитарного права и соблюдали право прав человека. Кроме того, хотя защита гражданских лиц не всегда является приоритетом или одной из ключевых задач стратегий стабилизации, такие стратегии могут быть направлены на сокращение масштабов насилия и обеспечение более стабильных условий. Диалог и взаимодействие между гуманитарными организациями и миссиями по стабилизации важны для обеспечения положительных результатов в сфере защиты, в том числе с точки зрения содействия выполнению вышеупомянутыми миссиями обязанностей, связанных с уважением и защитой гражданских лиц в ходе их военных операций.

D. Обеспечение доступа гуманитарным организациям

57. Возможность доступа является важнейшей предпосылкой для деятельности гуманитарных организаций, которая для миллионов людей, оказавшихся в уязвимом положении в условиях конфликта, зачастую является единственным способом выжить. Тем не менее, как показано в приложении к настоящему докладу, доступ по-прежнему ограничивают намеренно либо в силу иных причин, и десятки тысяч людей остаются без столь необходимых им помощи и защиты. Совету, как и прежде, необходимо уделять внимание этому вопросу.

58. В приложении подчеркивается также сложный и разнообразный характер ограничений в плане доступа. Для того чтобы понять суть этих ограничений, понять, какие субъекты могут повлиять на них и какие варианты ответных действий возможны, требуется серьезный анализ. Кроме того, требуется комплексное понимание возможных вариантов получения доступа к гражданскому населению лицам, особенно в период активных боевых действий.

59. Доступ к затронутым конфликтом лицам в период активных боевых действий можно получить различными путями, в том числе в период временного прекращения боевых действий, гуманитарных передышек с помощью гуманитарных коридоров, механизмов смягчения конфликтной ситуации и в «дни спокойствия». Иногда эти термины употребляются как взаимозаменяемые, но при этом каждый из них имеет конкретное значение. Важно выбирать тот путь, который оптимален в существующих на месте обстоятельствах.

60. Временное прекращение боевых действий — это приостановка боев по соглашению между всеми соответствующими сторонами на конкретный период времени. Боевые действия могут быть приостановлены по различным причинам, в том числе в гуманитарных целях. В таких случаях в соглашении оговаривается географический район операций и период, в течение которого будет осуществляться конкретная гуманитарная деятельность. Гуманитарная передышка — это временное прекращение боевых действий исключительно в гуманитарных целях. Она требует согласия всех соответствующих сторон и обычно объявляется на определенный период времени и в конкретном географическом районе, в котором предстоит осуществлять гуманитарную деятельность.

61. Под гуманитарными коридорами понимаются конкретные маршруты и порядок организации материально-технического снабжения, согласованные между всеми соответствующими сторонами в целях обеспечения безопасности

прохода гуманитарных грузов и/или людей из одного пункта в другой в районе активных боев. Обязательные условия создания и обеспечения действия гуманитарного коридора включают согласие всех соответствующих сторон на беспристрастное оказание неотложной гуманитарной помощи; согласие всех соответствующих сторон на соблюдение предусмотренных для функционирования коридора условий; четкие инструкции командным структурам каждой стороны относительно условий коридора (задача, маршрут или установленные сроки действия), а также механизмы обеспечения прохода гуманитарного персонала и предметов гуманитарной помощи. Как правило, «коридор» организуется как географический маршрут, часто на определенный срок. Обеспечивать функционирование гуманитарных коридоров зачастую весьма непросто. Во время активных боевых действий, когда территория может переходить из рук в руки либо очаги конфликта могут смещаться, гуманитарные коридоры следует рассматривать как динамичные механизмы, которые при необходимости должны согласовываться заново.

62. Механизмы устранения конфликтной ситуации представляют собой обмен информацией между гуманитарными организациями и сторонами в конфликте для согласования времени и районов осуществления неотложной гуманитарной деятельности; такие механизмы обеспечивают, чтобы военные операции не угрожали жизни гуманитарного персонала, не препятствовали проходу предметов гуманитарной помощи или осуществлению гуманитарной деятельности и не подвергали опасности получателей помощи. И наконец, в «дни спокойствия», которые объявляются во время конфликта, дети могут получить необходимые медицинские услуги, например, могут быть охвачены мероприятиями в рамках национальных кампаний по иммунизации и другими видами сугубо гуманитарной деятельности. Для того чтобы объявить «дни спокойствия», требуется согласие всех соответствующих сторон на предоставление доступа и невмешательство в работу медицинского и другого персонала в эти дни.

63. Эти различные варианты действий нельзя навязать сторонам в конфликте с помощью военных или иных методов. Рассчитывать на них как на безопасные, эффективные и надежные способы получения доступа к нуждающимся в помощи можно лишь при согласии всех соответствующих сторон.

Г. Ответственность

64. Решающим фактором обеспечения более эффективного исполнения является усиление ответственности как сторон в конфликте, так и отдельных лиц за нарушения международного гуманитарного права и права прав человека. В моем предыдущем докладе подробно рассказывалось о комиссиях по расследованию и миссиях по установлению фактов, к услугам которых все чаще прибегают в случаях таких нарушений. Международные комиссии по расследованию и миссии по установлению фактов доказали свою полезность в том, что касается поощрения национальных органов власти к принятию необходимых мер в целях прекращения нарушений и обеспечения ответственности, а также в плане вынесения рекомендаций в отношении выплаты компенсации жертвам, включая репарации, и институциональной реформы. Выводы, сделанные по результатам их работы, заложили базу для судебного преследования, в частности послужили основой для решений Совета Безопасности о передаче ситуаций в Международный уголовный суд и опорой при проведении им расследований.

65. За последние 18 месяцев Совет по правам человека учредил комиссии по расследованию в связи с событиями в Кот-д'Ивуаре, Ливии и Сирийской Арабской Республике, и все они выявили имевшие место серьезные нарушения международного права, требующие проведения независимого и беспристрастного расследования в целях привлечения виновных к суду. Рекомендации этих комиссий заслуживают тщательного рассмотрения и принятия последующих мер государствами-членами и Советом Безопасности. Я приветствую принятое Советом по правам человека в марте 2012 года и отраженное в его резолюции 19/22 решение о продлении мандата Комиссии по расследованию в Сирийской Арабской Республике и настоятельно рекомендую сирийским властям содействовать ее работе, предоставив ей доступ в страну. Я также приветствую решение Совета, отраженное в его резолюции 19/2, призвать Шри-Ланку выполнить конструктивные рекомендации, сформулированные в докладе Комиссии по извлеченным урокам и примирению, и предпринять все необходимые дополнительные шаги для выполнения ее соответствующих правовых обязательств и обещания инициировать вызывающие доверие и независимые меры по обеспечению справедливости, равенства, подотчетности и примирения для всех шриланкийцев. Я призываю Шри-Ланку сотрудничать в этом направлении с УВКПЧ и со специальными процедурами Совета по правам человека.

66. В своем предыдущем докладе я просил департаменты Секретариата, непосредственно участвующие в инициировании и поддержке расследований, проанализировать опыт Организации Объединенных Наций в связи с деятельностью международных комиссий по расследованию и миссий по установлению фактов. В начале 2012 года УВКПЧ организовало совещание с участием экспертов из УВКПЧ, Департамента по политическим вопросам, Управления по правовым вопросам и Канцелярии Генерального секретаря для обмена опытом по вопросам, касающимся мандатов и круга ведения международных комиссий по расследованию и миссий по установлению фактов, функций секретариатов, сотрудничества с государствами-членами и учреждениями Организации Объединенных Наций, проведения расследований, отчетности и последующей деятельности по осуществлению рекомендаций. Были определены дальнейшие шаги в целях повышения эффективности деятельности Организации Объединенных Наций, связанной с созданием и поддержкой этих мандатов, включая предоставление разработанных УВКПЧ практических инструментов в помощь проведению этих расследований.

67. В ноябре 2011 года Постоянное представительство Португалии и Управление по координации гуманитарных вопросов провели практикум, посвященный роли Совета Безопасности в усилении ответственности. Практикум, в котором приняли участие представители государств-членов, Организации Объединенных Наций, гражданского общества и академических кругов, был посвящен трем основным аспектам ответственности: индивидуальная уголовная ответственность, механизмы установления фактов и репарации.

68. В отношении индивидуальной уголовной ответственности было рекомендовано подготовить контрольный список, которым Совет будет руководствоваться при взаимодействии с Международным уголовным судом в тех случаях, когда он рассматривает возможность передачи ситуаций. В контрольном списке могут оговариваться условия, при которых ситуация требует передачи Суду; механизмы финансирования для рассмотрения переданных ситуаций; изъятия в отношении передачи, а также роль Совета в поощрении сотрудничества госу-

дарств-членов с Судом. Что касается последнего, то было рекомендовано, чтобы Совет продолжал заниматься ситуациями, которые он передает на рассмотрение, и способствовал сотрудничеству соответствующих сторон с Судом. Кроме того, было рекомендовано, чтобы Совет нашел пути оказания государствам содействия и, возможно, помощи в принятии дополнительных мер на национальном уровне. Должна также учитываться возможная роль миротворческих и политических миссий в оказании национальным органам власти поддержки в этой сфере.

69. В ходе этого практикума была отмечена необходимость обеспечить большую последовательность в контексте создания международных комиссий по расследованию и миссий по установлению фактов и формирования их мандатов. При создании таких комиссий следует уделять внимание таким вопросам, как обеспечение четкости; определение сроков проведения расследований и представления отчетности в зависимости от сложности ситуации; необходимость наличия у членов такой комиссии или миссии широких профессиональных знаний и опыта, в частности в правовых, военных и судебно-медицинских вопросах; необходимость надлежащего финансирования, доступа и сотрудничества с соответствующими органами; а также необходимость обеспечения защиты свидетелей и потерпевших. Было рекомендовано создавать международные комиссии по расследованию и миссии по установлению фактов на ранних этапах кризиса, с тем чтобы способствовать предупреждению дальнейших нарушений, и принимать меры для обеспечения взаимодополняемости усилий другими национальными или международными судебными или следственными процессами. Кроме того, было указано на необходимость более согласованной последующей деятельности, в том числе Совета, по осуществлению рекомендаций таких комиссий и миссий в целях обеспечения их эффективной и надежной работы в интересах и в соответствии с ожиданиями жертв. Совет должен систематически получать информацию о деятельности и докладах международных комиссий по расследованию и миссий по установлению фактов, которые расследуют ситуации, охватываемые повесткой дня Совета, но не имеют предоставленного им мандата.

70. Что касается репараций, то в ходе практикума было рекомендовано выявлять передовые методы практической деятельности и опыт в этой сфере и обмениваться ими. Участники отметили, что этот аспект ответственности часто игнорируется и что репарации нередко воспринимаются как финансовая компенсация. Тем не менее следует рассматривать и другие возможные формы репараций, включая реституцию и реабилитацию. Столь же важно рассматривать в качестве получателей репараций не только отдельных потерпевших, но и пострадавшие общины. Кроме того, следует принимать во внимание потенциальную роль Совета в предоставлении полномочий на использование активов, замороженных в рамках режима санкций, для выплат репараций и поддержки национальных программ репараций.

IV. Выводы и рекомендации

71. Решение многих проблем, которые мы наблюдаем в современных конфликтах, является достаточно самоочевидным: более строгое соблюдение сторонами в конфликте буквы и духа международных норм гуманитарного права и прав человека. Это означало бы, что гражданское население будет ограждено

от разрушительных и смертоносных последствий боевых действий, позволило бы избежать его перемещения и значительно уменьшило бы риск нарушения прав граждан, унижения их достоинства и их попадания в зависимость.

72. Обеспечение необходимого уровня соблюдения норм права и, таким образом, усиления защиты гражданских лиц является по сути вопросом наличия политической воли: воли вести боевые действия в рамках международного права, воли воздерживаться от применения оружия взрывного действия в населенных районах, воли взаимодействовать с негосударственными вооруженными группами и предоставлять доступ к лицам, нуждающимся в помощи, и воли обеспечивать дисциплину и привлекать к ответственности виновных в нарушениях. Оно также подразумевает наличие у Совета воли последовательно использовать имеющийся у него в распоряжении инструментарий и, опережая события, рассматривать новые подходы, предназначенные для того, чтобы предупредить нарушения международного гуманитарного права и права в области прав человека и реагировать на них.

73. С учетом этих соображений и на основе настоящего доклада, включая приложение к нему, я хотел бы предложить следующие рекомендации, которые следует рассматривать вместе с рекомендациями, которые содержатся в моих докладах 2009 и 2010 годов и которые сохраняют свою актуальность.

Более строгое соблюдение норм международного права

74. Хотя все нарушения норм международного права не могут не вызывать озабоченность, предметом настоящего доклада являются прежде всего нападения на медицинские учреждения и тех, кто оказывает медицинские услуги, и иные действия, мешающие их нормальной работе, а также необходимость не допускать перемещения людей. Совет Безопасности мог бы действовать более инициативно в целях решения обеих проблем. Я настоятельно призываю Совет:

а) обратиться с призывом проводить систематический сбор информации о нападениях на медицинские учреждения, транспортные средства, персонал, а также лиц, обращающихся за получением медицинской помощи, и о иных действиях, мешающих предоставлению такого рода услуг населению;

б) систематически осуждать совершаемые в нарушение международного права нападения на медицинские учреждения, транспортные средства, персонал, а также лиц, обращающихся за получением медицинской помощи, и иные действия, мешающие предоставлению такого рода услуг населению, а также акты, влекущие перемещение населения, и систематически призывать к немедленному прекращению таких деяний;

в) систематически призывать к строгому соблюдению сторонами в конфликте применимых норм международного права, включая запрет на депортацию, принудительное переселение или перемещение гражданского населения, полностью или частично, если это не диктуется соображениями безопасности затрагиваемых гражданских лиц или императивными военными соображениями;

д) применять адресные меры по отношению к руководству тех сторон, которые совершают нападения на медицинские учреждения, транспортные средства и персонал или иным образом мешают предоставлению медицинских

услуг населению, а также перемещают гражданских лиц в нарушение норм международного права;

е) обращаться с просьбой о создании комиссий по расследованию в ситуациях массового перемещения гражданского населения в нарушение норм международного права и/или передавать такие ситуации на рассмотрение в Международный уголовный суд.

75. Хотя применение некоторых видов оружия взрывного действия в населенных районах может при определенных обстоятельствах укладываться в рамки правового пространства, гуманитарные последствия — как краткосрочные, так и долговременные — могут быть для гражданского населения катастрофическими. В связи с этим я настоятельно призываю:

а) стороны в конфликте воздерживаться от применения в густонаселенных районах оружия взрывного действия с широким радиусом поражения;

б) Совет Безопасности, во всех соответствующих случаях, призывать стороны в конфликте воздерживаться от применения такого оружия в густонаселенных районах;

в) государства-члены, учреждения Организации Объединенных Наций и международные и неправительственные организации активизировать рассмотрение этой проблемы, в том числе путем проведения более предметных дискуссий и дальнейшего проведения или поддержки сбора и анализа данных;

г) государства-члены сотрудничать со всеми соответствующими заинтересованными сторонами как в сборе и представлении Организации Объединенных Наций и другим соответствующим действующим лицам информации об ущербе, причиняемом гражданскому населению в результате применения оружия взрывного действия, так и в выпуске программных заявлений с указанием в них условий, при которых определенные виды оружия взрывного действия могут и не могут применяться в густонаселенных районах.

Более строгое соблюдение норм международного права со стороны негосударственных вооруженных групп

76. Я настоятельно призываю все государства-члены воздержаться от принятия национального законодательства, стратегий или других мер, которые мешают усилиям гуманитарных организаций по взаимодействию с негосударственными вооруженными группами в гуманитарных целях, в том числе проведению мероприятий, направленных на поощрение уважения норм международного гуманитарного права.

Защита гражданского населения миротворческими и другими миссиями Организации Объединенных Наций

77. Защита гражданского населения от угрозы физического насилия обеспечивается совместно принимающим государством и миротворческой миссией, развернутой с целью оказать ему поддержку. Поэтому я настоятельно призываю принимающие государства более инициативно взаимодействовать с миротворческими миссиями в вопросах защиты гражданского населения.

78. Кроме того, я настоятельно призываю:

а) государства-члены, предоставляющие военный и полицейский персонал в миссии, имеющие мандат по защите, до развертывания воспользоваться учебными модулями Департамента операций по поддержанию мира/Департамента полевой поддержки по защите гражданского населения;

б) государства-члены обеспечить миротворческие миссии достаточными ресурсами, в особенности авиационными средствами, и средствами раннего оповещения, с тем чтобы способствовать повышению эффективности быстрого реагирования в интересах защиты гражданского населения.

Гуманитарный доступ

79. При поиске путей противодействия факторам, препятствующим гуманитарному доступу, в особенности в ситуациях активных военных действий, государствам-членам рекомендуется тщательно консультироваться с гуманитарными действующими лицами, чтобы лучше понять характер этих факторов и оценить возможные варианты содействия безопасному и устойчивому гуманитарному доступу.

80. Кроме того, на основе приложения к настоящему докладу я настоятельно призываю:

а) государства-члены обеспечить своевременную выдачу виз международному гуманитарному персоналу и упрощенный, ускоренный порядок освобождения гуманитарных грузов и персонала от сборов, таможенных пошлин и налогов;

б) стороны в конфликте не препятствовать гуманитарной деятельности как физически, например на контрольно-пропускных пунктах, так и путем невыдачи или несвоевременной выдачи разрешений на проезд, разрешений на осуществление проектов и документов об официальной регистрации;

в) государства-члены признать принципиальную важность гуманитарных переговоров с целью получить доступ к уязвимым группам населения и воздерживаться от действий, мешающих или препятствующих таким переговорам;

г) стороны в конфликте обеспечить, чтобы гуманитарная деятельность была свободна от политического или военного вмешательства и могла осуществляться в полном соответствии с принципами гуманизма, нейтральности, беспристрастности и независимости;

е) государства-члены неизменно осуждать нападения на гуманитарный персонал и обеспечить привлечение к ответственности за такие нападения, в том числе путем поощрения, инициирования и поддержки расследований и судебных преследований на национальном уровне.

Ответственность

81. Я настоятельно призываю Совет Безопасности изыскать способы побудить государства обеспечить ответственность за нарушения международного гуманитарного права и права в области прав человека на национальном уровне и, возможно, помочь им в этом.

82. В случаях, когда национальные власти не предпринимают необходимых шагов для обеспечения ответственности, я настоятельно призываю Совет Безопасности играть более инициативную роль в надлежащем реагировании на международном уровне. Это может включать просьбу о создании или предоставлении мандата на создание международных комиссий по расследованию или миссий по установлению фактов, поддержку их деятельности, более широкое использование информации, полученной в результате их работы, и содействие выполнению их рекомендаций, в том числе путем таких последующих действий, как введение режимов возмещения ущерба и передача дел в Международный уголовный суд.

83. В этой связи я призываю Совет рассмотреть рекомендации, принятые в ноябре 2011 года на практикуме по вопросам обеспечения ответственности, который был проведен Постоянным представительством Португалии и Управлением по координации гуманитарных вопросов, и начать диалог, нацеленный на усиление роли Совета в деле повышения ответственности, как на национальном, так и на международном уровнях.

Приложение

Факторы, препятствующие гуманитарному доступу

1. За последние 18 месяцев факторы, препятствующие гуманитарному доступу, по-прежнему сказывались на способности гуманитарных организаций своевременно и в условиях безопасности оказывать помощь нуждающимся и, с другой стороны, на способности нуждающихся получать необходимые услуги и помощь. Факторы, препятствующие доступу, многочисленны и разнородны по своему характеру, и хотя все такие факторы оказывают значительное влияние на положение гражданского населения, не все из них являются результатом преднамеренных действий и не все представляют собой нарушения норм международного права.

2. Большой прогресс достигнут в совершенствовании нашей способности к анализу факторов, препятствующих доступу, прежде всего благодаря использованию системы наблюдения за доступом и информирования о нем, созданной Управлением по координации гуманитарных вопросов. Эта система улучшает наше понимание характера факторов, препятствующих доступу, и содействует разработке конкретных стратегий реагирования на них. Она также показывает, что наиболее часто встречающимися и приводящими к самым тяжелым последствиям для пострадавших факторами, препятствующими доступу, являются: i) ограничения на передвижение гуманитарного персонала и грузов; ii) активные боевые действия; iii) вмешательство в гуманитарную деятельность; iv) и насилие по отношению к гуманитарному персоналу.

Ограничения на передвижение

3. Своевременное направление гуманитарного персонала, товаров и оборудования при оказании чрезвычайной помощи с самого начала и в течение всего кризисного периода является неперенным условием эффективного гуманитарного реагирования. Хотя государства имеют право требовать визы и вводить ограничения на въезд и передвижение персонала, грузов и оборудования при оказании чрезвычайной помощи, необходимо найти способы смягчения негативных последствий таких ограничений для своевременного и эффективного оказания гуманитарной помощи. По-прежнему вводятся ограничения на передвижение гуманитарного персонала и грузов, как через границу на территорию затронутых конфликтом государств, так и в их пределах. В Демократической Республике Конго, Мьянме, Пакистане, Сирийской Арабской Республике и Судане гуманитарная деятельность серьезно затруднена из-за отказа в выдаче виз международным экспертам или задержек с их выдачей.

4. Препятствия как физического, так и бюрократического характера, мешающие передвижению внутри государств, также ограничивают гуманитарный доступ и доставку помощи. Так, за последние 18 месяцев на оккупированных палестинских территориях Западного берега гуманитарный персонал из-за задержек на более чем 550 контрольно-пропускных пунктах, возведенных израильскими властями, потерял около 2272 рабочих часа. Гуманитарный доступ в районы на Западном берегу, оказавшиеся отрезанными от остальной территории после возведения израильской разделительной стены, включая Восточный Иерусалим, также остается ограниченным из-за действующего израильского

режима координации выдачи разрешений. В 2011 году сотни контрольно-пропускных пунктов, контролируемых различными вооруженными группами, значительно затрудняли передвижение гуманитарного персонала в столице Йемена Санае и вокруг нее. Хотя в конце года большинство пунктов было ликвидировано, некоторые из них остались и продолжают препятствовать передвижению гуманитарного персонала и грузов.

5. Бюрократические ограничения, такие как процедуры регистрации и получения разрешений для гуманитарных организаций и проектов, а также режим выдачи разрешений на поездки, задерживают оказание помощи пострадавшим или, в некоторых случаях, препятствуют ему. В Судане, например, правительство отказывало в выдаче разрешений на поездки международным сотрудникам Организации Объединенных Наций и неправительственных организаций, которые должны были координировать гуманитарную деятельность в штатах Южный Кордофан и Голубой Нил, в течение первых семи месяцев гуманитарного кризиса, который начался в середине 2011 года. В феврале 2012 года горстка международных сотрудников получила разрешение на возвращение в столицы штатов, но не имеет возможности выезжать за пределы этих городов в какие-либо пострадавшие районы. Хотя некоторые национальные сотрудники гуманитарных организаций могли во взаимодействии с властями оказывать помощь в районах, находящихся под контролем правительства, все просьбы о выезде в районы, находящиеся под контролем негосударственных вооруженных групп, встречали отказ. В результате около 500 000 пострадавших из-за конфликта в этих двух штатах получили гуманитарную помощь в ограниченном объеме или совсем не получили ее. Между тем продолжаются переговоры по предложению Африканского союза, Лиги арабских государств и Организации Объединенных Наций об облегчении предоставления помощи.

6. В Дарфуре за последние 18 месяцев власти штата отменили десятки гуманитарных миссий, в особенности в районы, находящиеся под контролем вооруженных групп, такие как плато Марра. В штатах Центральный и Северный Дарфур периодические запреты со стороны властей на деятельность Службы гуманитарных воздушных перевозок Организации Объединенных Наций и непроясненность процедур контроля за перевозкой горючего привели к ограничению поездок гуманитарного персонала в отдаленные районы. Запрет со стороны местных властей Южного Дарфура на поездки за пределы 15-километровой зоны вокруг Ньялы значительно ограничивает предоставление гуманитарных услуг и оказание гуманитарной помощи в находящихся в этом районе лагерях для внутренне перемещенных лиц.

7. При том, что существует безотлагательная потребность в том, чтобы государства упорядочили и упростили процедуры регистрации и выдачи разрешений гуманитарным организациям, а также на осуществление их проектов, имеются и положительные примеры эффективного сотрудничества. Например, в Пакистане, в Хайбер-Пахтунхве и на Территории племен федерального управления гуманитарные организации сотрудничают с властями с целью создать онлайн-систему учета документов о регистрации новых проектов, так называемых «сертификатов по процедуре отсутствия возражений». Это повышает прозрачность и помогает выявлять недостатки в административных процедурах. Несмотря на все еще имеющиеся место задержки в осуществлении проектов в некоторых районах, я приветствую эту совместную инициативу по содействию практическому осуществлению гуманитарных мероприятий. Я также

приветствую тот факт, что в Шри-Ланке более не требуются разрешения службы безопасности на передвижение гуманитарного персонала в Северной провинции.

8. В ряде случаев пострадавшие не могут получить доступ к гуманитарной помощи из-за ограничений на их передвижение. В Колумбии пострадавшие от конфликта общины, находящиеся в отдаленных сельских районах, периодически, иногда на несколько недель, лишались доступа к основным продовольственным товарам, медицинским услугам, образованию и другим базовым услугам в связи с блокированием дорог, активными боевыми действиями, рейдами вооруженных групп и установкой мин такими группами. В Восточном Иерусалиме доступ к базовым услугам — особенно больничному обслуживанию — для большинства палестинцев по-прежнему возможен только при наличии специальных пропусков, которыми можно пользоваться только на 4 из 16 контрольно-пропускных пунктах вдоль Стены. Историческая часть Хеврона («старый город») по-прежнему отделена от остальной части города 122 заграждениями, и палестинцам по-прежнему запрещено передвигаться по некоторым улицам на автомобилях, а иногда и пешком, что серьезно осложняет доступ тысяч палестинцев к базовым услугам.

Активные боевые действия

9. Получение гуманитарного доступа во время активных боевых действий может оказаться исключительно сложной задачей. В Афганистане, Демократической Республике Конго, Йемене, Колумбии, Пакистане, Сирийской Арабской Республике, Сомали, Судане, Центральноафриканской Республике и Южном Судане несколько миллионов пострадавших от конфликтов людей не получают помощь в тех районах, где продолжающиеся бои мешают проведению активных гуманитарных мероприятий.

10. В отсутствие согласованных со сторонами конфликта механизмов доставки помощи осуществлять гуманитарную деятельность в условиях боевых действий почти невозможно. Поэтому гуманитарные организации должны инициировать и поддерживать диалог со всеми соответствующими сторонами, разъяснять гуманитарный характер своей миссии, укрепляя к ней доверие, а также договариваться о ее осуществлении на приемлемых условиях. В Центральноафриканской Республике переговоры, проводимые при ведущей роли Управления по координации гуманитарных вопросов, привели к возобновлению гуманитарного доступа в Бриа в Верхнем Кетто, находившемся в эпицентре боев между вооруженными группами. В префектуре Баминги-Бангоран, расположенной на севере страны, в результате переговоров было получено согласие вооруженных групп уважать гуманитарную деятельность и предотвращать преступления. На оккупированных палестинских территориях специальная группа по координации доступа провела переговоры со всеми сторонами от имени гуманитарной страновой группы в целях разрешения конкретных проблем в области доступа.

11. В 2011 году в суданском регионе Дарфур благодаря переговорам с властями было согласовано проведение трех гуманитарных миссий в западной части плато Марра. Вместе с тем после того, как в апреле 2012 года бои вспыхнули с новой силой, власти штатов Центральный и Западный Дарфур ограничили дос-

туп во все районы, находящиеся под контролем вооруженных групп, и не разрешили гуманитарным организациям отреагировать на новую волну перемещения населения в Рокоро. В Сирийской Арабской Республике гуманитарные организации обсуждают с правительством расширение масштабов своей деятельности по итогам работы направленной в страну в апреле 2012 года миссии по оценке потребностей в помощи.

12. В прошлом году в Йемене гуманитарная страновая группа при поддержке Управления по координации гуманитарных вопросов в результате успешных переговоров получила доступ в районы, находящиеся под контролем негосударственных вооруженных групп, в которых нуждаются в помощи свыше 160 000 человек. Это потребовало установления контактов и укрепления доверия между этими группами и гуманитарными организациями в рамках проведения серии встреч и семинаров в целях ознакомления с принципами гуманитарной деятельности и достижения договоренности относительно совместного межучрежденческого плана ответных действий. С декабря 2011 года в целях разрешения проблем, связанных с факторами, препятствующими доступу, а также трудностей, возникших при осуществлении упомянутого выше плана, проводились регулярные координационные совещания.

13. Учитывая важность проведения таких переговоров со всеми заинтересованными сторонами, я по-прежнему крайне обеспокоен тем, что в некоторых странах, например в Колумбии и Пакистане, некоторым гуманитарным организациям запрещено вступать в контакт с вооруженными группами в гуманитарных целях.

Вмешательство в осуществление гуманитарной деятельности

14. На гуманитарную деятельность по-прежнему оказывает отрицательное влияние вмешательство государственных и негосударственных сторон, преследующих не имеющие отношения к гуманитарной повестке дня цели, что приводит, среди прочего, к срыву гуманитарных проектов и использованию помощи не по назначению.

15. Например, в Демократической Республике Конго, Сомали и Южном Судане из-за попыток вымогательства у гуманитарных организаций денежных средств или соответствующего имущества как со стороны местных властей, так и со стороны негосударственных групп обычной практикой стали притеснения, что в ряде случаев привело к закрытию отделений гуманитарных организаций или к задержанию сотрудников. Объем требуемых от каждого учреждения выплат может достигать до десятков тысяч долларов США, а сами требования зачастую выдвигаются в обход официальных каналов. Если такие выплаты не производятся или если между местными властями и гуманитарными организациями имеются разногласия относительно требований, касающихся оперативной деятельности, то власти закрывают гуманитарные проекты. За последние 18 месяцев сомалийское движение «Аш-Шабааб» выдворило из районов, находящихся под его контролем, более 16 гуманитарных организаций.

Насилие по отношению к гуманитарному персоналу

16. Насилие по отношению к гуманитарному персоналу остается одним из главных факторов, препятствующих гуманитарному доступу. Хотя в целом уровень насилия над гуманитарным персоналом с момента представления моего предыдущего доклада несколько снизился, особую обеспокоенность по-прежнему вызывает большое число случаев гибели и похищения людей. С того времени во всем мире 86 работников гуманитарных организаций погибли и 96 стали жертвами похищений. Сокращение числа таких случаев обусловлено прежде всего снижением присутствия гуманитарных организаций в районах, где число нападений росло, а также принятием гуманитарными организациями более эффективных мер по оценке и уменьшению рисков.

17. Похищения людей, включая случаи убийства похищенных, становятся самыми распространенными видами посягательств на безопасность гуманитарного персонала, число которых быстро растет. Меня особенно тревожит влияние похищений на гуманитарную деятельность в Афганистане, Пакистане, Сомали и в приграничных с Кенией районах, а также в Йемене и Судане. В 2011 году в Афганистане вооруженными группами были похищены более 220 сотрудников неправительственных организаций. Несмотря на то, что большинство из них было освобождено, нередко в течение 48 часов, восемь человек были убиты их похитителями. В Сомали и в соседних приграничных районах Кении за последние 18 месяцев были похищены шесть сотрудников гуманитарных организаций, а еще 11 числятся пропавшими без вести или остаются в руках похитителей (включая восемь сотрудников, похищенных в 2008 и 2009 годах). В январе 2011 года похищение трех пилотов Службы гуманитарных воздушных перевозок Организации Объединенных Наций в Западном Дарфуре привело к тому, что гуманитарные полеты в 26 пунктов базирования на местах были приостановлены на несколько месяцев. В Йемене в течение 2011 года и в период по апрель 2012 года в ходе шести различных инцидентов было похищено по меньшей мере 20 сотрудников гуманитарных организаций.

18. Нападения на гуманитарный персонал и колонны автотранспорта, а также разграбление запасов и имущества по-прежнему представляют угрозу для гуманитарной деятельности в Демократической Республике Конго, Йемене, Судане, Центральноафриканской Республике и Южном Судане. К этому причастны и государственные силы безопасности, и негосударственные вооруженные группы, и преступные сообщества. Например, за рассматриваемый период в Южном Судане по меньшей мере 51 транспортное средство гуманитарных организаций было захвачено солдатами для использования в негуманитарных целях. В более чем половине этих случаев такие действия сопровождалась физическим насилием над гуманитарным персоналом, прежде всего сотрудниками из числа национального персонала. Во время только одного грабежа в августе 2011 года в Западном Бахр-эль-Газале местные жители, сотрудники органов безопасности и чиновники похитили приблизительно 675 тонн продовольствия из чрезвычайного фонда, предназначенного для населения, страдающего от нехватки продовольствия, в том числе для семей, бежавших из приграничного района Абьей.

19. Если переговоры со сторонами конфликта невозможны или не приводят к снижению угрозы, то гуманитарный персонал часто сокращает масштабы своей деятельности или покидает небезопасные места. После нескольких грабежей с применением насилия в провинциях Киву в Демократической Республике Конго несколько гуманитарных организаций были вынуждены покинуть эти районы. С октября 2011 года в Южном Киву были убиты девять национальных сотрудников неправительственных организаций: пять — в результате умышленных действий, а четыре — под перекрестным огнем в перестрелке между негосударственными вооруженными группами и силами безопасности.

20. Результаты независимого исследования, проведенного по заказу Управления по координации гуманитарных вопросов и посвященного работе в сложных условиях в плане безопасности^a, подтвердили, что наилучшим способом обеспечить безопасный и постоянный доступ к нуждающимся в помощи при проведении гуманитарной деятельности является завоевание доверия общин и сторон в конфликте. Они также подтвердили, что завоевание такого доверия — это не одномоментное событие, а процесс, который требует длительных усилий для налаживания диалога и постоянного взаимодействия со всеми заинтересованными сторонами. В исследовании содержится призыв к гуманитарным организациям непрерывно анализировать свои методы оценки угрозы безопасности и управления рисками. Так, в нем отмечается, что «бункеризация» гуманитарных операций и использование вооруженной охраны и сопровождения вступают в коллизию со способностью гуманитарного персонала взаимодействовать с местными общинами и тем самым укрепляют у населения ошибочное представление о том, что сотрудники гуманитарных организаций являются проводниками политики Запада.

21. Хотя следует признать, что в определенных ситуациях повышение уровня безопасности сотрудников гуманитарных организаций может быть необходимым, ряд примеров удачного опыта, приводимых в исследовании, показывает, что не столь явные защитные меры, включая альтернативные вооруженной охране и сопровождению, оказываются не менее эффективными. Так, в некоторых районах Пакистана и Судана некоторые гуманитарные организации делятся с властями информацией о передвижении персонала и грузов, что позволяет правоохранительным органам вести мониторинг и обеспечивать их безопасность благодаря временному усилению патрулирования или стационарного присутствия на тех или иных маршрутах вместо их сопровождения.

22. Использование авиационных средств, включая авиапарк Службы гуманитарных воздушных перевозок Организации Объединенных Наций, также помогает сотрудникам гуманитарных организаций избегать некоторых районов высокого риска. Несмотря на то, что это иногда позволяло продолжать оказание помощи, использование такого рода средств влечет за собой значительное увеличение оперативных расходов и представляет трудность с точки зрения получения согласия властей на их эксплуатацию. В Йемене, например, гуманитарные организации до сих пор ожидают разрешения, чтобы начать гуманитарные воздушные перевозки между столицей Сана и северным городом Саада.

^a J. Egeland, A. Harmer and A. Stoddard, “To stay and deliver: good practice for humanitarians in complex security environments”, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2011).

23. Настоятельно необходимо, чтобы государства и другие стороны в конфликте тесно сотрудничали с гуманитарным персоналом в изыскании соответствующих ситуации конкретных решений и стратегий в целях такого уменьшения рисков для безопасности, которое позволяет гуманитарной помощи сохранять нейтральный, беспристрастный и независимый характер.
