

**Совет Безопасности**

Distr.: General
29 May 2009
Russian
Original: English

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

1. Настоящий доклад представлен во исполнение просьбы, содержащейся в заявлении Председателя Совета Безопасности от 27 мая 2008 года (S/PRST/2008/18).

2. В 2009 году исполняется десятая годовщина рассмотрения Советом Безопасности вопроса о защите гражданских лиц в вооруженном конфликте в качестве отдельной темы. Как и в случае большинства годовщин, имеются основания не только для констатации успехов, но и для критического обзора достигнутого прогресса. Вопрос о защите гражданских лиц стал занимать видное место в повестке дня Совета, о чем свидетельствуют проводимые раз в два года открытые прения и представляемые Генеральным секретарем периодические доклады. Наиболее важный момент заключается в том, что вопрос о защите гражданских лиц во все большей степени пронизывает тематику страновых обсуждений и решений Совета. Благодаря этому выдвигались конкретные предложения и принимались решения, призванные улучшить положение огромного числа мужчин, женщин, девочек и мальчиков, которые пострадали от ужасов и кошмаров войны. Это также способствовало расширению осведомленности государств-членов и, в более широком плане, международного сообщества о необходимости принятия мер реагирования в связи с вопросами, касающимися защиты.

3. Десять лет тому назад члены Совета Безопасности выражали сомнения относительно того, представляют ли ситуации вооруженного конфликта внутреннего характера угрозу международному миру и безопасности и, следовательно, должен ли Совет их обсуждать. Сегодня, с учетом истории конфликтов в таких странах, как Афганистан, Чад, Центральноафриканская Республика, Демократическая Республика Конго, Либерия, Руанда, Сьерра-Леоне, Сомали и Судан, региональные аспекты и дестабилизирующие последствия внутренних конфликтов признаются в полной степени, и Совет все чаще проявляет готовность рассматривать связанные с защитой потребности гражданских лиц в этих странах.

4. Тем не менее по-прежнему чрезвычайно важно прилагать усилия по укреплению защиты гражданских лиц. В то время как последнее десятилетие характеризовалось урегулированием некоторых наиболее крупных конфликтов в



мире, другие конфликты продолжали тлеть и разгораться, а новые конфликты возникать. Как старые, так и новые конфликты носят устойчивый характер и порой характеризуются крайне высокими уровнями людских страданий из-за того, что стороны конфликта по существу не могут в полной мере соблюдать свои обязательства по защите гражданских лиц и обеспечивать их соблюдение. Деятельность на местах все еще не соответствует декларируемым заявлениям и современным международным нормам и стандартам.

5. Для устранения этого необходимо усиление приверженности Совета Безопасности, государств-членов и Организации Объединенных Наций делу защиты гражданских лиц и содействия уважению принципов международного гуманитарного права, стандартов в области прав человека и норм беженского права, на которых основывается соответствующая концепция. Если подходить с практической точки зрения, то необходимы решительные меры по решению пяти основных проблем, в общем виде изложенным в настоящем докладе: повышение степени соблюдения сторонами конфликта норм международного права, особенно в ходе боевых действий; повышение степени соблюдения правовых норм негосударственными вооруженными группами; усиление защиты посредством более эффективной и адекватно финансируемой деятельности миссий по поддержанию мира и других соответствующих миссий; расширение гуманитарного доступа; и усиление ответственности за нарушения норм права.

II. Десятилетие защиты гражданских лиц

6. 12 февраля 1999 года на заключительном этапе своих первых прений по вопросу о защите гражданских лиц Совет Безопасности обнародовал заявление Председателя, в котором выражалась серьезная озабоченность по поводу роста числа жертв среди гражданского населения в вооруженных конфликтах (S/PRST/1999/6). Он отметил, что гражданские лица составляют подавляющее большинство среди жертв вооруженных конфликтов и все чаще становятся прямой мишенью комбатантов.

7. В этом заявлении также признается, что Совет считает этот вопрос актуальным. Отметив, что широкомасштабные человеческие страдания являются следствием, а иногда и фактором, обуславливающим нестабильность и обострение конфликта, и с учетом своей главной ответственности за поддержание международного мира и безопасности Совет подтвердил необходимость того, чтобы международное сообщество оказывало помощь гражданскому населению, затрагиваемому вооруженным конфликтом, и обеспечивало его защиту.

A. Десять лет прогресса в нормативной области

8. В вышеупомянутом заявлении, принятом в феврале 1999 года, Председатель от имени Совета Безопасности обратился к моему предшественнику с просьбой представить доклад с рекомендациями относительно усиления защиты гражданских лиц. До настоящего времени Совет рассмотрел шесть таких докладов. В них был затронут широкий круг вопросов, отражающих тот факт, что усиление защиты гражданских лиц не является исключительно гуманитарной задачей; скорее задача заключается в акцентировании и принятии мер в области поддержания мира, прав человека, верховенства права, а также в таких

областях, как политика, безопасность, развитие и разоружение. В них также подчеркивалось, что усиление защиты гражданских лиц и общин не подменяет политические процессы, направленные на пресечение или прекращение конфликтов и формирование устойчивого мира.

9. Эти шесть докладов содержат более сотни рекомендаций, касающихся таких вопросов, как ратификация международных документов; защита конкретных групп; гуманитарный доступ; сексуальное насилие; безнаказанность; стрелковое оружие; и роль миротворческих миссий и региональных организаций. Некоторые из них отражались в эпохальных резолюциях Совета Безопасности о защите гражданских лиц (1265 (1999), 1296 (2000), 1674 (2006) и 1738 (2006)), а также, хотя и не на постоянной основе, во все большем числе касающихся конкретных ситуаций резолюциях и мандатах операций по поддержанию мира.

10. Некоторые из этих вопросов также рассматривались Советом Безопасности во время рассмотрения таких вопросов, как положение женщин, мир и безопасность и положение детей в период вооруженных конфликтов. В частности, в резолюции 1820 (2008) было подтверждено усиление приверженности Совета делу борьбы с сексуальным насилием в период вооруженных конфликтов. Принятие резолюции 1612 (2005), учреждение Рабочей группы по вопросу о детях и вооруженных конфликтах, а также усилия компетентных учреждений, их партнеров и подразделений миротворческих миссий по вопросам защиты детей способствовали достижению важного прогресса в деле усиления защиты детей, страдающих от конфликтов.

11. Совет Безопасности также принял восемь заявлений Председателя по вопросу о защите гражданских лиц. В приложении к самому недавнему из этих заявлений (S/PRST/2009/1) содержится принятый Советом третий вариант меморандума по вопросу о защите гражданских лиц в период вооруженных конфликтов, в котором определяются основные тревожные моменты с точки зрения защиты в период современных конфликтов и на основе прошлой практики меры, которые мог бы принять в этой связи Совет.

12. Кроме того, в январе Группа экспертов Совета Безопасности по вопросу о защите гражданских лиц, которую я рекомендовал учредить в моем последнем докладе (S/2007/643) для учета элемента защиты в рамках предпринимаемых Советом мер, была впервые созвана для обсуждения положения в Кот-д'Ивуаре до возобновления мандата миротворческой операции Организации Объединенных Наций в этой стране. После этого она собиралась еще два раза до возобновления мандатов Миссии Организации Объединенных Наций по содействию Афганистану (МООНСА) и Миссии Организации Объединенных Наций в Судане, и она способствовала продолжению дискуссии в целях учета фактора защиты в соответствующих резолюциях Совета.

13. Группа экспертов является важным форумом для Управления по координации гуманитарных вопросов для неформального консультирования Совета Безопасности от имени гуманитарного сообщества в целях обеспечения того, чтобы факторы защиты выявлялись и учитывались в рамках резолюций и мероприятий Совета, касающихся конкретных ситуаций. Я хотел бы настоятельно призвать Совет чаще прибегать к услугам Группы экспертов и с ее помощью на практике реализовывать положения меморандума, используя богатый опыт и обширную практику, сложившиеся за последние десять лет.

В. Усиление защиты на местах

14. В то время как такие мероприятия являются существенно важной отправной точкой, они имеют ограниченную значимость, если они не будут давать конкретные положительные результаты в плане защиты гражданских лиц на местах или способствовать усилиям в этом направлении, предпринимаемым различными организациями системы Организации Объединенных Наций и иными гуманитарными и правозащитными организациями. Включение мероприятий по защите в мандаты миротворческих миссий, начиная с Миссии Организации Объединенных Наций в Сьерра-Леоне в 1999 году, является одной из наиболее значимых акций Совета Безопасности в этом направлении. Потребности, связанные с надлежащим осуществлением таких мандатов, далее обсуждаются в разделе III настоящего доклада.

15. Также в контексте поддержания мира Совет Безопасности предпринимал важные шаги по усилению защиты конкретных групп. Женщины и дети идентифицированы в первом докладе Генерального секретаря как группы, нуждающиеся в особой защите. Сюда входит обеспечение того, чтобы их потребности учитывались миротворческими миссиями, что в свою очередь способствовало направлению советников по гендерным вопросам и вопросам защиты прав детей в несколько миссий и активизации деятельности компетентных гуманитарных учреждений в соответствующих областях. Особое внимание следует обратить на просьбу Совета в резолюции 1794 (2007) о том, чтобы Миссия Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго (МООНДРК) осуществляла на своем общем уровне стратегию по борьбе с насилием на сексуальной почве. В марте 2009 года подразделения Организации Объединенных Наций и их национальные и международные партнеры завершили разработку всеобъемлющей стратегии по борьбе с насилием на сексуальной почве. Эта стратегия имеет чрезвычайно важное значение, и все соответствующие стороны должны поддерживать ее. Аналогичные стратегии следует разработать в других ситуациях, в которых насилие на сексуальной почве широко распространено.

16. Совет стремился к усилению защиты не только женщин и детей, но и беженцев и внутренне перемещенных лиц, наделяя миротворческие миссии мандатом по защите лагерей и месторасположений от вооруженных нападений и обеспечению их гражданского и гуманитарного характера посредством содействия разоружению и разъединению комбатантов. В этой связи следует отметить тот факт, что Совет одобрил создание комплексной группы безопасности для защиты лагерей в Чаде (резолюция 1778 (2007)) после прохождения подготовки в Миссии Организации Объединенных Наций в Центральноафриканской Республике и Чаде (МИНУРКАТ). С октября 2008 года осуществляется дневное и ночное патрулирование, и по состоянию на апрель 2009 года были арестованы 81 лицо, подозреваемое в совершении серьезных преступлений.

17. Совет Безопасности также содействовал принятию долгосрочных решений в интересах беженцев и перемещенных лиц, которые обеспечивали бы возможность возвращения в безопасных, добровольных и достойных условиях. Миротворческие миссии были уполномочены содействовать возвращению беженцев и перемещенных лиц, в частности, посредством создания безопасных условий и восстановления верховенства права. В Косово и Тимор-Лешти это способствовало созданию механизмов по решению проблем в таких областях,

как жилье, земельная собственность и имущество. Как отмечалось в моем последнем докладе, такие вопросы имеют чрезвычайно важное значение для безопасного возвращения, поскольку в них зачастую кроются истоки или последствия конфликта, и они неразрывно связаны с установлением мира и предотвращением насилия в будущем. Совету и международному сообществу в целом следует прилагать более активные усилия для решения вопросов, связанных с жильем, земельной и иной собственностью, на постоянной основе в соглашениях о мире, оперативных программах и посредством создания необходимых реституционных механизмов. Я хотел бы призвать Совет вновь вернуться к рассмотрению соответствующих рекомендаций, содержащихся в моем последнем докладе.

18. Совету Безопасности также следует уделять больше внимания предотвращению перемещения в ситуациях конфликта. Согласно последним данным, в мире существуют 26 миллионов человек, которые подверглись внутреннему перемещению в результате конфликта, помимо приблизительно 11 миллионов беженцев, пересекших границу в поисках безопасности. В своей резолюции 1674 (2006) Совет напомнил о запрете принудительного перемещения в условиях, которые нарушают международное гуманитарное право. Необходимо больше делать для соблюдения на практике этого запрета и предотвращения возникновения условий, ведущих к перемещению и связанным с ним трудным условиям и деградации. Для достижения этой цели необходимо предпринимать оперативные и упредительные меры в рамках миротворческих операций в районах неминуемого перемещения, что могло бы значительно содействовать предотвращению ухудшения условий жизни, с тем чтобы гражданское население не было бы вынуждено или обязано скрываться бегством.

19. Совет Безопасности также призвал стороны в конфликте прекратить нападения на журналистов. Международный институт по вопросам безопасности журналистов сообщает, что в 2008 году во время конфликтов были убиты 29 журналистов. Я хотел бы напомнить о необходимости, о которой говорилось в резолюции 1738 (2006), того, чтобы государства и другие стороны конфликта предотвращали такие нападения и привлекали виновных к ответственности.

20. Дополнительные усилия по укреплению безопасности на местах проявляются в виде применения Советом Безопасности целенаправленных мер. Например, в своих резолюциях 1572 (2004) и 1591 (2005) соответственно по Кот-д'Ивуару и Судану, Совет призвал государства-члены вводить запреты на поездки и замораживать активы лиц, виновных в нарушениях прав человека и норм гуманитарного права. В то время как в соответствующие списки был включен ряд лиц на этих основаниях, масштабы применения адресных мер были ограниченными. Это вызывает сожаление с учетом важности подобных мер в качестве реакции на нарушения и в качестве возможных мер сдерживания. Государствам-членам следует безотлагательно принять необходимые меры для реализации в полном объеме положений соответствующих резолюций.

21. Совет Безопасности также вводил эмбарго на поставки оружия в связи с несколькими конфликтами, с тем чтобы сократить распространение вооружений и человеческих страданий, вызванных их применением, хотя результаты подобных мер не были однозначными. В своей резолюции 1612 (2005) Совет настоятельно призвал государства-члены бороться с незаконной продажей стрелкового оружия сторонам, которые не соблюдают нормы международного

права, касающиеся защиты детей. Хотя это и является важным шагом в деле защиты детей, необходимо применять более широкий подход, сопряженный с принятием аналогичных мер по отношению к сторонам, которые не соблюдают нормы международного права, касающиеся защиты гражданского населения в более общем плане.

22. Помимо борьбы с незаконной продажей стрелкового оружия, я хотел бы обратить внимание на нынешние усилия, направленные на согласование международных стандартов, касающихся импорта, экспорта и передачи обычных вооружений. Отсутствие таких стандартов является значимой причиной возникновения конфликтов и негативно сказывается на охране и безопасности гражданского населения. В частности, я настоятельно призываю государства-члены, участвующие в работе Рабочей группы открытого состава по договору о торговле оружием, добиваться того, чтобы уважение международного гуманитарного права и стандартов в области прав человека входило в число критериев при оценке решений относительно передачи вооружений.

С. Сохраняющаяся необходимость дальнейшего усиления защиты гражданского населения

23. Хотя все доклады, резолюции и меры, принятые в течение последнего десятилетия, являются весьма важными, положение, в котором находятся гражданские лица в нынешних конфликтах, является весьма печальным и аналогичным положению, существовавшему в 1999 году. На гражданское население по-прежнему приходится значительное большинство жертв, и оно по-прежнему подвергается не носящим избирательного характера нападениям и становится жертвой иных нарушений, совершаемых сторонами в конфликте. Следует констатировать, что по прошествии десяти лет по-прежнему сохраняется необходимость в том, чтобы Совет Безопасности и государства-члены занимались вопросом дальнейшего усиления защиты гражданского населения. Более того, как свидетельствуют трагические события в Шри-Ланке, даже конфликты, которые не воспринимаются всеми членами Совета в качестве конфликтов, оказывающих воздействие на международный мир и безопасность, могут весьма значительным образом негативно сказываться на положении гражданского населения и заслуживать внимания со стороны Совета.

24. Отчасти необходимость дальнейшего усиления защиты кроется в характере конфликтов, который менялся на протяжении последних десяти лет. Увеличение числа и фрагментация негосударственных вооруженных группировок значительно способствовали усилению асимметричного характера конфликтов в таких странах, как Афганистан, Ирак, Пакистан и Сомали. Это оказало весьма сильное негативное воздействие на гражданское население, поскольку вооруженные группировки стремились усилить свое военное влияние, применяя стратегии, которые вопиющим образом нарушают нормы международного права, включая нападения на гражданское население и использование гражданского населения как щита при достижении своих военных целей. Опасность для гражданского населения еще более усиливается, поскольку доминирующие с военной точки зрения стороны, ведя борьбу с врагом, которого зачастую сложно, а иногда и вообще невозможно определить, реагируют, применяя методы и средства ведения боевых действий, которые могут нарушать принципы избира-

тельности и соразмерности, в результате чего опять страдают гражданские лица.

25. В ряде конфликтов мы наблюдаем такое явление, как активное использование частных военных и охранных компаний, что порой приводит к жертвам среди гражданского населения. В этой связи я приветствую понимание, достигнутое 17 государствами в сентябре 2008 года относительно документа Монтрё (S/2008/636, приложение). Это инициатива правительства Швейцарии и Международного комитета Красного Креста (МККК), которая разъясняет нормы международного права, применимые по отношению к таким компаниям, функционирующим в условиях конфликта, и может служить основой для национального законодательства.

III. Пять основных проблем

26. В конечном счете, сохраняющаяся потребность в усилении защиты гражданского населения проистекает из, в основном и в равной степени, по-прежнему присутствующего реального положения, когда стороны конфликта не соблюдают в полной мере свои юридические обязательства, касающиеся защиты гражданского населения. Этот факт обуславливает необходимость усиления приверженности и принятия целенаправленных мер в деле решения следующих основных задач: повышение степени соблюдения норм международного права; повышение степени соблюдения правовых норм негосударственными вооруженными группировками; усиление защиты благодаря более эффективному и обеспеченному финансовыми ресурсами миссиям Организации Объединенных Наций по поддержанию мира и другим соответствующим миссиям; расширение гуманитарного доступа; и усиление ответственности за нарушения.

A. Повышение степени соблюдения

27. Определяющая черта большинства, если не всех, современных конфликтов заключается в том, что стороны не могут соблюдать и обеспечивать соблюдение своих юридических обязательств по защите гражданских лиц и избавлять их от страданий в результате боевых действий. Все нарушения вызывают озабоченность как в рамках, так и за пределами Организации Объединенных Наций, и предпринимаются инициативы, направленные на предотвращение и более эффективное реагирование на такие проблемы, как насилие на сексуальной почве и принудительная вербовка. Однако основная направленность настоящего доклада состоит в повышении степени соблюдения норм международного гуманитарного права при ведении боевых действий. Неспособность сторон конфликта действовать в этом направлении ведет не только к гибели и ранениям сотен гражданских лиц в период конфликтов каждую неделю, но и к вынужденному перемещению тысяч людей, которые вынуждены спасаться бегством во время нападений и из-за разрушения их домов, уничтожения общин, лишения средств к существованию и необходимости жить в условиях повышенного риска дальнейших нарушений, а также страданий и психологических мучений.

28. Необходимо постоянно заниматься недопущением того, чтобы гражданское население испытывало на себе последствия боевых действий. Для этого, в частности, необходимо, чтобы стороны конфликта строго соблюдали нормы международного гуманитарного права и, в частности, принципы избирательности и соразмерности, а также требование относительно принятия всех возможных мер предосторожности во время нападений и отражения нападений. Никогда нарушения этих норм одной стороной конфликта не оправдывают их нарушения другими сторонами.

29. Те, кто осуществляют нападения, должны делать все практически возможное для проверки того, что подвергаемыми нападениям целями не являются гражданское население или гражданские объекты, и они должны воздерживаться от осуществления неизбирательных нападений, включая те нападения, которые, как можно предполагать, приведут к случайной гибели гражданских лиц, которые носили бы чрезмерный характер применительно к конкретному и прямому военному преимуществу, которое, как предполагается, будет достигнуто в результате этого конкретного нападения. Для тех, кто обороняется, это означает удаление гражданских лиц и гражданских объектов с военных позиций и недопущение того, чтобы военные позиции размещались в населенных или в плотно заселенных районах. Это также означает, что необходимо избегать использования присутствия гражданского населения или вынесения приказов относительно передвижения гражданских лиц, с тем чтобы наделять районы иммунитетом от военных операций или защищать военные объекты от нападения.

30. Вызывает озабоченность тот факт, что, как представляется, нарушение этих норм носит весьма распространенный характер. Активизация боестолкновений в районе Ванны в Шри-Ланке, например, согласно сообщениям, характеризовалось применением тяжелых вооружений вооруженными силами Шри-Ланки в ходе нападений на районы, в которых находилось большое скопление гражданского населения, включая так называемые «зоны прекращения огня», при этом поступали сообщения о многочисленных нападениях на медицинские заведения. Усугубляемые отказом группировки «Тигры освобождения Тамил-Илама» дать возможность гражданским лицам, находящимся в зоне их контроля, спастись бегством, с тем чтобы не допустить нападения на определенные районы и добиться военных и пропагандистских преимуществ, последствия для гражданского населения приобрели катастрофический характер. Тысячи людей были убиты и ранены, и их тяжкая участь еще более усугублялась чрезвычайно ограниченным доступом к медицинскому обслуживанию и иным видам помощи.

31. В результате израильского наступления в Газе ранее в нынешнем году пострадало большое число людей, особенно детей, а также был нанесен большой ущерб домам, школам, в том числе школам Организации Объединенных Наций, и объектам гражданской инфраструктуры, что вызвало чрезвычайно серьезную озабоченность по поводу того, как Израиль соблюдает нормы международного гуманитарного права. Кроме того, вызывает озабоченность возможное использование гражданского населения для того, чтобы защитить определенные районы от нападения, поскольку боевики из организации «Хамас», как предполагается, использовали жилые здания в качестве баз для нападений на военнослужащих Израиля. В сообщениях также указывалось на возможное ис-

пользование школ и больниц боевиками из организации «Хамас», которые пытались защитить себя и свое оружие от нападений.

32. В Афганистане, по данным МООНСА, в 2008 году во время боевых действий антиправительственных сил были убиты более 1100 гражданских лиц, в том числе в результате актов террористов-смертников и нападений на учебные заведения, преподавателей и учащихся, особенно женского пола. Кроме того, согласно сообщениям, более 800 гражданских лиц были убиты или ранены в результате ударов с воздуха, во время поисковых операций и инцидентов по защите контингентов, сопряженных с национальными и международными военнослужащими. Только на удары с воздуха приходится более 550 жертв среди гражданского населения. Я приветствую предпринимаемые Международными силами по содействию обеспечению безопасности и другими международными контингентами усилия по сведению к минимуму опасности случаев гибели среди гражданского населения. Однако я хотел бы особо подчеркнуть необходимость постоянных активных усилий в этом направлении, включая постоянный обзор тактических действий и процедур и разбора действий военнослужащих. Кроме того, я также хотел бы обратиться с настоятельным призывом о том, чтобы удары с воздуха и другие инциденты, в результате которых гражданские лица гибнут или получают ранения или гражданскому имуществу наносится ущерб, оперативно расследовались и чтобы своевременно и надлежащим образом представлялась информация об итогах расследования и производилась выплата компенсаций пострадавшим.

33. Я хотел бы напомнить всем сторонам конфликта о том, что они обязаны scrupulously соблюдать соответствующие нормы и обеспечивать их соблюдение. Кроме того, я настоятельно призываю рассмотреть вопрос о практических шагах, которые могут быть предприняты для того, чтобы гражданские лица не страдали от боевых действий, и в некоторых ситуациях этому процессу могли бы содействовать более активные дискуссии с местным населением и их лидерами, представителями гражданских органов власти, гражданского общества или гуманитарными организациями.

34. Например, в Афганистане, по возможности, обязательно следует использовать альтернативы удара с воздуха в качестве средства ведения боевых действий. Для сведения к минимуму числа жертв среди гражданского населения в результате нападений на национальные и международные контингенты военные объекты не следует размещать в районах проживания гражданского населения, а автоколонны с военными грузами не должны, по возможности, следовать через такие районы. В этой связи я хотел бы настоятельно призвать разработать строгие указания, касающиеся эскалации применения вооруженной силы в контексте инцидентов, сопряженных с защитой военнослужащих контингентов.

35. Выбор оружия имеет чрезвычайно важное значение с точки зрения сведения к минимуму и уменьшения воздействия боевых действий на гражданское население. В моем последнем докладе отмечаются усилия по решению такой проблемы, как гуманитарное воздействие применения кассетных боеприпасов. С этого времени мы наблюдаем столь необходимый и заслуживающий одобрения прогресс, достигнутый после принятия в прошлом году Конвенции по кассетным боеприпасам. Кроме того, очевиден значительный прогресс в деле уменьшения числа жертв взрывов противопехотных мин после вступления в

силу в 1999 году Конвенции о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении. Я решительно и настоятельно призываю все государства, которые еще не сделали этого, безотлагательно ратифицировать обе эти конвенции.

36. В то время как прогресс в деле ограничения применения кассетных боеприпасов и противопехотных мин заслуживает одобрения, я испытываю все большую озабоченность по поводу гуманитарного воздействия взрывных устройств, особенно в случае их использования в густонаселенных районах. Как свидетельствуют осуществленные в нынешнем году боевые действия в Шри-Ланке и израильская кампания в секторе Газа, применение в густонаселенных районах взрывных устройств, которые имеют «обширную зону поражения», неизбежно влечет за собой носящие неизбирательный и крайне неблагоприятный гуманитарный характер последствия. Во-первых, с точки зрения риска для гражданских лиц, попадающих в зону поражения или погибающих и получающих ранения при разрушении зданий. Во-вторых, с точки зрения ущерба инфраструктуре, имеющей жизненно важное значение для благополучия гражданского населения, например, системы водоснабжения и санитарии. Я настоятельно призываю государства-члены в консультации с соответствующими подразделениями Организации Объединенных Наций и другими организациями продолжить рассмотрение этого вопроса. Я также хотел бы призвать государства, которые еще не сделали этого, ратифицировать Протокол V по взрывоопасным пережиткам войны к Конвенции по конкретным видам оружия, в целях устранения своевременным и эффективным образом серьезных гуманитарных проблем, вызываемых взрывоопасными пережитками войны.

37. Совет Безопасности также призван сыграть чрезвычайно важную роль в содействии соблюдению на систематической основе норм права. В частности, Совету следует:

а) использовать все имеющиеся возможности для осуждения нарушений без каких-либо исключений и напоминать сторонам об их обязательствах и требовать их соблюдения;

б) публично предупреждать о возможном применении, а, в случае необходимости, применять целенаправленные меры в отношении руководителей сторон, которые постоянно игнорируют требования Совета Безопасности и регулярно нарушают свои обязательства по защите гражданских лиц;

в) систематически требовать представления докладов о нарушениях и рассматривать вопрос о наделении полномочиями комиссий по расследованию по рассмотрению ситуаций, вызывающих озабоченность с точки зрения серьезных нарушений норм международного гуманитарного права и стандартов в области прав человека, в том числе в целях определения виновных и привлечения их к ответственности на национальном уровне или передачи соответствующей ситуации на рассмотрение Международного уголовного суда.

В. Повышение степени соблюдения норм права негосударственными вооруженными группировками

38. Помимо увеличения числа вооруженных конфликтов немеждународного характера, во время которых государства борются с негосударственными воо-

руженными группировками или в которых две или более таких группировок воюют друг с другом, общая характерная черта современных конфликтов заключается в увеличении числа и фрагментаций таких группировок. Они имеют самые различные названия и руководствуются разными мотивами и степенью готовности соблюдать нормы международного гуманитарного права и стандарты в области прав человека.

39. Вооруженные группировки связаны нормами международного гуманитарного права и должны воздерживаться от совершения деяний, которые препятствовали бы реализации прав человека. Что касается некоторых группировок, то нападения и другие нарушения в отношении гражданского населения носят умышленный характер и имеют своей целью максимальное увеличение числа жертв и дестабилизацию общества. Другие могут быть в меньшей степени склонны к преднамеренным нападениям на гражданское население, однако их действия все равно неблагоприятно влияют на безопасность гражданских лиц. Нам срочно необходимо выработать общий подход в целях обеспечения того, чтобы все эти группы в большей степени соблюдали нормы права, включая принятие мер в диапазоне от вовлеченности до принуждения к соблюдению.

40. Как указывается в общей статье 3 Женевских конвенций и в Дополнительном протоколе II к ним, применение норм международного гуманитарного права не влияет на статус негосударственных сторон в конфликте. С тем чтобы гражданское население не страдало от боевых действий, получение доступа к нуждающимся группам и обеспечение того, чтобы сотрудники гуманитарных организаций могли функционировать в безопасных условиях, представители гуманитарных организаций должны вести постоянный и стабильный диалог со всеми сторонами конфликта, будь то государства или негосударственные субъекты. Более того, хотя вовлечение в диалог с негосударственными вооруженными группами не всегда позволяет повысить степень защиты, отсутствие систематического диалога почти наверняка приведет к увеличению, а не уменьшению жертв среди гражданского населения в условиях современных конфликтов.

41. Обширный опыт МККК по работе с вооруженными группами, а также опыт подразделений Организации Объединенных Наций и различных неправительственных организаций доказал возможные преимущества диалога по вопросам защиты. Вовлеченность может принимать форму распространения информации о международном гуманитарном праве и стандартах в области прав человека и подготовки кадров по этим вопросам. Следует делать особый упор на стимулах для вооруженных групп в плане соблюдения норм права, включая повышение степени вероятности взаимного соблюдения норм права противоборствующими сторонами.

42. С учетом того, что вооруженные группы имеют юридические обязательства, вовлеченность может основываться на таких мерах, как принятие кодексов поведения, односторонних заявлений и специальных соглашений, как это предусматривается международным гуманитарным правом, посредством которых группы будут в явно выраженной форме брать на себя обязательства по соблюдению своих обязанностей или давать обещания выходить за рамки того, что требуется нормами права. Такие документы были заключены в нескольких контекстах, включая Колумбию, Либерию, Непал, Филиппины, Сьерра-Леоне,

Шри-Ланку, Судан и бывшую Югославию. Факт их заключения может послужить четким сигналом для членов групп и привести к принятию надлежащих внутренних дисциплинарных мер. Они также могут стать важной основой для последующих мероприятий. Однако чрезвычайно важно, чтобы такие документы, а также обязательства и принципы, зафиксированные в них, были трансформированы в конкретные распоряжения и доведены до сведения членов групп.

43. В число других инициатив входят инициативы моего Специального представителя по вопросу о детях и вооруженных конфликтах, касающиеся прекращения практики вербовки и использования детей вооруженными группами. Другим конкретным и успешным примером является Женевский призыв к действиям, который призван положить конец применению противопехотных мин вооруженными группами. До настоящего времени 38 групп подписались под этим соглашением и по большей части воздерживались от применения противопехотных мин, сотрудничали в плане разминирования в областях, находящихся под их контролем, и уничтожали запасы.

44. Сами государства-члены могут содействовать обеспечению соблюдения норм права вооруженными группами. Члены таких вооруженных группировок имеют незначительные правовые стимулы для соблюдения норм международного гуманитарного права, если они будут сталкиваться с возможностью привлечения на внутригосударственном уровне к уголовной ответственности просто за сам факт их участия в вооруженном конфликте немеждународного характера, независимо от того, соблюдали ли они нормы права или нет. Объявление амнистии в случае простого участия в боевых действиях, но не в отношении совершения какого-либо военного преступления или серьезных нарушений стандартов в области прав человека, которые могли быть совершены, как это предусматривается в Дополнительном протоколе II к Женевским конвенциям, может в некоторых случаях содействовать обеспечению необходимых стимулов.

45. В качестве абсолютного минимума чрезвычайно важно, чтобы государства-члены поддерживали или, по крайней мере, не препятствовали усилиям, предпринимаемым гуманитарными организациями и направленными на вовлечение в диалог вооруженных групп, в целях содействия повышению степени защиты гражданских лиц даже тех групп, которые поставлены вне закона в силу некоторых законодательных национальных актов. Вовлечение в диалог посредством подготовки кадров или заключения специальных соглашений может стать исходным пунктом для диалога по более конкретным проблемам, таким как гуманитарный доступ, защита сотрудников гуманитарных организаций и борьба с насилием на сексуальной почве. Особую актуальность для Совета имеет тот факт, что диалог также может в некоторых случаях содействовать укреплению доверия между сторонами, что может со временем привести к прекращению боевых действий и восстановлению мира и безопасности.

46. Будут времена, когда такая вовлеченность окажется бесполезной. Однако ее не следует сразу отменять. Вооруженные группы не являются монолитными. В них можно проникать, например, с помощью местного населения, и в них могут существовать члены, которые могут быть весьма предрасположены к диалогу. Однако, когда такие усилия терпят провал, следует рассматривать альтернативы, в том числе применение мер, указанных в пункте 37 выше, а имен-

но, систематическое осуждение нарушений, совершаемых вооруженными группами, и требования соблюдать нормы права в сочетании с применением адресных мер.

47. В качестве одного из первых шагов на пути к выработке более всеобъемлющего подхода к вооруженным группировкам, видимо, было бы целесообразным созывать встречи по формуле Аррии для обсуждения опыта подразделений Организации Объединенных Наций и неправительственных организаций в работе с вооруженными группировками и для определения дополнительных мер, которые Совет Безопасности и государства-члены могли бы принимать для повышения степени соблюдения.

С. Защита гражданских лиц и миротворческие и иные соответствующие миссии Организации Объединенных Наций

48. Включение мероприятий по защите в мандаты миротворческих, а также иных соответствующих миссий Организации Объединенных Наций стало значимым моментом в усилиях Совета Безопасности, направленных на усиление защиты на местах. Функции по защите, которыми наделяются эти миссии, включают в себя обеспечение физической защиты, особенно тех, кто находится под неминуемой угрозой физического насилия, содействие созданию условий, способствующих добровольному и безопасному возвращению в достойных условиях беженцев и внутренне перемещенных лиц, обеспечение защиты гуманитарного персонала и содействие оказанию помощи, защита детей и противодействие сексуальному насилию.

49. Как правило, само присутствие миротворческой операции будет содействовать устранению какого-либо остаточного конфликта и сдерживать эскалацию насилия, в том числе в отношении гражданских лиц. Такая роль по содействию властям страны пребывания в обеспечении безопасных и надежных условий, по всей видимости, представляет собой единственно самый важный вклад, который эти миссии могут вносить в дело защиты. В недавние годы в Сьерра-Леоне, Либерии и Бурунди и в других местах миротворческие операции внесли весомый вклад в дело обеспечения охраны и безопасности гражданского населения. Однако предстоит сделать гораздо больше в плане реагирования на ситуации, когда конфликт возобновляется или возникает угроза его возобновления, и в плане понимания всего диапазона вариантов, которыми располагают миссии, и возможностей, необходимых для более эффективной защиты гражданского населения.

50. Независимое исследование, заказанное Управлением по координации гуманитарных вопросов и Департаментом операций по поддержанию мира, которое должно быть завершено летом 2009 года, обеспечит детальный анализ процесса осуществления таких мандатов и рекомендаций по усилению их воздействия. С выводами по итогам этого исследования Совет Безопасности будет ознакомлен в должном порядке. Пока же следует обратить внимание на ряд следующих вопросов.

51. В своей резолюции 1674 (2006) Совет Безопасности заявил о том, что он намеревается обеспечить, чтобы мандаты включали четкие руководящие принципы в отношении того, что могут и что должны делать миссии для защиты гражданских лиц. Такое четкое разъяснение Советом было бы весьма жела-

тельным, и в идеальном варианте оно должно быть продиктовано реалистичной оценкой существующих возможностей на основе консультаций с Секретариатом, странами, предоставляющими воинские и полицейские контингенты, и другими заинтересованными сторонами. В настоящее время сохраняется нестыковка между мандатами, планами, ожиданиями, толкованиями и процессом реального осуществления.

52. Это означает, что мандат на «защиту гражданских лиц» в рамках миротворческих операций по-прежнему остается неопределенным как в качестве военной задачи, так и общемиссионской задачи. Каждая миссия толкует свой мандат по вопросам защиты с точки зрения того, что она в лучшем случае может сделать в конкретном контексте. Некоторые миссии, такие как Смешанная операция Африканского союза-Организации Объединенных Наций в Дарфуре (ЮНАМИД) и МООНДРК, разработали с этой целью указания для военнослужащих или распоряжения для миссии в целом. Разумеется, что руководители миссий и командующие силами должны иметь возможность толковать положения мандата с учетом конкретных обстоятельств. Однако это должно осуществляться в рамках более широкой политики, которая включает четкие указания относительно возможных направлений деятельности, в том числе ситуации, когда вооруженные силы принимающего государства сами совершают нарушения в отношении гражданских лиц, а также включает ориентировочные задачи и необходимый потенциал для их реализации.

53. Защита гражданских лиц не является исключительно военной задачей. Все компоненты миссии, включая такие компоненты, как полиция, гуманитарные вопросы, права человека, защита детей, разминирование, гендерные вопросы, политические и гражданские вопросы, публичная информация, верховенство права и реформа сектора безопасности, могут и должны содействовать реализации мандата миссии в области защиты. С этой целью все большее число миссий начинают разрабатывать всеохватные и учитывающие конкретную проблематику стратегии и планы действий в области защиты в консультации со специальными представителями Генерального секретаря, командующими силами, гуманитарными страновыми группами, правительствами принимающих стран и общинами. Это позитивное явление, и все миссии следует стимулировать к разработке таких всеохватных стратегий, установлению приоритетов, разработке мероприятий и определению четких ролей и обязанностей.

54. В резолюции 1674 (2006) также говорится о намерении Совета Безопасности обеспечивать, чтобы защите гражданских лиц уделялось первоочередное внимание при принятии решений относительно использования «имеющихся сил и ресурсов» при осуществлении мандатов миссий. В то время как разработка вышеупомянутых стратегий будет способствовать усилиям, направленным на приоритизацию и распределение ресурсов, это также затрагивает другой важный вопрос: обеспечение того, чтобы «имеющиеся силы и ресурсы» были соразмерны задаче, стоящей в определенный момент, и выделялись своевременно. Это особенно важно в нестабильных ситуациях, когда миротворческие миссии должны функционировать, применяя жесткие правила применения вооруженной силы.

55. При разработке стратегий, мандатов и планов действий по вопросам защиты существенно важно, чтобы все действующие лица учитывали ограничения, с которыми сталкиваются миротворческие операции при определении

надлежащих ресурсов, потенциала и способностей, касающихся выполнения предусмотренных мандатами задач. Ожидания общественности и политических органов относительно возможных результатов деятельности миротворческих операций должны соотноситься с ресурсами, выделяемыми на цели миссии, и учитывать политический, географический и оперативный контекст.

56. Например, в Дарфуре, несмотря на неприемлемую ситуацию, с которой сталкивается гражданское население (еще более усугубляемую недавними высылками и последующим сокращением присутствия нескольких крупных неправительственных организаций), по состоянию на 31 марта 2009 года общая численность военного контингента ЮНАМИД составляла 13 134 военнослужащих, т.е. 67 процентов от предусмотренного мандатом количества. Многие из этих сотрудников являются инженерами и снабженцами, которые необходимы для развертывания и поддержки миссии, а не пехотинцами или другими военнослужащими мобильных подразделений. Численность полицейского контингента составляла 2478 человек, т.е. 38 процентов от предусмотренного мандатом количества. Следовательно, ЮНАМИД по-прежнему испытывает серьезные трудности при проведении операций по вопросам защиты.

57. Однако это не просто вопрос наличия достаточного числа обладающих необходимым набором навыков военнослужащих на местах. Наличие необходимого оборудования (например, авиамобильность, приборы ночного видения), адекватная подготовка всех сотрудников относительно того, как обеспечивать более эффективную защиту, а также способность использования персонала, присутствующего на местах, в тактическом плане — все это имеет чрезвычайно важное значение.

D. Гуманитарный доступ

58. Доступ является основополагающей предпосылкой в плане гуманитарной деятельности. Согласно международному гуманитарному праву, стороны конфликта должны защищать и удовлетворять основные потребности лиц, находящихся под их контролем. В ситуациях, когда они не готовы или не способны делать это, гуманитарные организации должны играть важную вспомогательную роль. В таких обстоятельствах стороны должны достигать согласия относительно проведения спасательных операций, которые носят гуманитарный, беспристрастный и непредвзятый характер, и должны не препятствовать и содействовать оперативному и беспрепятственному прохождению поставок, оборудования по линии помощи и передвижению гуманитарного персонала. В своей резолюции 46/182 Генеральная Ассамблея призвала государства, население которых нуждается в гуманитарной помощи, содействовать деятельности неправительственных и неправительственных организаций при оказании такой помощи, «для которой доступ к потерпевшим имеет существенно важное значение». Совет Безопасности также особо подчеркнул необходимость того, чтобы все соответствующие стороны, включая негосударственные субъекты и соседние страны, в полной мере сотрудничали с Организацией Объединенных Наций в обеспечении безопасного, своевременного и беспрепятственного доступа к гражданским лицам в период вооруженного конфликта.

59. В ответ на призывы членов Совета Безопасности о проведении более обстоятельного анализа, мониторинга и реагирования на ограничение доступа в

настоящий доклад было включено приложение. Как подробно указывается в приложении, доступ во все большей степени приобретает небезопасный характер во многих местах; часто в предоставлении доступа наблюдаются задержки; и зачастую для доступа чинятся препятствия, из-за чего миллионы находящихся в уязвимом положении людей лишались имеющей жизненно важное значение помощи. Установление ограничений в плане доступа должно влечь за собой последствия для тех, кто устанавливает их, а не только для тех, кто страдает от них. Совет призван сыграть важную роль в создании условий, которые способствуют расширению доступа к нуждающимся. Если говорить в более конкретном плане, то ключевые выводы заключаются в том, что Совету следует:

а) неизменно осуждать установление препятствий на пути гуманитарного доступа, которые нарушают международное гуманитарное право, и призывать к их немедленному устранению;

б) призывать к неукоснительному соблюдению сторонами конфликта и третьими государствами их обязательств по предоставлению доступа и содействию обеспечению оперативного и беспрепятственного доступа гуманитарных поставок, оборудования и персонал; и рекомендовать государствам содействовать уважению гуманитарных принципов;

с) призывать стороны конфликта предоставлять безопасный доступ для гражданских лиц, пытающихся покинуть зоны боестолкновений;

д) призывать стороны конфликта заключать соглашения о временном приостановлении боевых действий и проведении дней спокойствия для того, чтобы представители гуманитарных акций могли заниматься оказанием помощи;

е) призывать стороны конфликта сотрудничать с гуманитарными организациями в разработке механизмов урегулирования конфликтов для содействия оказанию помощи в период боевых действий;

ф) призывать соответствующие стороны заключать и соблюдать соглашения об ускорении развертывания гуманитарного персонала и оборудования. Переговорам могло бы способствовать установление стандартного моратория на извозные требования, разрешение на работу и поездки и таможенные сборы и импортные ограничения на товары и оборудование гуманитарного назначения;

г) уполномочивать миротворческие и иные соответствующие миссии Организации Объединенных Наций, в случае необходимости и по соответствующей просьбе, оказывать содействие в создании условий, способствующих безопасному, своевременному и беспрепятственному осуществлению гуманитарной деятельности;

h) применять целенаправленные меры в отношении физических лиц, препятствующих доступу гуманитарных организаций или оказанию гуманитарной помощи;

i) доводить информацию о серьезных и хронических случаях преднамеренного воспрепятствования процессам оказания помощи до сведения Международного уголовного суда.

60. С учетом частоты и серьезности нападений и других нарушений, совершаемых в отношении сотрудников гуманитарных организаций, как об этом говорится в приложении, к Совету обращается настоятельная просьба:

а) неизменно осуждать все акты насилия и другие формы притеснений, конкретно направленных против сотрудников гуманитарных организаций, и выражать призывы к их немедленному прекращению;

б) призывать стороны конфликта к неукоснительному соблюдению норм международного гуманитарного права, включая обязанность уважать неприкосновенность и защищать сотрудников, оказывающих помощь, и установившиеся материалы, автотранспортные средства, используемые при оказании гуманитарной помощи;

в) призывать государства, затрагиваемые вооруженным конфликтом, оказывать помощь в создании условий, способствующих безопасному, своевременному и беспрепятственному осуществлению гуманитарной деятельности;

г) призывать государства-члены, которые еще не сделали этого, ратифицировать и выполнять положения Конвенции о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала и Факультативного протокола к ней;

д) применять целенаправленные меры в отношении лиц, несущих ответственность за нарушения, направленные против сотрудников и имущества;

е) передавать информацию о случаях грубых нарушений в отношении сотрудников гуманитарных организаций на рассмотрение Международного уголовного суда.

Е. Усиление ответственности

61. С вышеупомянутыми проблемами неразрывно связана необходимость обеспечения наступления ответственности за нарушения международного гуманитарного права и стандартов в области прав человека как отдельных исполнителей, так и сторон в конфликте. Во многих конфликтах в значительной степени именно отсутствие ответственности, и, что хуже всего, во многих случаях уверенность в том, что она не наступит, и является причиной широко распространенных нарушений.

62. В своей резолюции 1674 (2006) Совет вновь подтвердил, что прекращение безнаказанности имеет существенно важное значение для того, чтобы находящееся в условиях конфликта или восстанавливающееся от конфликта общество смогло разобраться с совершенными в прошлом нарушениями и предотвратить их повторное совершение. Совет также обратил внимание на различные возможные механизмы в сфере правосудия и примирения, включая национальные, международные и «смешанные» уголовные суды и трибуналы, а также комиссии по восстановлению истины и примирению, и отметил, что такие механизмы не только могут содействовать установлению индивидуальной уголовной ответственности за серьезные преступления, но и установлению мира, истины, примирению и реализации прав потерпевших. Помимо содействия восстановлению верховенства права в общем плане, Совет должен, в случае необходимо-

сти, призывать проводить и поддерживать реформу сектора безопасности и устанавливать механизмы отправления правосудия в переходный период, в том числе посредством наделения соответствующими мандатами миротворческих и иных соответствующих миссий.

63. Важно отметить, что в резолюции 1674 (2006) особо подчеркивается ответственность государств, касающаяся судебного преследования тех, кто подозревается в совершении актов геноцида, преступлений против человечности и военных преступлений. Совет Безопасности сам подал важные примеры, создав международные трибуналы по бывшей Югославии и по Руанде соответственно в 1993 и 1994 годах, а также обратившись с просьбой о создании в 2004 году Международной комиссии по расследованию событий в Дарфуре, после чего на основании выводов Комиссии передав ситуацию на рассмотрение Международного уголовного суда. Однако, в зависимости от обстоятельств, государства и другие стороны конфликта должны следовать призывам Совета и делать больше для реализации своих обязанностей по привлечению к ответственности виновных, пресекая тем самым дальнейшие нарушения. Кроме того, обеспечение привлечения к ответственности на национальном уровне, а не обращение к таким международным механизмам, как Международный уголовный суд, способствовало бы уменьшению в определенной степени напряженности, которая, как предполагается, существует между такими понятиями, как отправление правосудия, с одной стороны, и стремление к миру — с другой.

64. Что касается мер на национальном уровне, то увольнение в октябре 2008 года 25 военнослужащих колумбийских вооруженных сил за проступки, связанные с предполагаемыми насильственными исчезновениями, а также судебное преследование в этом году военнослужащих Соединенных Штатов Америки, обвиняемых в военных преступлениях в Ираке, являются показательными с точки зрения принимаемых на национальном уровне мер, которые необходимо предпринимать и впредь. Чрезвычайно важно, чтобы мы вышли за рамки таких отдельных примеров и принимали конкретные меры на национальном уровне для того, чтобы внушить, особенно комбатантам, реальную уверенность относительно того, что виновные будут привлекаться к ответственности во время войны.

65. В частности, государствам-членам, а также негосударственным сторонам конфликта, в зависимости от обстоятельств, следует:

- а) проводить учебную подготовку среди комбатантов по вопросам международного гуманитарного права и стандартов в области прав человека, включая переподготовку;
- б) издавать руководства, приказы и распоряжения, в которых излагаются их обязательства, и обеспечивать наличие юрисконсультов для проведения инструктажа среди командиров по вопросам применения правовых норм;
- в) обеспечивать, чтобы приказы и распоряжения соблюдались, посредством установления эффективных дисциплинарных процедур, основанных на строгом соблюдении принципа ответственности командира.

66. Кроме того, если государства еще не сделали этого, им следует:

- а) принимать национальное законодательство по вопросам судебного преследования лиц, подозреваемых в совершении актов геноцида, преступлений против человечности, военных преступлений и других серьезных нарушений стандартов в области прав человека;
- б) разыскивать и, основываясь на универсальной юрисдикции, привлекать к уголовной ответственности лиц, подозреваемых в грубых нарушениях международного гуманитарного права и серьезных нарушениях стандартов в области прав человека, или выдавать их;
- с) безотлагательно ратифицировать Статут Международного уголовного суда;
- д) в полной мере сотрудничать с Международным уголовным судом и аналогичными механизмами.

67. Что касается Совета Безопасности, то к нему обращается настоятельный призыв:

- а) настаивать на том, чтобы государства-члены в полной мере сотрудничали с Международным уголовным судом и аналогичными механизмами;
- б) обеспечивать осуществление такого сотрудничества, в случае необходимости, посредством принятия целенаправленных мер;
- с) систематически запрашивать доклады о нарушениях и рассматривать вопрос о наделении следственных комиссий мандатом на изучение ситуаций, когда существует озабоченность по поводу серьезных нарушений международного гуманитарного права и стандартов в области прав человека, в том числе в целях выявления виновных и привлечения их к ответственности на национальном уровне или принятия в их отношении целенаправленных мер и/или передачи соответствующей ситуации на рассмотрение Международного уголовного суда.

68. Значимые события в области усиления индивидуальной уголовной ответственности не должны отвлекать нас от другого следующего важного аспекта ответственности: ответственность сторон конфликта за соблюдение норм международного гуманитарного права и стандартов в области прав человека и выполнение обязанностей производить возмещение за нарушения. Акцент на этом аспекте имеет важное значение по ряду причин.

69. Во-первых, не все нарушения международного гуманитарного права являются военными преступлениями, за которые наступает индивидуальная уголовная ответственность. Более того, некоторые нарушения международного гуманитарного права являются преступлениями, совершенными в период вооруженного конфликта международного характера, а не вооруженного конфликта немеждународного характера, а этот вид конфликта в настоящее время является преобладающим; и международная уголовная ответственность наступает только в случае незначительного меньшинства нарушений прав человека. Вместе с тем ответственность государства установлена в случае всех нарушений международного гуманитарного права и стандартов в области прав человека.

70. Во-вторых, результатом уголовного разбирательства являются вердикты о признании виновности или невиновности и в отличие от постановлений отно-

сительно ответственности государства не всегда влекут за собой обязанность производить возмещение. Как во время, так и после конфликта, когда гражданские лица часто лишаются своего имущества и активов, в том числе того имущества, которое имеет чрезвычайно важное значение для их существования, возмещение играет существенно важную роль с точки зрения того, чтобы они имели возможность вернуться к нормальной жизни. Как в случае со всеми формами ответственности, возмещение может также играть значимую роль с точки зрения сдерживания преступников.

71. Право физических лиц на получение возмещения в случае грубых нарушений международных стандартов в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права и меры, которые необходимо принимать в этой связи, были изложены в Основных принципах и руководящих положениях Организации Объединенных Наций по этому вопросу, принятых Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 60/147. Я хотел бы настоятельно призвать государства-члены учитывать эти Основные принципы и содействовать их соблюдению.

72. Хотя и не часто, компенсационные механизмы создавались на международном и национальном уровнях. В их число входят Компенсационная комиссия Организации Объединенных Наций, учрежденная Советом Безопасности в его резолюции 687 (1991), и Комиссия по рассмотрению претензий между Эритреей и Эфиопией, учрежденная согласно мирному соглашению, заключенному в декабре 2000 года. Эти комиссии позволили физическим лицам подавать иски против государств в связи с деяниями, которые, в частности, нарушали нормы международного гуманитарного права и стандарты в области прав человека. Следует также указать на механизмы реституции имущества, созданные в Боснии и Герцеговине, Косово и Тиморе-Лешти, и совсем недавно на создание согласно резолюции ES-10/17 Генеральной Ассамблеи Реестра Организации Объединенных Наций для регистрации ущерба, причиненного в результате строительства стены на оккупированной палестинской территории, после вынесения Международным Судом 9 июля 2004 года консультативного заключения относительно правовых последствий строительства стены на оккупированной палестинской территории. Администрация Реестра наделена полномочиями на получение претензий от всех физических или юридических лиц, которые понесли материальный ущерб в результате строительства стены.

73. Этот аспект ответственности не должен игнорироваться. Я хотел бы настоятельно призвать Совет Безопасности обратиться с призывом к государствам создать или уполномочить себя в соответствующих контекстах создавать механизмы получения претензий, касающихся нарушений норм международного гуманитарного права и стандартов в области прав человека, а также содействовать их созданию.

IV. Выводы и последующие шаги

74. Последние 10 лет вселили в нас манящее чувство уверенности в возможности достижения такой цели, как защита гражданских лиц. Поэтому в настоящее время задача состоит в принятии всех необходимых мер для реализации в полном объеме этой возможности и решения пяти основных проблем, указанных в настоящем докладе.

75. В настоящем докладе содержатся соответствующие рекомендации с этой целью, основанные на настоятельной необходимости повышения степени соблюдения и усиления ответственности в период конфликта, т.е. необходимо добиваться соблюдения всеми сторонами конфликта применимых норм права и учета требований и решений Совета Безопасности; и привлекать к ответственности тех физических лиц и те стороны, которые их не соблюдают.

76. К счастью, Совет Безопасности располагает инструментами, необходимыми для обеспечения выполнения этих рекомендаций. На практике это связано со следующим:

а) последовательное применение положений меморандума о защите гражданских лиц при обсуждениях в Совете Безопасности для содействия выявлению соответствующих вопросов и необходимых мер реагирования;

б) регулярное проведение заседаний Группы экспертов до определения и возобновления миротворческих мандатов и применительно к ситуациям, негативно сказывающимся на положении гражданских лиц, для обеспечения того, чтобы соответствующие вызывающие озабоченность аспекты в плане защиты и возможные меры реагирования обсуждались в Совете и отражались в его решениях;

с) последовательное осуждение нарушений норм права всеми сторонами конфликта без каких-либо исключений и предъявление к ним требований об их соблюдении;

д) обеспечение того, чтобы в число последствий несоблюдения входило следующее:

i) введение и реализация в полном объеме целенаправленных мер в отношении тех лиц и сторон, которые игнорируют или отвергают требования Совета;

ii) наделение комиссий по расследованию мандатом на изучение ситуаций, когда существует озабоченность по поводу серьезных нарушений норм международного гуманитарного права и стандартов в области прав человека, в том числе в целях выявления виновных и привлечения их к уголовной ответственности на национальном уровне или передачи ситуации на рассмотрение Международного уголовного суда;

е) своевременное развертывание в соответствующих ситуациях миротворческих миссий или дополнительного временного персонала с активным мандатом в области защиты, надлежащими руководящими указаниями в плане их реализации и необходимым людским, материально-техническим и тактическим потенциалом для обеспечения защиты гражданских лиц на местах.

77. Я обратился с просьбой к заместителю Генерального секретаря по гуманитарным вопросам провести консультации с членами Совета Безопасности по вопросу о том, как обеспечить соблюдение рекомендаций, содержащихся в настоящем докладе, а также любых дополнительных рекомендаций, которые члены Совета и другие государства-члены могут пожелать представить во время открытых прений по вопросу о защите гражданских лиц, которые состоятся в июне 2009 года. Выводы по итогам этих консультаций будут представлены в ходе открытых прений в ноябре 2009 года.

78. На открытых прениях в ноябре я хотел бы обратиться к Совету Безопасности и государствам-членам с настоятельной просьбой воспользоваться таким случаем, как десятая годовщина действий по защите гражданских лиц, для усиления своей приверженности делу осуществления соответствующей программы и прежде всего деятельности Организации Объединенных Наций и других соответствующих организаций в рамках всеобъемлющих и решительных усилий, направленных на то, чтобы более систематически и последовательно воплощать защиту гражданских лиц в реальность для всех тех, кто оказался в ситуации конфликта сегодня или сможет оказаться в такой ситуации завтра.

Приложение

Ограничения в плане гуманитарного доступа

1. Безопасный, своевременный и беспрепятственный доступ имеет основополагающее значение для усилий по защите гражданских лиц и оказании помощи нуждающимся лицам. Вместе с тем во всем мире, в том числе в странах, положение в которых рассматривается Советом Безопасности, суровая реальность заключается в том, что из-за различных ограничений миллионы людей не располагают достаточным доступом к помощи, которая имеет существенно важное значение для их выживания и благополучия в период вооруженного конфликта.
2. Понимание различных видов и типов ограничений в плане гуманитарного доступа в той или иной конкретной ситуации имеет существенно важное значение для реагирования на них. С этой целью Управление по координации гуманитарных вопросов осуществляет более систематический мониторинг и анализ таких ограничений. Первоначальные выводы этого анализа лежат в основе настоящего приложения. Его цель состоит в том, чтобы информировать Совет Безопасности о ключевых тенденциях, связанных с ограничениями в плане доступа, и возможных мерах, направленных на содействие созданию условий, способствующих облегчению доступа к нуждающимся лицам.

I. Виды ограничений

3. Ограничения в плане гуманитарного доступа в период вооруженного конфликта принимают различные формы. Не все ограничения являются умышленными по своему характеру, и не все из них представляют собой нарушения гуманитарного международного права. Некоторые являются следствием физических условий, таких как труднодоступная местность, суровый климат и неразвитость инфраструктуры, и вызывают главным образом проблемы с точки зрения материально-технического снабжения.
4. Другие ограничения являются следствием правительственной политики или практики местных субъектов, которые препятствуют проведению гуманитарных операций. Другие же ограничения связаны с интенсивностью боев столкновений или частотностью актов насилия, совершаемых в отношении сотрудников организаций по оказанию помощи, а также посягательств на их имущество.
5. В большинстве конфликтов именно сочетание ограничений не позволяет оказывать помощь нуждающемуся гражданскому населению, когда и где оно испытывает потребность в ней. Последствия для гуманитарных операций заключаются в снижении степени эффективности мероприятий и увеличении объема оперативных расходов. Последствия страдающего от конфликта населения состоят в продлении страданий и повышении степени опасности перемещения, заболеваний и недоедания.

II. Наиболее серьезные и превалирующие ограничения

6. Три вида ограничений в плане доступа в настоящее время вызывают наиболее серьезные проблемы из-за их широкого распространения и частотности, а также серьезности их последствий для персонала, деятельности гуманитарных организаций и последствий для нуждающегося населения. В их число входят бюрократические ограничения, вводимые правительствами и другими органами власти, интенсивность боестолкновений и нападения на сотрудников и посягательства на имущество гуманитарных организаций.

A. Бюрократические ограничения

7. Бюрократические ограничения, вводимые на некоторых или всех этапах той или иной операции по оказанию помощи, могут быть обременительными, отнимать много времени и зачастую приводить к значительным задержкам в оказании помощи. В то время как согласно международному гуманитарному праву на осуществление гуманитарной деятельности требуется согласие затрагиваемого государства, ограничения не должны налагать чрезмерного бремени на организацию, осуществляющую эти операции, в ущерб своевременному доступу и затрагиваемому населению.

1. Ограничения на въезд в страну, в которой осуществляются операции

8. Часто вводятся бюрократические ограничения на въезд сотрудников гуманитарных организаций и ввоз товаров в страну, в которой осуществляются операции. Они устанавливают сложные и длительные процедуры, например, в отношении переговоров по техническим соглашениям с принимающими государствами, могут негативно сказываться на возможности и месте функционирования организаций и осложнять выдачу виз и разрешений для сотрудников, а также разрешений на ввоз предметов помощи. Существует много примеров, и ниже приводятся три наиболее недавних из них.

9. В Шри-Ланке для получения разрешения на въезд сотрудников гуманитарных организаций в страну необходимо пройти три инстанции, включая соответствующие отраслевые министерства и министерства обороны и иностранных дел. Это приводит к задержкам с развертыванием персонала и значительным затратам времени сотрудников, которое уходит на обработку необходимой документации.

10. В Судане сбои в осуществлении принятых в 2004 и 2007 годах совместных коммюнике правительства и Организации Объединенных Наций, призванных упростить бюрократические процедуры, негативно сказывающиеся на гуманитарных операциях, привели к тому, что, как правило, требовалось несколько месяцев для начала осуществления новых гуманитарных проектов, включая набор национального персонала и разработку соглашений по техническим вопросам. Например, неправительственным организациям необходимо было тратить до 27 недель для того, чтобы развернуть набранный на международной основе персонал.

11. Кроме того, в марте 2009 года правительство Судана приняло беспрецедентное решение о приостановлении деятельности 16 международных и национальных неправительственных организаций. Это решение идет вразрез с

целью совместных коммюнике и подрывает значительные усилия, предпринятые для их осуществления. Высылки оказали прямое неблагоприятное гуманитарное воздействие, в том числе усилившемуся на первоначальном этапе опасность заболеваний, передаваемых через воду, для более 900 000 человек и значительно сократившийся мониторинг и способность реагировать на вспышки в Дарфуре инфекционных заболеваний. Кроме того, это создало серьезную угрозу для материально-технического обеспечения гуманитарных усилий в Дарфуре, что вызвало дефицит основных товаров, таких как строительные материалы. В ходе недавних переговоров и усилий по ликвидации пробелов в этой области были предприняты меры по сведению к минимуму негативного воздействия высылки. Однако было бы гораздо лучше, если бы такое решение не было принято. Теперь правительство Судана дало свое согласие на новые процедуры и координационные структуры в целях более эффективного содействия деятельности по оказанию помощи в Судане. Осуществление этих договоренностей должно тщательно отслеживаться и активизироваться в предстоящие месяцы, с тем чтобы гуманитарные организации могли адекватным и оперативным образом удовлетворять потребности затрагиваемого кризисом населения Дарфура.

12. После боевых действий в августе 2008 года соответствующие стороны стали проводить на практике противоречивую политику в отношении доступа в Южную Осетию. Грузинское законодательство относительно оккупированных территорий запрещает осуществление какой-либо гуманитарной деятельности за исключением той деятельности, которая санкционирована Грузией и осуществляется с ее территории. Однако южноосетинская сторона и правительство Российской Федерации настаивают на том, что представители гуманитарных организаций должны въезжать на территорию Южной Осетии через Российскую Федерацию с санкции южноосетинской стороны. Хотя МККК возобновил свою деятельность в Южной Осетии, гуманитарные учреждения Организации Объединенных Наций пока не видят реакции на их усилия по налаживанию диалога с южноосетинским руководством. В результате этого, в то время как правительство Российской Федерации осуществило крупномасштабные операции по оказанию помощи после боестолкновений в августе 2008 года, учреждения Организации Объединенных Наций не могли определить масштабы существующих в этом районе потребностей в гуманитарной области и обеспечить их удовлетворение.

2. Ограничения в отношении операций

13. После того как гуманитарные организации разворачиваются на местах, они часто вынуждены соблюдать различные дополнительные бюрократические процедуры. В некоторых контекстах несоблюдение мельчайших деталей таких процедур может влечь за собой серьезные последствия для гуманитарных организаций и получателей помощи, включая прекращение операций. Часто устанавливаются ограничения в виде запретов на доступ в конкретные районы, а также в отношении количества и видов разрешенных к ввозу предметов помощи и порядка их перевозки.

14. Стороны конфликта имеют право пресекать переправку своим оппонентам товаров, которые могут использоваться в военных целях, и часто принимают меры для недопущения поставок по линии помощи, состоящих из предметов, которые могут иметь двойное назначение. Такие меры должны разраба-

тываться таким образом, чтобы обеспечивать поступление гуманитарной помощи нуждающимся группам населения. Опасность ненадлежащего использования предметов помощи может уменьшаться посредством разрешения гуманитарным организациям осуществлять управление процессом оказания гуманитарной помощи и мониторинг за ним.

15. Например, еще до активизации боевых действий в Шри-Ланке ограничения на перевозку предметов помощи в районы, контролируемые группировкой «Тигры освобождения Тамил-Илама», препятствовали оказанию гуманитарной помощи нуждающимся гражданским лицам. Поставка таких основных предметов первой необходимости, как строительные материалы, была запрещена. Возникший из-за этого дефицит строительных материалов негативно сказался на удовлетворении потребностей в жилье и санитарии затронутого населения, при этом просьбы о поставке медикаментов и относительно топливных квот для гуманитарных организаций зачастую не удовлетворялись, удовлетворялись только частично или откладывались или отклонялись. В результате этого в больницах постоянно ощущался дефицит основных медикаментов и нехватка топлива для генераторов, холодильников и службы скорой помощи.

16. Ограничения зачастую применяются непоследовательно, что создает непредсказуемость при осуществлении деятельности и сдерживает поток гуманитарной помощи. Например, ввоз предметов гуманитарной помощи в Газу по-прежнему регулируется неясными и непоследовательными критериями и процедурами. Наряду с ограничениями на определенные товары помощи ограничения вводятся на перевод наличных средств на гуманитарную деятельность, и выдача разрешений сотрудникам гуманитарных организаций на въезд в Газу часто затягивается или не производится. Кумулятивное воздействие этих ограничений и их непредсказуемость способствуют продолжению страданий гражданского населения Газы. После окончания боевых действий в январе 2009 года правительство Израиля по-прежнему отказывало в выдаче разрешений на ввоз основных строительных материалов, необходимых для ремонта или восстановления базовых объектов инфраструктуры, включая системы водоснабжения, санитарии и частные дома. Более 50 000 человек все еще являются бездомными, причем некоторые из них живут в палатках и им не оказываются в должной степени услуги в сфере водоснабжения, энергоснабжения и санитарии.

17. Кроме того, в то время как бюрократические препятствия часто принимают форму политики, определяемой на центральном уровне, подавляющее число особых требований, вводимых сотрудниками местных органов власти, часто касается самых элементарных аспектов гуманитарных операций и зачастую противоречит политике центрального правительства. В Эфиопии, например, хотя правительство стало разрешать осуществлять гуманитарную деятельность в области Огаден, включая оказание продовольственной помощи местными организациями, доступ представителей гуманитарных организаций ограничивается требованиями, вводимыми местными военными командирами, которые зачастую не признают соответствующие разрешения.

18. В Сомали местные органы власти требовали, чтобы гуманитарные организации регистрировались и платили сборы в каждом месте, где они желают функционировать, в то время как местные вооруженные группы угрожали гуманитарным организациям, требуя, чтобы они соблюдали такие приказы. В

Дарфуре постоянное введение дополнительных единократных ограничений центральными и местными правительственными органами еще более осложняет оказание помощи. Например, требуется разрешение на перевозку товаров из Хартума в столицы штатов, где действуют дополнительные ограничения на способы поставки в районах осуществления гуманитарной деятельности. Сотрудники гуманитарных организаций тратят значительную часть своего времени, пытаясь удовлетворить многочисленные и часто непоследовательные требования. Продолжительность задержек, связанных с необходимостью прохождения каждой бюрократической инстанции, приводила даже к тому, что продовольствие и медикаменты портились.

3. Препятствия в отношении передвижения гуманитарного персонала и товаров

19. Контрольно-пропускные пункты и блокпосты, развертываемые государством, а также негосударственными субъектами, также часто препятствуют передвижению сотрудников и товаров гуманитарных организаций. Например, в южно-центральной части Сомали наличие сотен контрольно-пропускных пунктов и блокпостов, частые обыски автотранспортных средств и сотрудников, а также вымогательство со стороны многочисленных вооруженных группировок на контрольно-пропускных пунктах приводят к частым задержкам и тому, что гуманитарные грузы перенаправляются в другие места. Поездки по дорогам, которые требуют нескольких часов, могут отнимать несколько дней. В феврале 2009 года комитеты по вопросам безопасности в Могадишо и Банадире, сформированные сторонами Джибутийского соглашения, дали вооруженным группировкам 48 часов для демонтажа блокпостов в регионе, что позволило обеспечить определенное снижение, хотя и ограниченное, степени интенсивности притеснений и вымогательств.

20. На оккупированных палестинских территориях широко практикуются ограничения на передвижение персонала и товаров гуманитарных организаций. На Западном берегу в 2008 году Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР) зарегистрировало 918 инцидентов, связанных с воспрепятствованием передвижениям персонала и товаров, что представляет собой увеличение на 210 процентов по сравнению с 2007 годом, из-за чего было потеряно 16 500 человеко-часов.

21. В Газе ограничения на контрольно-пропускных пунктах, которые были введены в июне 2007 года и сохраняются и по сей день, по-прежнему препятствуют осуществлению гуманитарных организаций и усилиям по скорейшему восстановлению. Например, требование правительства Израиля о том, чтобы гуманитарные грузы ввозились через военный контрольно-пропускной пункт Керем-Шалом, а не через главный коммерческий контрольно-пропускной пункт Карни, который обладает большей пропускной способностью для обработки более крупных партий товаров, значительно увеличивает время перевозки и расходы на нее. Кроме того, грузы должны разгружаться, обследоваться, а затем вновь загружаться на другой стороне границы и, по оценкам Всемирной продовольственной программы (ВПП) и БАПОР, из-за этого требования расходы возрастают на 1,5–2 млн. долл. США в год в рамках реализации программы. Нехватка запасных частей к медицинскому оборудованию в больницах и клиниках серьезным образом сказывается на состоянии здоровья гражданского на-

селения в Газе, которое и без того ослаблено недостаточностью питания и ограниченностью доступа к специализированному медицинскому обслуживанию за рубежом.

В. Интенсивность боевых действий

22. В таких контекстах, как Афганистан, Центральнаяафриканская Республика, Чад, Колумбия, Демократическая Республика Конго, Ирак, оккупированные палестинские территории, Пакистан, Сомали, Шри-Ланка и Судан, интенсивность боевых действий часто исключает возможность доступа к пострадавшему населению и не дает возможности осуществлять текущие мероприятия по оказанию помощи. Эти проблемы часто усугубляются тем фактом, что стороны конфликта не заключают договоренности для того, чтобы гуманитарные организации могли оказывать помощь.

23. В Афганистане боевые действия в южной и юго-восточной частях страны очень сильно ограничили передвижение как гражданского населения, так и сотрудников гуманитарных организаций, что негативно сказалось на процессе оказания помощи в этих районах. В Демократической Республике Конго на доступ обычно влияют вспышки активных боестолкновений, когда стопорится процесс мирных переговоров. Возобновление боевых действий между правительственными силами и бойцами «Армии сопротивления Бога» (ЛРА) в конце 2008 года воспрепятствовало передвижению сотрудников гуманитарных организаций, оказывающих помощь тем, кто пострадал от столкновений в Северном Киву, От-Уэле и Итури. Активные боевые действия в октябре и ноябре 2008 года вынудили гуманитарные учреждения временно эвакуировать своих сотрудников из Гомы и некоторых других точек, где оказывалась гуманитарная помощь. Более 14 000 человек, которые попытались спастись от актов насилия со стороны ЛРА в городе Дорума, были отрезаны от гуманитарной помощи на протяжении почти двух месяцев. Частые передвижения населения и ограниченность доступа препятствовали тщательной оценке потребностей в восточной части страны, и, по оценкам, почти 100 000 человек не могли получить доступ к гуманитарной помощи.

24. В Шри-Ланке после перемещения гуманитарных учреждений из Ванни в сентябре 2008 года в зону конфликта смогло пробиться ограниченное число автоколонн и морских поставок с грузами гуманитарной помощи. Однако этого оказалось далеко недостаточно, в том числе это касается чрезвычайно необходимых предметов медицинского снабжения для лечения и эвакуации раненых и гражданских лиц, что привело к тому, что в ином случае излечимые ранения часто приводили к смертям и необходимости ампутаций.

25. Пока же в настоящее время наращивание присутствия государственных подразделений и негосударственных сторон в зонах конфликта и интенсификация боевых действий в северо-западной части Пакистана создают значительные проблемы в плане оказания помощи пострадавшему населению. Координатор чрезвычайной помощи Организации Объединенных Наций отправил старшего советника по гуманитарным вопросам для содействия налаживанию диалога в целях получения необходимых заверений в плане безопасности и создания надлежащих оперативных механизмов, с тем чтобы гуманитарные ор-

ганизации могли реагировать на растущие потребности в гуманитарной помощи.

26. Небольшому числу гуманитарных учреждений и только незначительной части необходимых поставок по линии оказания помощи удалось попасть в Газу в течение трех недель боевых действий, начавшихся в конце декабря 2008 года. Одностороннее прекращение боевых действий соблюдалось, однако оно не носило достаточно продолжительного характера, с тем чтобы можно было обеспечить безопасный доступ к медицинскому обслуживанию, распространять достаточные объемы предметов помощи пострадавшему населению или решать проблемы общественного здравоохранения, возникшие в результате уничтожения объектов гражданской инфраструктуры, особенно систем общественного водоснабжения и санитарии. По данным проведенного одной из неправительственных организаций обследования положения пострадавшего от конфликта населения по состоянию на конец января 2009 года, 89 процентов респондентов не получали никакой помощи в период после начала боевых действий.

27. Периодические вооруженные столкновения также препятствовали оказанию помощи в таких странах, как Центральноафриканская Республика, Чад, Демократическая Республика Конго, Судан и Сомали. Например, нападения в жилом районе Могадишо в январе 2008 года привели к приостановлению на 20 дней реализации программы оказания чрезвычайной продовольственной помощи 5000 находящихся в крайне уязвимом положении людей. В Центральноафриканской Республике нападение мятежников на Батангафо в феврале 2009 года привело к временному приостановлению программ оказания чрезвычайной продовольственной помощи учащимся школ, что негативно сказалось на 22 000 детей. Хотя такие сбои могут носить временный характер, они происходят часто и негативно сказываются на тысячах находящихся в уязвимом положении людей, благосостояние которых зависит от стабильного и надежного доступа к помощи.

28. Проблемы в плане доступа возникают не только в результате того, что гуманитарные организации не могут оказывать помощь пострадавшему населению. Зачастую именно это население сталкивается с трудностями с точки зрения безопасного выхода в места оказания помощи. В ходе этих же боевых действий в Газе гражданские лица, которые стремились спастись и укрыться в Египте или Израиле, с тем чтобы не подвергаться активным бомбардировкам с воздуха и не стать жертвами ожесточенных боев, не смогли это сделать из-за того, что соответствующие органы власти закрыли пограничные контрольно-пропускные пункты. По оценкам, одна четверть населения из 1,5 миллиона человек была перемещена во время боевых действий, и многие из этих людей были вынуждены перемещаться из одной местности в другую в поисках безопасных мест. В Шри-Ланке после активизации боевых действий в Ванни в 2008 году бойцы ТОТИ применили силу, с тем чтобы не дать гражданским лицам возможности попасть в безопасные места и получить помощь за пределами зоны конфликта.

С. Насилие в отношении сотрудников гуманитарных организаций и кража их имущества

29. Одно из наиболее значимых ограничений в плане доступа заключается в экстраординарном увеличении в недавние годы числа нападений на сотрудников и посягательств на имущество гуманитарных организаций. Насилие в отношении сотрудников гуманитарных организаций в значительной степени ограничивает их мобильность на местах, что часто приводит к приостановлению, а порой и к прекращению деятельности по оказанию помощи и угрожает благополучию сотен тысяч людей.

30. Такое насилие может осуществляться преступниками из корысти или государственными или негосударственными субъектами в политических целях. В то время как часто трудно провести различие между этими разными мотивами, это делать важно, поскольку на этом основании можно принимать меры, необходимые для уменьшения соответствующей опасности.

1. Глобальные тенденции

31. Согласно данным недавнего статистического анализа по вопросу об опасности, которой подвергаются сотрудники организаций по оказанию помощи, опубликованного Международным институтом по вопросам развития, число нападений на сотрудников гуманитарных организаций, их объекты и имущество в недавние годы значительно увеличилось. Общая повышательная тенденция в период с 1997 года характеризуется резким увеличением инцидентов с 2006 года, при этом на 2008 год пришлось наибольшее число жертв среди сотрудников гуманитарных организаций, пострадавших от насилия за 12-летний период. Только число случаев похищения сотрудников гуманитарных организаций за последние три года увеличилось на 350 процентов.

32. В то время как общее число сотрудников гуманитарных организаций за последние десятилетия увеличилось, соответствующее увеличение количества инцидентов, связанных с посягательствами на сотрудников гуманитарных организаций и их имущество, опережает темпы этого роста. Порядка 75 процентов нападений на сотрудников организаций по оказанию помощи в прошедшие три года произошло в Афганистане, Чаде, Ираке, Пакистане, Сомали, Шри-Ланке и Судане. На три из этих стран, а именно: Афганистан, Сомали и Судан — приходится более 60 процентов нападений за период 2006 года.

33. Набранный на национальной основе персонал, особенно местные подрядчики учреждений Организации Объединенных Наций и сотрудники неправительственных организаций, по-прежнему относится к наиболее уязвимой категории, хотя в течение последних трех лет также произошло резкое увеличение нападений на сотрудников, набираемых на международной основе. МККК является единственной гуманитарной организацией, в которой число нападений на ее сотрудников сократилось. В исследовании это объясняется отчасти подходом этой организации к обеспечению безопасности, который, что важно отметить, предусматривает уделение особого внимания налаживанию диалога с потенциальными субъектами, представляющими опасность.

2. Акты насилия, направленные против персонала гуманитарных организаций

34. Сотрудников гуманитарных организаций убивали, похищали или иным образом подвергали актам насилия в таких местах, как Афганистан, Чад, Демократическая Республика Конго, Ирак, Пакистан, Филиппины, Сомали, Шри-Ланка и Судан.

35. В Демократической Республике Конго произошло более 20 нападений с применением насилия на сотрудников гуманитарных организаций в первые два месяца 2009 года по сравнению с 14 нападениями в течение этого же периода в 2008 году. В Дарфуре число нападений и совершаемых иных преступлений в отношении сотрудников гуманитарных организаций постоянно увеличивалось после того, как международное сообщество активизировало четыре года назад свои усилия в области оказания помощи. Только в первые четыре месяца 2009 года 3 сотрудника гуманитарных организаций были убиты, 18 сотрудников подверглись нападениям, а 15 были похищены.

36. В Сомали с ноября 2007 года сотрудники гуманитарных организаций стали жертвами более 200 актов насилия, в том числе 37 со смертельным исходом. Шестнадцать похищенных сотрудников гуманитарной организации по-прежнему находятся в неволе. Взрыв бомбы в комплексе Организации Объединенных Наций в Харгейзе, в результате которого погибли два сотрудника, а несколько других получили ранения, привел к приостановлению на одну треть деятельности Организации Объединенных Наций в Сомалиленде.

37. В Афганистане в 2008 году произошло 7 похищений сотрудников Организации Объединенных Наций и 12 вооруженных нападений на объекты Организации Объединенных Наций. Кроме того, в 2008 году был убит 31 сотрудник неправительственных организаций, что представляет собой наибольшее число жертв за период с 2002 года и вдвое превышает число убитых сотрудников в 2007 году. Произошли также 170 инцидентов с применением насилия в отношении сотрудников неправительственных организаций, включая 78 похищений и причинение увечий 27 сотрудникам, что представляет собой увеличение на 20 процентов по сравнению с 2007 годом. В первые три месяца 2009 года произошло 25-процентное увеличение по сравнению с аналогичным периодом в 2008 году числа инцидентов, непосредственно касающихся неправительственных организаций, при этом наибольшую угрозу представляли похищения и нападения вооруженных групп, сопряженные с применением стрелкового оружия.

38. Серьезность и распространенность актов насилия могут приводить к приостановлению или прекращению деятельности по оказанию помощи и, следовательно, зачастую лишает находящихся в чрезвычайно уязвимом положении людей помощи, имеющей для них жизненно важное значение. Например, убийство трех сотрудников в Сомали в январе 2008 года вынудило одну неправительственную организацию прекратить деятельность медицинской службы, которая ежемесячно проводила порядка 70 хирургических операций и 200 неотложных консультаций.

39. В Ираке неприятие представителей Организации Объединенных Наций и гуманитарных неправительственных организаций иракскими вооруженными группами и значительный риск, которому подвергался их персонал, привели к

тому, что в очень значительной степени приходилось полагаться на процедуру дистанционного управления гуманитарными программами. Однако опыт показал, что дистанционное управление, как правило, является уместным только в краткосрочной перспективе, поскольку с течением времени качество и эффективность программ снижаются и необходимо искать иные, более устойчивые варианты. Ограниченность доступа в Ираке повлекла за собой значительные гуманитарные последствия. В сентябре 2008 года около 38 процентов из 1,6 миллиона внутренне перемещенных лиц не получали никакой гуманитарной помощи в период своего перемещения.

3. Хищение имущества гуманитарных организаций

40. Стороны конфликта и преступные группировки зачастую похищают имущество гуманитарных организаций, особенно когда система командования является слабой или царит беззаконие.

41. Хищение грузов гуманитарной помощи и имущества гуманитарных организаций, особенно автотранспортных средств, становится приобретающей все более острый характер угрозой для гуманитарной деятельности в условиях нескольких конфликтов. В Афганистане в 2008 году нападениям, в том числе из-за засад, и разграблению подверглись более 40 автоколонн с грузами гуманитарной помощи и 47 объектов с предметами помощи. В Дарфуре число случаев угона или похищения автотранспортных средств гуманитарных организаций в 2008 году удвоилось по сравнению с 2007 годом, как и вооруженные нападения на помещения гуманитарных организаций. Эта тенденция продолжилась в 2009 году, когда по состоянию на середину апреля было угнано 41 автотранспортное средство и совершено 54 вооруженных нападения.

42. Сотрудники и грузы гуманитарных организаций подвергаются особой опасности, когда они находятся в пути. В Дарфуре, например, из-за отсутствия безопасности на дорогах доступ во многие районы на протяжении теперь уже нескольких лет обеспечивается только по воздуху. Поездка из Ньялы в Касс в Южном Дарфуре занимает по дороге только два часа. Однако масштабы бандитизма обуславливают необходимость того, чтобы сотрудники большинства учреждений совершали поездки на воздушном транспорте, что увеличивает расходы на оказание помощи более 200 000 человек в Кассе и прилегающих районах. Это еще более усугубляется ограничением способности гуманитарной воздушной службы Организации Объединенных Наций функционировать, включая отсутствие предсказуемого финансирования.

43. В провинции Северная Киву в Демократической Республике Конго, согласно сообщениям, в 2008 году имели место 124 связанных с применением насилия инцидентов, направленных против гуманитарных учреждений и эта тенденция усилилась в 2009 году. Такие инциденты в первую очередь диктуются экономическими соображениями и подпитываются неполной демобилизацией бывших комбатантов, фрагментацией и увеличением числа вооруженных группировок, а также невыплатой заработной платы военнослужащим национальных вооруженных сил.

44. В Чаде преступные группировки воспользовались беззаконием в восточной части страны, для того чтобы грабить грузы гуманитарной помощи. Это часто приводило к временному приостановлению гуманитарной деятельности в пограничном районе, что негативно сказывалось на положении около

180 000 внутренне перемещенных лиц, 250 000 беженцев, а также местного населения. Вывод чадских сил безопасности из Догдора повлек за собой резкое увеличение числа случаев хищения имущества неправительственных организаций в сентябре 2008 года и феврале и марте 2009 года. Это привело к приостановлению оказания услуг в области водоснабжения, санитарии и медицинских услуг 28 000 внутренне перемещенных лиц.

4. Мотивы

45. Насилие против персонала гуманитарных организаций и хищение их имущества могут иметь либо экономические, либо политические мотивы. Понимание этих мотивов, насколько это возможно, и того, кто совершает подобные акты, имеет существенно важное значение для разработки надлежащих мер реагирования.

46. Насилие в отношении персонала гуманитарных организаций может совершаться сторонами конфликта, которые пытаются добиться своих политических целей. Например, его цель может состоять в лишении гражданского населения средств к существованию, с тем чтобы деморализовать противника. И напротив, такое насилие может осуществляться в ответ на предполагаемую связь между гуманитарными организациями и национальными и международными политическими субъектами, которые фактически или предположительно связаны с неприятелем. В вышеупомянутом анализе Международного института по вопросам развития указывалось на увеличение числа носящих явно выраженный политический характер нападений с 29 процентов в 2003 году до 49 процентов в 2008 году. С учетом этого вывода неправительственная организация, которая анализирует положение сотрудников организаций по оказанию помощи в плане безопасности в Афганистане, пришла к выводу о том, что 65 процентов сопряженных с насилием инцидентов в 2008 году были связаны с акциями негосударственных вооруженных группировок, и этот показатель значительно отличается от показателя 2007 года, когда 61 процент инцидентов был сопряжен с действиями преступных группировок.

47. В нескольких ситуациях опасность, которой подвергались сотрудники гуманитарных организаций, еще более усиливалась из-за негативного и даже чересчур враждебного отношения правительственных должностных лиц и других авторитетных деятелей к гуманитарным организациям, которое зачастую проявляется в национальных СМИ. В Сомали, Шри-Ланке и Судане это способствовало созданию общей угрожающей атмосферы и увеличило трудности при проведении переговоров относительно обеспечения доступа. В некоторых случаях старшие правительственные должностные лица публично осуждали гуманитарные учреждения за ненадлежащее поведение, включая обвинения в активной поддержке той или иной стороны конфликта.

48. Хищение имущества часто имеет экономическую мотивацию и, как правило, вызвано слабой воинской дисциплиной, фрагментацией и увеличением числа вооруженных группировок после заключения соглашений о прекращении огня или мирных соглашений, а также неполной или запоздалой реинтеграцией и реабилитацией бывших комбатантов. Эти угрозы могут уменьшаться благодаря активизации усилий по решению этих конкретных проблем и учета других условий, которые могут создавать вакуум в плане безопасности и приводить к активизации преступной деятельности.

49. В некоторых контекстах стороны конфликта и преступные группировки могут сотрудничать в осуществлении продиктованных как экономическими, так и политическими мотивами нападений на гуманитарные организации. Это особенно проявляется в Афганистане и Сомали. В случае Сомали, например, преступные группировки продавали похищенных людей политическим действующим лицам.

III. Устранение препятствий в плане доступа

50. Гуманитарные организации сталкиваются со значительными политическими и оперативными дилеммами в плане преодоления трудностей, связанных с доступом, и обеспечения того, чтобы меры, принятые для того, чтобы добраться до населения, срочно нуждающегося в помощи, не наносили ущерб стабильному доступу в долгосрочной перспективе. В то время как вопросы, касающиеся таких ограничений, должны решаться с учетом конкретных условий, существуют примеры эффективной практики, которые следует использовать.

51. Базовые меры, такие как восстановление дорог и мостов, заблаговременное складирование запасов и обеспечение наличия недорогостоящего воздушного обслуживания, могут содействовать обеспечению более стабильного доступа. Совместное распоряжение важным имуществом гуманитарными организациями может содействовать защите этого имущества от похищений и обеспечивать их своевременное развертывание. Когда это возможно и необходимо, а также отсутствуют разумные альтернативы, миротворческие активы могут обеспечивать резервный материально-технический потенциал для доступа в районы, в которые по-иному попасть невозможно, или заблаговременно размещать основные предметы помощи в жесткие сроки. Передовые оперативные базы миротворческих миссий могут гуманитарным организациям давать возможность устанавливать на первоначальном этапе присутствие в районах, в которых гуманитарные операции еще не проводятся.

52. Упрощение административных инструкций в целях ускорения процесса оказания помощи легло в основу вышеупомянутых принятых в 2004 и 2007 годах совместных коммюнике правительства Судана и Организации Объединенных Наций. В совместных коммюнике установлен и укреплен мораторий в отношении всех ограничений на гуманитарную деятельность в Дарфуре, а также ускоренные процедуры для решения вопросов, связанных с иммиграционными и таможенными требованиями. В то время как это соглашение на первоначальном этапе позволило повысить оперативность бюрократических процессов и скорость развертывания персонала гуманитарных организаций и их имущества, как это указывалось выше, со временем стали наблюдаться сбои в его реализации.

53. Государствам следует рассмотреть вопрос о принятии мер по содействию оказанию гуманитарной помощи, например посредством принятия внутренних законодательных актов, предусматривающих ускоренный порядок выдачи виз и таможенной очистки применительно к персоналу, товарам и оборудованию организаций по оказанию помощи; освобождение от налогов и сборов в отношении деятельности по оказанию помощи; и упрощение процедур регистрации гуманитарных организаций в качестве внутригосударственных юридических лиц в целях функционирования на законных основаниях в той или иной стране.

В этой связи можно было бы ориентироваться на положения Руководства по облегчению и регулированию страновой международной экстренной помощи при бедствии и международного содействия в первоначальном восстановлении.

54. Кроме того, в контексте Судана следует указать на последовательные пропагандистские усилия подразделений Организации Объединенных Наций, государств — членов Совета Безопасности и влиятельных государств в регионе, предпринятые после произведенной в марте 2008 года высылки представителей неправительственных организаций. Такие усилия способствовали созданию условий для облегчения переговоров о доступе, которые в свою очередь привели к тому, что правительство приняло меры, позволившие оказывать неотложную помощь, а также достичь соглашения о расширении механизмов координации и мониторинга на уровне штатов, на федеральном и международном уровнях.

55. С точки зрения противодействия угрозам безопасности гуманитарных поставок предоставление государствами-членами кораблей сопровождения сыграло важную роль в содействии безопасному прохождению гуманитарных грузов с учетом продолжающейся пиратской деятельности у побережья Сомали. К середине 2008 года до Сомали дошли 27 судов, перевозивших более 118 000 метрических тонн продовольствия для приблизительно 1,2 миллиона человек. Однако такие корабли сопровождения должны предоставляться на более стабильной основе. Отсутствие военно-морского сопровождения в августе 2008 года привело к тому, что ВПП смогла доставить лишь 50 процентов продовольственных грузов на этот месяц, что негативно сказалось на положении более 1 миллиона человек.

56. Кроме того, что касается охраны и безопасности сотрудников и операций гуманитарных организаций, хотя Силы Европейского союза в Чаде первоначально не предназначались и не создавались для выполнения полицейских функций, они скорректировали свои операции, с тем чтобы содействовать пресечению преступных актов, направленных против гуманитарных организаций, в том числе с помощью своих патрулей, обеспечения безопасности в ключевых районах и на маршрутах доставки гуманитарных грузов и создания периметров, в пределах которых гуманитарные организации могут функционировать без непосредственного сопровождения. Предусматривается, что МИНУРКАТ6 которой будут переданы функции Сил Европейского союза в марте 2009 года, продолжит эту деятельность, хотя в настоящее время развернуто менее 50 процентов предусмотренного ее мандатом контингента, а эта деятельность будет, в частности, осуществляться сводной службой безопасности. Совет мог бы уделить больше внимания использованию полицейского потенциала для пресечения преступной деятельности в районах гуманитарных операций, а также усилиям по созданию внутри государственного полицейского потенциала.

57. Что касается Демократической Республики Конго, то использование вооруженного сопровождения МООНДРК, как того требуют процедуры Организации Объединенных Наций по обеспечению безопасности, способствовали открытию и сохранению доступа к затрагиваемым группам населения. Однако с учетом того, что недавно МООНДРК начала более непосредственно участвовать в операциях против вооруженных группировок, существует опасность того, что гуманитарные организации могут пострадать в ходе нападений на

МООНДРК или могут испытывать трудности при проведении переговоров о доступе с вооруженными группировками из-за того, что будет бытовать мнение о том, что их деятельность содействует достижению политических целей.

58. В действительности, особенно в условиях отсутствия безопасности, хотя использование вооруженного сопровождения может содействовать обеспечению доступа к населению, к которому иным образом добраться нет возможности, в том случае, когда те, кто оказывает такие услуги, являются сторонами конфликта или иным образом активно вовлечены в боевые действия, это может подорвать представление о нейтральном и независимом характере гуманитарных организаций и снизить степень их признания всеми сторонами конфликта и среди местного населения. Следует найти подходы для устранения озабоченности в плане безопасности таким образом, чтобы не препятствовать гуманитарным операциям или не подвергать получателей помощи дополнительному риску.

59. Систематический диалог со всеми сторонами конфликта, включая негосударственные вооруженные группировки, имеет первостепенное значение для понимания и признания нейтрального и беспристрастного характера гуманитарной помощи и деятельности гуманитарных организаций, а также для обеспечения стабильного доступа в долгосрочной перспективе. Кроме того, диалог может вестись в контексте переговоров по достижению договоренностей, учитывающих конкретные условия, например дни спокойствия для проведения иммунизационных или иных медицинских кампаний. Например, в Афганистане в 2007 и 2008 годах Детский фонд Организации Объединенных Наций и Всемирная организация здравоохранения заручились согласием афганских и международных вооруженных сил и вооруженных оппозиционных группировок о проведении вакцинации от полиомиелита в определенные дни спокойствия. Практика осуществления этих и аналогичных инициатив должна развиваться и применяться по мере необходимости и там, где это возможно.

60. Аналогичным образом, механизмы урегулирования конфликтов, в рамках которых налаживаются каналы связи между гуманитарными организациями и сторонами конфликта в целях определения сроков и мест проведения мероприятий по оказанию помощи, могут содействовать обеспечению того, чтобы военные операции не препятствовали оказанию гуманитарной помощи. Создание гуманитарных коридоров также может быть уместным в ситуациях, когда безопасность и уважение характера таких коридоров могут гарантироваться всеми сторонами конфликта до тех пор, пока они необходимы для целей оказания гуманитарной помощи.

61. Вызывает сожаление того факт, что в некоторых случаях затрагиваемые государства активно дестимулируют или в явно выраженной форме запрещают гуманитарным организациям вступать в диалог с негосударственными группами. Государства-члены должны в большей степени осознавать необходимость и важность такого диалога.

IV. Соображения для Совета Безопасности

62. Хотя, как указывалось, существуют некоторые инициативы, которые должны осуществляться гуманитарными и иными соответствующими организациями в целях содействия обеспечению доступа и его расширению, Совет

Безопасности призван сыграть важную роль в содействии созданию условий, облегчающих гуманитарный доступ к нуждающимся группам населения. Если говорить о более конкретном плане, то Совету следует:

a) последовательно осуждать практику установления препятствий на пути гуманитарного доступа, которые нарушают международное гуманитарное право, и призывать к их немедленному устранению;

b) призывать к неукоснительному соблюдению сторонами конфликта и третьими государствами их обязательств по обеспечению и облегчению оперативного и беспрепятственного доступа поставок, транспортировки оборудования и персонала организаций по оказанию помощи; и поощрять государства к содействию уважению гуманитарных принципов;

c) призывать страны конфликта предоставлять безопасный доступ для гражданского населения, которое пытается покинуть зоны боестолкновений;

d) призывать стороны конфликта заключать соглашения о временном приостановлении боевых действий и проводить дни спокойствия с тем, чтобы гуманитарные организации могли оказывать помощь;

e) призывать стороны конфликта сотрудничать с гуманитарными организациями в достижении договоренностей по урегулированию конфликтов для содействия оказанию помощи в период боевых действий;

f) призывать соответствующие стороны заключать и соблюдать соглашения об ускорении развертывания гуманитарного персонала и техники. Переговорам могло бы способствовать введение стандартного моратория в отношении выдачи виз, разрешений на работу, таможенных сборов и ограничений на ввоз товаров и оборудования гуманитарного назначения;

g) уполномочивать миротворческие и иные соответствующие миссии Организации Объединенных Наций, в случае необходимости и по соответствующей просьбе, оказывать содействие в создании условий, способствующих безопасному, своевременному и беспрепятственному оказанию гуманитарной помощи;

h) принимать целенаправленные меры в отношении физических лиц, препятствующих доступу гуманитарных организаций для оказания помощи или ее распределения;

i) доводить информацию о серьезных и хронических случаях преднамеренного воспрепятствования процессам оказания помощи до сведения Международного уголовного суда.

63. Кроме того, как указывалось выше, с учетом частоты и серьезности нападений и других нарушений, совершаемых в отношении сотрудников гуманитарных организаций, Совету следует:

a) неизменно осуждать все акты насилия и другие притеснения, конкретно направленные против сотрудников гуманитарных организаций, и требовать их немедленного прекращения;

b) призывать стороны конфликта к неукоснительному соблюдению норм международного гуманитарного права, включая обязанность уважать неприкосновенность и защищать сотрудников, оказывающих помощь, и установ-

ки, материалы, автотранспортные средства, используемые в рамках оказания гуманитарной помощи;

с) призывать государства, затрагиваемые вооруженным конфликтом, оказывать помощь в создании условий, способствующих безопасному, своевременному и беспрепятственному оказанию гуманитарной деятельности;

d) призывать государства-члены, которые еще не сделали этого, ратифицировать и соблюдать Конвенцию о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала и Факультативный протокол к ней;

е) применять целенаправленные меры в отношении лиц, несущих ответственность за нарушения, направленные против сотрудников и имущества гуманитарных организаций;

f) передавать информацию о случаях грубых нарушений в отношении сотрудников гуманитарных организаций на рассмотрение Международного уголовного суда.
