

**Совет Безопасности**

Distr.: General
22 November 2013
Russian
Original: English

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

1. Настоящий доклад, представляемый во исполнение просьбы, содержащейся в заявлении Председателя Совета Безопасности от 12 февраля 2013 года ([S/PRST/2013/2](#)), является моим десятым докладом о защите гражданских лиц в вооруженном конфликте.

2. За 18 месяцев, прошедшие со времени представления моего предыдущего доклада по этому вопросу ([S/2012/376](#)), мы стали свидетелями еще более трагических и жестоких событий, напоминающих о важнейшем значении защиты гражданских лиц в вооруженном конфликте. Речь идет не просто о тематическом пункте повестки дня Совета Безопасности, но и о важнейшей цели, ради достижения которой мы все — стороны в конфликте, государства, Организация Объединенных Наций и другие партнеры — должны без усталости работать. Для защиты гражданских лиц необходимо бескомпромиссное соблюдение норм международного гуманитарного права и права в области прав человека, а также серьезные усилия по обеспечению этого соблюдения.

3. Необходимость активизации усилий по предотвращению нарушений международного гуманитарного права и права в области прав человека в ситуациях конфликта и насилия и реагированию на такие нарушения была одной из основных тем обсуждений в рамках Организации Объединенных Наций и ее учреждений, фондов и программ, когда мы рассматривали наши меры реагирования в связи с ситуацией в Сирийской Арабской Республике и рекомендации, вынесенные Группой по внутреннему обзору деятельности Организации Объединенных Наций в Шри-Ланке. В твердой намеренности извлечь уроки из прошлых неудач мы согласовали план действий, озаглавленный «Права — немедленно», в котором содержатся важные предложения по укреплению роли Организации Объединенных Наций. Этот план основан на признании того факта, что Организация Объединенных Наций может выполнять свои основные обязанности только в том случае, когда она действует при твердой, единой и активной поддержке со стороны государств-членов, как в рамках, так и за рамками Совета Безопасности. Что столь же важно, в плане содержится признание того, что защита людей от злодеяний является первоочередной обязанностью, во имя выполнения которой должны быть объединены усилия по всем основным направлениям деятельности Организации Объединенных Наций: права



человека, гуманитарная деятельность, политические вопросы и поддержание мира. Для этого необходимы тесная координация действий, более эффективный обмен данными, информационно-пропагандистская деятельность, более эффективная готовность, более широкие усилия в рамках работы по предотвращению нарушений и эффективная согласованная стратегия, за которую отвечает и которую осуществляет вся Организация в целом.

4. Мы не должны забывать о том, что какие бы меры Организация Объединенных Наций ни принимала для укрепления своих усилий по защите гражданских лиц, главная ответственность за это лежит на сторонах в конфликте. В сочетании с усилиями, направленными на дальнейшее укрепление оперативной деятельности по защите гражданских лиц, Организация Объединенных Наций делает все возможное с опорой на доступные ей ресурсы. Сейчас, когда приближается двадцатая годовщина геноцида в Руанде, стороны в конфликте, Совет Безопасности и государства-члены должны играть свою роль и нести ответственность за выполнение своих обязанностей.

5. Что касается Совета Безопасности, то неофициальная Группа экспертов по защите гражданских лиц остается ценным форумом для обеспечения того, чтобы Совет был осведомлен о проблемах в области защиты в ситуациях, включенных в его повестку дня. Я призываю членов Совета более систематически использовать эту Группу в качестве форума для представления информации, результатов анализа и возможных вариантов действий и для отслеживания хода развития ситуаций, вызывающих серьезную озабоченность в отношении защиты гражданских лиц. Я призываю Совет более систематически выполнять обязательства, содержащиеся в резолюциях [1265 \(1999\)](#), [1296 \(2000\)](#), [1674 \(2006\)](#), [1738 \(2006\)](#) и [1894 \(2009\)](#) о защите гражданских лиц. Это предусматривает более активное использование таких инструментов, как целенаправленные меры, создание миссий по установлению фактов и комиссий по расследованию, и также передачу ситуаций на рассмотрение Международному уголовному суду.

6. Совет Безопасности уже предпринимал такие действия в прошлом. Необходимость согласованно действовать во всех соответствующих ситуациях вполне очевидна, поскольку без этой согласованности возникнет значительный разрыв между обязательствами, абстрактно взятыми на себя Советом, и фактическими действиями Совета в ответ на насилие в отношении гражданских лиц в тех ситуациях, когда это имеет наибольшее значение. Несмотря на согласие, достигнутое в отношении уничтожения химического оружия Сирийской Арабской Республики, и заслуживающее высокой оценки заявление Председателя Совета от 2 октября 2013 года относительно гуманитарных проблем ([S/PRST/2013/15](#)), сохраняющиеся политические противоречия в рамках Совета парализовали его, лишив возможности добиваться прекращения боевых действий и использовать находящиеся в его распоряжении инструменты для укрепления защиты гражданских лиц.

7. Настоящий доклад охватывает период с мая 2012 года. В нем подводятся итоги нынешнего положения дел с защитой гражданских лиц и отмечается ряд сохраняющихся и новых проблем. В нем также представлена обновленная информация о ходе выполнения пяти основных задач, связанных с защитой гражданских лиц, а именно: повышение степени соблюдения сторонами в конфликте норм международного права; повышение степени соблюдения правовых

норм негосударственными вооруженными группами; укрепление защиты, обеспечиваемой миссиями Организации Объединенных Наций по поддержанию мира; расширение гуманитарного доступа; и усиление ответственности за нарушения норм права.

II. Положение дел с защитой гражданских лиц

8. Нынешнее положение дел с защитой гражданских лиц дает мало оснований для оптимизма. Гражданские лица все еще составляют подавляющее большинство среди жертв текущих конфликтов. Они по-прежнему подвергаются неизбирательным нападениям и становятся жертвой иных нарушений, совершаемых сторонами в конфликте.

9. В Афганистане в первые шесть месяцев 2013 года был зафиксирован существенный рост потерь среди гражданского населения по сравнению с показателем за тот же период 2012 года, несмотря на то, что на протяжении предыдущих шести лет этот показатель стабильно сокращался. Из-за более широкого применения самодельных взрывных устройств антиправительственными элементами и роста числа жертв в результате наземных боевых столкновений число погибших увеличилось на 14 процентов (1319 погибших), а число раненых — на 28 процентов (2533 раненых). Число убитых или получивших ранения женщин увеличилось в первой половине 2013 года на 61 процент по сравнению с показателем за тот же период 2012 года. Детская смертность выросла по сравнению с 2012 годом на 30 процентов. Количество детей, убитых или получивших ранения в результате подрыва на самодельных взрывных устройствах, увеличилось на 72 процента; при этом отмечен тревожащий рост числа гражданских лиц, пострадавших от взрывоопасных пережитков войны, остающихся на закрытых базах и стрелковых полигонах Международных сил содействия безопасности для Афганистана и возле этих объектов: за первые восемь месяцев 2013 года поступили сообщения о 31 жертве, в то время как за весь 2012 год количество таких жертв составило 14. Продолжается вызванное конфликтом перемещение населения: за последние 18 месяцев число перемещенных лиц увеличилось на 142 000 человек. Кроме того, отмечено резкое увеличение количества инцидентов, затрагивающих медицинские центры и медицинский персонал, причем ответственность за большинство из них несут неправительственные силы. В число таких инцидентов входят аресты, помещение под стражу и допросы медицинских работников и пациентов.

10. В Центральноафриканской Республике отмечается ухудшение положения в области прав человека и гуманитарной ситуации после наступления, проведенного коалицией «Селека» в декабре 2012 года. По состоянию на октябрь 2013 года число внутренне перемещенных лиц составило около 400 000 человек, а 63 000 человек бежали в соседние страны. После неконституционной смены правительства 24 марта 2013 года правонарушения, включая суммарные казни, внесудебные убийства, насильственные исчезновения, пытки, сексуальное насилие и вербовку и использование детей-солдат, продолжились. Организация Объединенных Наций выражает особую обеспокоенность в связи с возрастанием напряженности в отношениях между общинами в результате роста числа нападений и актов неизбирательного возмездия, приведшего к установлению атмосферы взаимного недоверия между христианами и мусульма-

нами. Нападения на гуманитарный персонал и разграбление имущества препятствуют оказанию помощи и вызывают серьезную обеспокоенность.

11. Ситуация в области безопасности в Кот-д'Ивуаре остается нестабильной, в частности вдоль границы с Либерией, хотя за последние месяцы она улучшилась. По состоянию на октябрь 2013 года внутренне перемещенными остаются около 45 000 человек. Большинство из них ожидает создания условий, которые позволят им вернуться в родные общины, которые все еще страдают от конфликта и нуждаются в гуманитарной помощи. В субрегионе остается еще около 77 000 ивуарийских беженцев. Все еще распространяются слухи о нападениях, прежде всего в западной части страны, однако с марта 2013 года крупных инцидентов на границе не происходило. Операция Организации Объединенных Наций в Кот-д'Ивуаре продолжает документально фиксировать случаи суммарных казней, насильственных исчезновений, произвольных арестов и задержаний, жестокого обращения и пыток, в том числе совершаемые элементами национальных вооруженных сил. Серьезную озабоченность по-прежнему вызывают насилие в отношении детей, а также сексуальное и гендерное насилие. Нарушения прав человека, совершаемые ивуарийскими национальными вооруженными силами, включая нападения на людей на основе их этнической принадлежности и предполагаемых политических взглядов, могут способствовать межобщинному разделению. Поступают также сообщения о столкновениях между общинами, зачастую обусловленных вопросами землевладения.

12. В восточной части Демократической Республики Конго гуманитарная ситуация за последние 18 месяцев ухудшилась в результате столкновений между Движением 23 марта и конголезскими вооруженными силами. В районах, оставленных конголезскими вооруженными силами, которые бросили большую часть своих ресурсов на борьбу с Движением 23 марта, активизировали свои нападения другие вооруженные группы. В начале 2013 года количество внутренне перемещенных лиц выросло до 2,6 миллиона человек с 1,8 миллиона человек в 2012 году. Наиболее пострадавшими провинциями остаются Северное и Южное Киву. В районах, в которых действует «Армия сопротивления Бога», насчитывается около 416 000 внутренне перемещенных лиц. Сексуальное насилие продолжается в прежних масштабах, и ответственность за него возлагают на все стороны. Недостаточная безопасность, отсутствие путей сообщения и бюрократические препоны по-прежнему негативно влияют на способность организаций, занимающихся защитой прав человека и гуманитарной деятельностью, достичь людей, нуждающихся в защите и помощи.

13. В Ираке обстановка в плане безопасности остается хрупкой и непредсказуемой из-за политической и межконфессиональной напряженности. Увеличилось количество нападений террористов-смертников и случаев применения оружия, используемого с закрытой огневой позиции, такого как минометы и ракетные системы класса «земля-земля». Хотя целенаправленные нападения на иракские силы безопасности и отдельных лиц продолжаются, в стране также наблюдается новая волна нападений с большим числом жертв, которые совершаются в густонаселенных районах. По данным Миссии Организации Объединенных Наций по оказанию содействия Ираку, в период с января по сентябрь 2013 года более 5700 гражданских лиц были убиты и 13 801 — ранено в результате актов насилия. По состоянию на конец 2012 года было зарегистрировано более 1,1 миллиона внутренне перемещенных лиц, многие из которых находились в этой ситуации на протяжении длительного времени.

14. В Мали продолжают серьезные нарушения прав человека, в том числе поступают сообщения о суммарных казнях и насильственных исчезновениях, пытках, использовании вооруженными группами детей, сексуальном насилии, принудительных браках и уничтожении и разграблении собственности. Сообщается о нарушениях прав человека, совершаемых сотрудниками национальных сил безопасности в отношении туарегской и арабской общин и других групп, которые, как считается, связаны или сотрудничают с вооруженными группами. По состоянию на октябрь 2013 года количество внутренне перемещенных лиц составляло около 311 000 человек и еще 167 000 человек искали убежища в соседних странах.

15. В Мьянме в конце декабря 2012 года активизировались столкновения между правительственными силами и Организацией освобождения Качина/Армией независимости Качина, что привело к еще большему перемещению населения. В штатах Качин и Северный Шан по состоянию на август 2013 года находились более 91 000 перемещенных лиц. Женщины и дети подвергаются особенно сильному риску сексуального насилия и принудительной вербовки, в то время как противопехотные мины представляют опасность для всего гражданского населения. Хотя гуманитарный доступ первоначально был крайне ограниченным, за последнее время он улучшился. Крайне важно поддерживать беспрепятственный доступ к уязвимым и нуждающимся группам населения. В результате межобщинного насилия, которое впервые возникло в штате Ракхайн и затем распространилось на другие части страны, еще больше обострились гуманитарные проблемы, с которыми сталкиваются органы власти и местные и международные субъекты, предоставляющие помощь.

16. На оккупированных палестинских территориях в период с января 2012 года по август 2013 года было зафиксировано существенное увеличение потерь среди гражданского населения: в ходе столкновений и операций по поддержанию правопорядка были убиты 265 человек (в том числе 46 детей) и ранены более 6500 человек. Большинство смертных случаев произошло в ходе столкновений между израильскими силами и палестинскими вооруженными группами в Газе 14–21 ноября 2012 года. По сообщениям, в ходе этих столкновений было убито 101 палестинское гражданское лицо более 1000 гражданских лиц получили ранения. Кроме того, согласно сообщениям, были убиты четверо израильских гражданских лиц и 219 гражданских лиц получили ранения. За время, прошедшее после представления моего предыдущего доклада, не менее 14 000 палестинцев были перемещены, причем большинство из них были перемещены во время столкновений, произошедших в ноябре 2012 года. Хотя около 12 000 перемещенных лиц к настоящему времени вернулись в свои дома, десятки тысяч палестинцев подвергаются риску перемещения в результате воздействия многочисленных факторов, включая стратегии и практические действия, связанные с продолжающейся оккупацией, регулярно возобновляющиеся столкновения, насилие и злоупотребления. Несмотря на недавние послабления, сохраняющиеся ограничения на перемещения людей и товаров в сектор Газы и на его территории, введенные преимущественно Израилем, по-прежнему осложняют жизнь гражданского населения.

17. В Пакистане в период с января 2013 года 143 000 человек были перемещены из округов Хайбер и Куррам в составе Федерально управляемых племенных территорий в результате столкновений между пакистанскими вооруженными силами и негосударственными вооруженными группами. В общем и це-

лом в Хайбер-Пахтунхва и на Федерально управляемых племенных территориях остается перемещенным 1 миллион человек. Операции сил безопасности и межплеменное и межконфессиональное насилие по-прежнему затрудняют доступ к людям, нуждающимся в помощи, на северо-западе Пакистана, в Белуджистане, Карачи и в ряде внутренних районов провинции Синд и южных районов провинции Пенджаб.

18. В Сомали внутренне перемещенными остаются около 1,1 миллиона человек. Широко распространены проблемы в отношении защиты гражданских лиц; так, за 2013 год поступили сообщения о более 800 случаях сексуального и гендерного насилия в Могадишо. Гуманитарный доступ становится все более ограниченным из-за сложной и постоянно меняющейся ситуации. В августе 2013 года организация «Врачи без границ» объявила о закрытии всех своих программ в Сомали, где действовала на протяжении 22 лет, из-за продолжающихся нападений на своих сотрудников; в результате этого до 700 000 человек, по оценкам, могли лишиться доступа к медицинским услугам.

19. В Судане гражданское население по-прежнему несет потери из-за sporadicких столкновений в регионе Дарфур. В то же время существенно увеличилось количество межплеменных конфликтов из-за природных ресурсов, в результате чего в 2013 году было перемещено более 460 000 человек. Силы, связанные с правительством, обвиняли в нападениях на гражданских лиц. Ограничения на передвижение, а также нападения и запугивания в отношении персонала Смешанной операции Африканского союза-Организации Объединенных Наций в Дарфуре (ЮНАМИД) подрывают возможности миссии осуществлять своей мандат по защите. Боевые действия продолжались также в штатах Южный Кордофан и Голубой Нил, где все стороны в конфликте совершали неизбирательные нападения, а суданские вооруженные силы проводили воздушные бомбардировки населенных районов.

20. В Южном Судане в результате столкновений между национальными вооруженными силами и негосударственными вооруженными группами пострадали более 100 000 человек в округе Пибор, причем поступали сообщения о нарушениях, совершаемых всеми сторонами. Солдат национальных вооруженных сил обвиняют в убийстве гражданских лиц, в отказе предоставить гуманитарным организациям доступ к нуждающемуся в помощи населению и содействовать этому доступу, а также в массовом разграблении домов, больниц, школ и церквей.

21. Конфликт в Сирийской Арабской Республике продолжает оказывать губительное воздействие на гражданское население. С марта 2011 года более 100 000 человек были убиты и 8,7 миллиона — перемещены, включая 6,5 миллиона внутренне перемещенных лиц и 2,2 миллиона беженцев. По оценкам, в гуманитарной помощи в стране нуждаются 9,3 миллиона человек. Гуманитарные организации не в состоянии оказать помощь примерно 2,5 миллиона людей, оказавшихся в труднодоступных или осажденных районах, доступ в которые отсутствует на протяжении почти года. Тысячи гражданских лиц подвергаются прямому и неизбирательным нападениям, в том числе широко распространено применение оружия взрывного действия в населенных районах, а 21 августа в районе Гуты в Дамаске было незаконно применено химическое оружие. Комбатанты повреждают, уничтожают или захватывают больницы, школы, места отправления культа и другие общественные здания. Унич-

тожено более 1,2 млн. домов — треть жилого фонда страны. Все чаще поступают сообщения о случаях суммарных и внесудебных казней, насильственных исчезновений и сексуального насилия, ответственность за которые несут все стороны. Женщины и дети по-прежнему подвергаются особому риску нарушения их прав, включая насильственную вербовку детей негосударственными вооруженными группами, убийства и нанесение увечий. Почти 2,3 миллиона детей имеют ограниченный доступ к образованию или не имеют его вообще.

22. В Йемене недавние боевые действия в мухафазах Эль-Бейда и Амран привели к новым потерям среди гражданского населения и его перемещению. Доступ в районы конфликта крайне ограничен из-за ситуации в плане безопасности и отсутствия государственной власти в некоторых из них. По состоянию на июль 2013 года более 306 000 внутренне перемещенных лиц не могли вернуться в свои дома из-за небезопасной обстановки и отсутствия адекватного жилья. Конфликт и вызванное им перемещение населения усиливают уязвимость женщин и девочек в отношении сексуального и бытового насилия. Кроме того, дети находятся под угрозой принудительной вербовки со стороны негосударственных вооруженных групп и гибели или получения увечий в результате подрыва на минах и взрывоопасных пережитках войны.

23. В моем предыдущем докладе основное внимание было уделено серьезной проблеме нападений на медицинские учреждения, персонал и транспортные средства и создания иных помех в их работе. В 2012 году Международный комитет Красного Креста (МККК) собрал информацию о 921 сопровождавшемся насилием инциденте при оказании медицинской помощи во время вооруженных конфликтов и других чрезвычайных ситуаций в 22 странах¹. В 91 проценте всех этих случаев пострадали местные медицинские работники. В этом анализе также отмечены две тревожные тенденции, а именно: «последующие нападения», от которых страдают люди, первыми оказывающие помощь, и насильственное нарушение кампаний по иммунизации. Стороны в конфликте должны немедленно прекратить нападения на медицинские учреждения, транспортные средства и сотрудников и создание иных помех в их работе, совершаемые в нарушение норм международного права.

24. Продолжались также нападения на журналистов. Независимая международная комиссия по расследованию событий в Сирийской Арабской Республике сообщает о том, что с марта 2011 года были убиты 84 журналиста. В Афганистане и Ираке с 2006 года были убиты 108 журналистов. Большинство жертв составляют местные журналисты и сотрудники средств массовой информации. Журналисты также подвергаются похищениям, притеснениям, запугиваниям и произвольным арестам. Женщины-журналисты все чаще становятся жертвами сексуальных домогательств и изнасилований. Лица, виновные в совершении таких актов, практически не привлекаются к ответственности. Я приветствую внимание Совета Безопасности к этой проблеме, свидетельством которого стала резолюция 1738 (2006) и недавние открытые прения, проведенные в июле 2013 года. Однако эта обеспокоенность должна быть отражена в соответствующих резолюциях путем включения в них мер по укреплению защиты журналистов.

¹ ICRC, *Health Care in Danger: Violent Incidents Affecting Healthcare January-December 2012* (Geneva, 2013).

III. Сохраняющиеся и новые проблемы: новые военные технологии

25. Во всех конфликтах важнейшее значение имеет полное уважение правовых норм. Помимо реалий сегодняшнего дня мы должны думать и о будущем, в том числе о том, к каким последствиям для защиты гражданских лиц приведут появляющиеся новые военные технологии.

26. Одной из таких военных технологий является технология дистанционно управляемых/беспилотных летательных аппаратов. Я по-прежнему обеспокоен сообщениями о гибели гражданских лиц в результате вооруженных нападений с применением беспилотных летательных аппаратов, происходящих, например, в Афганистане, на оккупированных палестинских территориях и в Пакистане, которые вызывают вопросы в отношении их соответствия международному праву в области прав человека и принципам международного гуманитарного права, касающимся различия, соразмерности и предосторожности, а также в отношении обязанностей расследовать серьезные нарушения, ставшие результатом нападений с применением таких аппаратов. Я обеспокоен также продолжающимся отсутствием транспарентности вооруженных нападений с применением беспилотных летательных аппаратов и последствиями этого, среди прочего, для обеспечения ответственности и возможности потерпевших добиваться компенсации ущерба. Как утверждается, средства наблюдения беспилотных летательных аппаратов существенно улучшают общую осведомленность о ситуации до нападения, и это, в сочетании с использованием высокоточного оружия и строгим соблюдением норм международного гуманитарного права, должно уменьшать риск жертв среди гражданского населения в результате такого нападения. Вместе с тем отсутствие транспарентности в отношении использования этих вооружений крайне затрудняет проверку того, насколько это соответствует действительности.

27. Выражалась также обеспокоенность, включая обеспокоенность по важным вопросам в области прав человека, относительно более широких последствий применения беспилотных летательных аппаратов для отдельных лиц, детей, семей и общин в различных районах Пакистана (которые могут также возникать и в любых других местах). Эти последствия включают перерывы в получении образования, поскольку семьи не пускают детей в школы из-за боязни нападений; подрыв религиозных и культурных обычаев, так как члены общин избегают собираться группами; а также нежелание оказывать помощь жертвам нападений с применением беспилотных летательных аппаратов из-за боязни пострадать от последующих ударов². По мере того как все большее число государств, а возможно и негосударственных вооруженных групп, будут получать доступ к технологиям беспилотных летательных аппаратов, эти вопросы будут становиться все острее.

28. Кроме того, распространение технологий беспилотных летательных аппаратов и все более частое использование таких оружейных систем еще больше усилит неравенство между государством и негосударственными сторонами, существующее во многих конфликтах. По мере того как технология будет по-

² International Human Rights and Conflict Resolution Clinic at Stanford Law School and Global Justice Clinic at New York University School of Law, "Living under drones: death, injury, and trauma to civilians from US drone practices in Pakistan" (2012).

зволють одной из сторон действовать на все большем расстоянии от поля боя и возможности сражаться с ней будут сокращаться, технологически отстающие стороны могут все чаще прибегать к стратегиям, направленным на причинение ущерба гражданскому населению, представляющему собой более доступную цель. Кроме того, технология беспилотных летательных аппаратов расширяет возможности для совершения нападений, которые в ином случае, если бы речь шла о применении других видов военной авиации или развертывании сухопутных войск, могли бы рассматриваться как нереалистичные или нежелательные. По мере роста способности осуществлять нападения растет также и угроза, создаваемая ими для гражданского населения.

29. В будущем подобные и другие беспокоящие вопросы могут возникать и в отношении использования автономных оружейных систем, известных также как «роботы-убийцы», которые после своей активации могут выбирать цели и нападать на них в динамически изменяющихся условиях без дальнейшего участия человека. Возникает серьезная обеспокоенность в отношении возможности обеспечения функционирования таких систем в соответствии с нормами международного гуманитарного права и нормами в области прав человека. В связи с их возможным применением возникают и другие вопросы, имеющие важное значение: приемлемо ли с точки зрения морали делегировать таким системам принятие решений об использовании огня на поражение? Если их применение приведет к военным преступлениям или серьезным нарушениям прав человека, то кто будет нести юридическую ответственность? И если ответственность не может быть определена в соответствии с требованиями международного права, то допустимо ли развертывать такие системы с юридической или этической точек зрения? Хотя описанные здесь автономные оружейные системы еще не развернуты и этап, на котором находится разработка этой военной технологии, остается неизвестным, обсуждение таких вопросов необходимо начать прямо сейчас, а не после того, как эта технология будет разработана и получит распространение. Кроме того, такое обсуждение должно быть открытым для всеобщего участия и должно предполагать всестороннее участие структур Организации Объединенных Наций, МККК и гражданского общества.

IV. Пять основных задач

30. Пять основных задач укрепления защиты гражданских лиц сохраняют свою актуальность.

A. Повышение степени соблюдения норм международного права

31. Осуществляются инициативы по повышению степени соблюдения норм права. В соответствии с резолюцией, принятой на тридцать первой Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца, Швейцария и МККК начали в 2012 году осуществление совместной инициативы по проведению консультаций с государствами и другими соответствующими сторонами относительно возможных способов повышения степени соблюдения норм международного гуманитарного права посредством создания более эффективных международных механизмов. На втором совещании, проведенном

в июне 2013 года, государства заявили, что они решительно поддерживают идею создания форума для регулярного диалога по вопросам международного гуманитарного права и дальнейшее обсуждение характеристик системы обеспечения соблюдения правовых норм; обе эти меры станут важными шагами вперед в деле осуществления норм международного гуманитарного права.

32. В мае 2013 года проходивший под руководством Норвегии процесс усиления защиты гражданских лиц в соответствии с международным гуманитарным правом завершился проведением всемирной конференции в Осло, которая стала последней в серии региональных конференций, ранее прошедших в Аргентине, Австрии, Индонезии и Уганде. Сопредседатели конференции опубликовали набор рекомендаций по таким вопросам, как снижение ущерба для гражданских лиц в ходе военных операций; укрепление защиты, оказываемой гуманитарными организациями; поощрение соблюдения норм международного гуманитарного права; поощрение документирования военных операций и усиление ответственности. Государствам-членам рекомендуется рассмотреть эти рекомендации и надлежащим образом осуществлять их.

33. Усилия по повышению степени соблюдения правовых норм были еще активизированы благодаря принятию в апреле 2013 года Договора о торговле оружием. Этот Договор, в частности содержащийся в нем запрет на передачу вооружений в том случае, когда передающее вооружения государство обладает достоверным знанием о том, что эти вооружения будут использованы для совершения серьезных преступлений, имеет важнейшее значение для предотвращения грубых нарушений норм международного гуманитарного права и права в области прав человека. Государствам-членам настоятельно рекомендуется ратифицировать этот договор и незамедлительно ввести в действие этот запрет в ожидании вступления договора в силу.

34. Я постоянно привлекаю внимание к растущей обеспокоенности Организации Объединенных Наций, МККК, гражданского общества и все большего числа государств-членов в связи с необходимостью дальнейшего укрепления защиты гражданских лиц от применения оружия взрывного действия в населенных районах. В своем предыдущем докладе я рекомендовал сторонам в конфликте воздерживаться от применения в таких районах оружия взрывного действия, имеющего большую зону поражения, а государствам-членам и другим соответствующим сторонам — активизировать рассмотрение этого вопроса.

35. В ответ на эту рекомендацию Управление по координации гуманитарных вопросов в партнерстве с исследовательским институтом «Чатем-Хаус» созвало в сентябре 2013 года совещание правительственных и других экспертов для обсуждения возможностей укрепления защиты гражданских лиц от применения оружия взрывного действия в населенных районах. Участники совещания отметили, что усилия по снижению ущерба для гражданских лиц от применения оружия взрывного действия можно разделить по следующим трем самостоятельным, но взаимоподкрепляющим областям: презумпция неиспользования оружия взрывного действия в ходе правоприменительной деятельности; разработка презумпции неиспользования оружия взрывного действия, имеющего большую зону поражения, в населенных районах в ситуации вооруженного конфликта; и снижение ущерба, который самодельные взрывные устройства наносят гражданскому населению. С этими областями, далее, можно работать по следующим трем направлениям: вести дальнейшие исследования различных

аспектов соответствующей проблемы; собирать примеры передовых практических методов, с тем чтобы разработать на их основе руководящие принципы для сторон в конфликте; и добиваться официального признания государствами-членами проблемы и принятия ими обязательств по ее решению, в том числе путем утверждения соответствующих руководящих принципов оперативной деятельности.

36. Участники совещания привлекли внимание к важной роли механизмов отслеживания потерь среди гражданского населения, которые способствуют пониманию последствий военных операций для гражданских лиц и определению изменений в военной тактике, необходимых для снижения вреда гражданскому населению. В моем предыдущем докладе упоминались такие механизмы, действующие в Афганистане и Сомали. Что касается Афганистана, то в рамках передачи обязанностей по обеспечению безопасности от Международных сил содействия безопасности афганским национальным силам безопасности необходимо, чтобы механизмы отслеживания потерь были институционализированы в афганских национальных силах безопасности, причем командиры должны обеспечивать, чтобы получаемые информация и аналитические данные использовались при проведении операций в будущем. Что касается Сомали, то я приветствую утверждение Миссией Африканского союза в Сомали решения о создании подразделения по отслеживанию, анализу и расследованию сообщений о потерях среди гражданского населения и призываю в кратчайшие сроки ввести его в действие.

37. Помимо отслеживания потерь я бы хотел привлечь внимание к сохраняющейся важности их учета. В отличие от отслеживания потерь, которое ведется какой-либо из сторон в конфликте для разработки тактики действий и снижения ущерба, причиняемого гражданскому населению, учет потерь среди гражданского населения осуществляется государствами, гражданским обществом и другими сторонами, включая Организацию Объединенных Наций, для систематического учета случаев смерти и получения ранений в результате вооруженного насилия в целях ведения информационно-пропагандистской работы со сторонами в конфликте. Межучрежденческая целевая группа проведет обзор нынешних механизмов наблюдения и отчетности Организации Объединенных Наций, касающихся нарушения гуманитарного права и права в области прав человека, и вынесет рекомендации относительно создания общей системы Организации Объединенных Наций для своевременного и согласованного сбора и анализа такой информации. Будет рассмотрена роль учета потерь в рамках такой системы.

В. Повышение степени соблюдения правовых норм негосударственными вооруженными группами

38. Участники совещания, проведенного Управлением по координации гуманитарных вопросов и «Чатем-Хаус», отметили частое применение негосударственными вооруженными группами оружия взрывного действия, в частности самодельных взрывных устройств. Исследования показывают, что из более 34 700 человек, погибших и получивших ранения в 2012 году, 60 процентов жертв пострадали в результате подрыва на самодельных взрывных устройст-

вах³. В общей сложности 81 процент жертв составили гражданские лица. Подобные факты подтверждают, что задача повышения степени соблюдения правовых норм негосударственными вооруженными группами не утратила своей важности, как и связанная с ней необходимость обеспечить, чтобы гуманитарные организации взаимодействовали с этими группами для достижения этой цели и для получения безопасного доступа к людям, нуждающимся в помощи.

39. Мне представляется обнадеживающим тот факт, что в начале 2013 года Совет Безопасности признал необходимость постоянного взаимодействия гуманитарных учреждений со всеми сторонами в вооруженном конфликте в гуманитарных целях, в том числе в рамках мер, направленных на обеспечение соблюдения норм международного гуманитарного права.

40. В моем предыдущем докладе я выразил озабоченность в отношении контртеррористического законодательства и других мер, введенных государствами-донорами, в соответствии с которыми может наступать уголовная ответственность за взаимодействие гуманитарных организаций с негосударственными вооруженными группами, отнесенными к террористическим, или создаваться иные препятствия для принципиальной гуманитарной деятельности. Не имеется какого-либо внутреннего противоречия между законными целями обеспечения безопасности в рамках принятия контртеррористических мер и целями принципиальной гуманитарной деятельности. На самом базовом уровне обе эти цели предполагают защиту гражданского населения от нанесения ему ущерба. В начале 2013 года в результате исследования, заказанного Управлением по координации гуманитарных вопросов и Норвежским советом по делам беженцев и посвященного влиянию контртеррористических законов и стратегий на гуманитарную деятельность в 15 государствах-донорах, было установлено, что ни один из рассмотренных законов не запрещает контакты с негосударственными вооруженными группами, отнесенными к террористическим, в гуманитарных целях⁴. По итогам этого исследования были выявлены также примеры позитивного опыта работы государств в этой области. Однако в ходе этого исследования был обнаружен ряд стратегий, требующих от правительства и межправительственных представителей ограничения контактов с определенными группами или воздержания от предоставления любой помощи, даже ради спасения чьей-либо жизни, лицам или структурам, которые связаны с группами, отнесенными к террористическим. Более того, предоставление грантов может приводить к распространению этих требований на партнеров-исполнителей. Подобные методы подрывают гуманитарные принципы гуманности, нейтралитета и беспристрастности. Государствам-донорам и межправительственным органам было рекомендовано избегать принятия стратегий, препятствующих диалогу с негосударственными вооруженными группами, в том числе отнесенными к террористическим, которые контролируют территорию или доступ к гражданскому населению. Государствам-донорам было также рекомендовано обеспечивать, чтобы контртеррористические законы и меры предусматривали соответствующие исключения для гуманитарной деятельности. Обе эти рекомендации согласуются с признанием Советом Безопасности необ-

³ Action on Armed Violence, "IEDs and suicide bombers: AOAV's projected policy directions" (London, 2013).

⁴ Kate Mackintosh and Patrick Duplat, "Study of the impact of donor counter-terrorism measures on principled humanitarian action" (July 2013).

ходимости соответствующего взаимодействия и распространяются более широко на все государства-члены.

41. Организация Объединенных Наций подвергается критике за неспособность обеспечить надлежащее руководство в гуманитарных переговорах с негосударственными вооруженными группами. Исследование миссий Организации Объединенных Наций в Афганистане, Демократической Республике Конго и Сомали установило, что взаимодействие с негосударственными вооруженными группами было ограниченным, в частности на уровне старших должностных лиц. Как было установлено, это подрывает усилия, направленные на получение гарантий безопасности, необходимых для доступа к нуждающимся в помощи людям, и ограничивает возможности для ведения информационно-пропагандистской деятельности в отношении защиты гражданского населения⁵. Однако Организация Объединенных Наций не всегда рассматривается некоторыми гуманитарными организациями как орган, которому надлежит координировать или вести диалог с негосударственными вооруженными группами, из опасений в некоторых случаях по поводу ее предполагаемого нейтралитета⁶. Так, в Сомали неправительственные организации заявляли о том, что поддержка Организацией Объединенных Наций переходного федерального правительства подрывает ее способность вести с негосударственными вооруженными группами переговоры о доступе.

42. Это развитие событий необходимо учитывать. Отдельные гуманитарные организации используют свои собственные методы работы для взаимодействия с негосударственными вооруженными группами. Однако эти организации должны обсуждать свои действия для обеспечения того, чтобы взаимодействие с такими группами на уровне отдельных организаций не отразилось негативным образом на более широкой гуманитарной деятельности. Необходимы дополнительные исследования, чтобы лучше понять, каким образом гуманитарные организации взаимодействуют с негосударственными вооруженными группами на различных уровнях, в различных местах, в разное время и в разных целях. Еще многое необходимо сделать также для осмысления роли, которую Организация Объединенных Наций, доноры и другие заинтересованные стороны могут играть в обеспечении руководства и поддержки для эффективного и устойчивого взаимодействия.

С. Укрепление роли миссий по поддержанию мира и других миссий

43. Предоставление миссиям Организации Объединенных Наций по поддержанию мира мандата на защиту гражданского населения в случае возникновения неминуемой угрозы физического насилия остается одной из наиболее важных мер, принимаемых Советом Безопасности в целях усиления такой защиты. В соответствии с резолюцией 1894 (2009) я продолжаю давать указания миссиям по поддержанию мира уделять первоочередное внимание обеспечению за-

⁵ Victoria Metcalfe, Alison Giffen and Samir Elhawary, "UN integration and humanitarian space: an independent study commissioned by the UN Integration Steering Group" (London/Washington, D.C., 2011), p. 1.

⁶ Ashley Jackson, "Talking to the other side: humanitarian engagement with armed non-State actors", HPG Policy Brief, No. 47 (London, 2012), p. 4.

щиты гражданского населения и поддержке продолжающихся усилий по укреплению потенциала миссий в этом отношении. В период после представления моего предыдущего доклада Совет учредил одну новую миссию, мандат которой предусматривает защиту гражданского населения, — Многопрофильную комплексную миссию Организации Объединенных Наций по стабилизации в Мали. В Мали сложились сложные условия для деятельности по поддержанию мира, поскольку контртеррористические операции в стране ведут силы, не подчиненные Организации Объединенных Наций. Важно проводить различие между этими контртеррористическими операциями и деятельностью Миссии по стабилизации, в том числе для обеспечения эффективной защиты гражданских лиц и гуманитарной деятельности.

44. Кроме того, в своей резолюции [2098 \(2013\)](#) Совет Безопасности существенно реконфигурировал Миссию Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго (МООНСДРК). В порядке исключения и без создания прецедента Совет санкционировал проведение бригадой оперативного вмешательства наступательных операций против вооруженных групп в качестве одного из элементов всеобъемлющего подхода к устранению коренных причин конфликта и прекращению повторяющихся циклов насилия в восточной части Демократической Республики Конго. МООНСДРК будет принимать все практически осуществимые меры в целях уменьшения риска для гражданских лиц до, во время и после проведения наступательных операций. МООНСДРК будет также укреплять, по мере необходимости, механизмы для обеспечения соблюдения ее силами норм международного гуманитарного права и права в области прав человека и поощрять ответственность. МООНСДРК и страновая группа Организации Объединенных Наций проведут обзор их соответствующих механизмов защиты и будут укреплять координацию между гражданским и военным компонентами. Они будут также принимать меры в целях смягчения любых негативных последствий для восприятия гуманитарных и правозащитных организаций сторонами в этом конфликте.

45. В заявлении Председателя Совета Безопасности от 12 февраля 2013 года ([S/PRST/2013/2](#)) меня просили включить в него оценку конкретных мер, принятых миротворческими операциями в порядке осуществления мандатов по защите гражданских лиц, и результативности этих мер. Принимаемые миссиями меры могут быть самыми разнообразными, но обычно они включают политический диалог, физическую защиту и создание благоприятной среды.

46. Миссии Организации Объединенных Наций в Кот-д'Ивуаре и Либерии осуществили свои мандаты по защите гражданских лиц в большой степени за счет поддержки правительства принимающих их стран. Вдоль границы между Кот-д'Ивуаром и Либерией отмечено сокращение масштабов насилия, однако угроза нарушения безопасности в этом районе сохраняется. Миссии оказывали поддержку соответствующим правительствам в деле обсуждения вопросов безопасности и стабильности на границе и в рамках совместного патрулирования взаимодействовали с соответствующими национальными властями в целях повышения безопасности в пограничных районах. В Демократической Республике Конго сформированные полицейские подразделения Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго (МООНСДРК) участвовали в совместном патрулировании вместе с конголезской полицией в целях восстановления безопасности после нападений в декабре 2012 года в окрестностях Гомы на внутренне перемещенных лиц. Миссия

Организации Объединенных Наций в Южном Судане (МООНЮС) в целях поддержки мер по защите гражданских лиц участвовала в политическом диалоге. Например, в мае 2012 года она поддержала Вседжонглейскую мирную конференцию, на которой были согласованы решения с целью помочь на несколько месяцев снизить уровень межобщинного насилия в Джонглее. ЮНАМИД также оказывала поддержку усилиям по примирению между этническими группами.

47. За прошедшие 18 месяцев действия по физической защите гражданских лиц предпринимались несколькими миссиями. Например, в период с октября 2012 года по май 2013 года в 11 отдельных случаях более 12 000 человек обращались с просьбой предоставить убежище на базах МООНЮС. В апреле 2013 года 17 000 гражданских лиц, спасаясь от боевых действий, нашли убежище на территории вокруг баз ЮНАМИД в Восточном Дарфуре. До этого, в феврале 2013 года, вооруженный контингент ЮНАМИД в Северном Дарфуре был направлен в Эс-Сиреаф для защиты гражданских лиц, оказавшихся в зоне боевых действий между вооруженными группировками, и эвакуировал 100 гражданских лиц, оказавшихся в трудных условиях. Полицейские Организации Объединенных Наций в Гаити патрулировали лагеря перемещенных лиц, в том числе в трех районах безопасность обеспечивалась круглосуточно.

48. В течение отчетного периода Миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго (МООНСДРК) активно участвовала в обеспечении физической защиты, в том числе провела 71 операцию по развертыванию в рамках быстрого реагирования и 324 выезда для патрулирования в связи с расследованием конкретных сообщений об угрозах. Она также провела более 2500 операций ночного патрулирования. В мае 2012 года в ответ на насилие, развязанное вооруженными группами в Масиси, Северное Киву, Миссия осуществила два развертывания в постоянные боевые порядки и спустя месяц развернула временную оперативную базу в целях усиления физической защиты местных общин и внутренне перемещенных лиц. Такие операции продемонстрировали важность обмена информацией и координации между гражданским и военным компонентами миссий.

49. Действия миссии по обеспечению защиты гражданского населения в большой степени направлены на создание благоприятных условий. На фоне роста числа межэтнических столкновений развертывание мобильных групп по правам человека Многопрофильной комплексной миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Мали помогло предотвратить дальнейшую эскалацию конфликта. Предпринимались также усилия по наращиванию потенциала принимающего государства, такие, например, как работа полиции Организации Объединенных Наций в Гаити по оказанию помощи своим коллегам из национальной полиции в создании общинных программ по организации охраны порядка и обучении гаитянских полицейских проведению профессионального и эффективного расследования случаев сексуального насилия. Аналогично, Операция Организации Объединенных Наций в Кот-д'Ивуаре взаимодействовала с партнерами из страновой группы Организации Объединенных Наций в целях обеспечения подготовки по вопросам прав человека для 494 работников национальных сил безопасности. Предпринимались также усилия по обеспечению ответственности, например Миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго (МООНСДРК) расследовала случаи связанного с конфликтом сексуального на-

силы, совершенного представителями конголезских вооруженных сил в ноябре 2012 года в Минове. Хотя расследование продолжается, на сегодняшний день 12 служащих конголезских вооруженных сил отстранены от своих обязанностей и 29 служащих конголезских вооруженных сил арестованы. К сожалению, однако, приговоры за эти преступления никому еще не вынесены. Политика должной осмотрительности Организации Объединенных Наций в вопросах прав человека является важным инструментом для миротворческих миссий в плане содействия обеспечению соблюдения силами безопасности норм международного гуманитарного права и международных норм в области прав человека. Я приветствую то, что Совет Безопасности в миротворческих мандатах ссылается на эту политику.

50. Деятельность по поддержанию мира по-прежнему является важным инструментом в деле защиты гражданских лиц. Все рассматриваемые здесь миссии спасали жизнь людям, но при этом также сталкивались со значительными оперативными трудностями, в том числе с материально-техническими ограничениями и, в случае с МООНЮС и ЮНАМИД, введенными правительством ограничениями в отношении доступа и нападениями вооруженных групп. Неустанные усилия по обеспечению миссий достаточными силами и средствами имеют существенное значение для обеспечения возможности выполнения этой жизненно важной задачи.

D. Расширение гуманитарного доступа

51. В прошедшие 18 месяцев ограничения доступа подрывали способность гуманитарных организаций безопасным и своевременным образом оказывать помощь людям, нуждающимся в содействии и защите, а также способность нуждающихся людей получать основные услуги и помощь. Ограничения доступа являются многочисленными и разнообразными по характеру и, хотя все ограничения оказывают значительное воздействие на гражданских лиц, не все они являются умышленными и не все представляют собой нарушения международного права. Тем не менее Совету Безопасности следует продолжать уделять этому вопросу пристальное внимание. Критически важно также, чтобы национальные и международные гуманитарные организации обеспечивали более скоординированный подход к ведению переговоров о предоставлении доступа, обеспечению и сохранению доступа. Инициативу Швейцарии о подготовке правого и оперативного руководства и учебных материалов нельзя не приветствовать.

52. Согласно данным, собранным с помощью системы наблюдения за доступом и информирования о нем Управления по координации гуманитарных вопросов, ограничениями, которые имеют наиболее тяжелые последствия для пострадавших, являются: насилие против гуманитарных работников; активные боевые действия; ограничения на передвижение.

53. Применение насилия против гуманитарных работников и грузов и связанные с этим риски по-прежнему создают препятствия для проведения гуманитарных операций в таких местах, как Афганистан, Центральноафриканская Республика, Демократическая Республика Конго, Ирак, Пакистан, Сомали, Южный Судан, Судан, Сирийская Арабская Республика и Йемен. Согласно имеющимся в настоящее время данным, в период с мая 2012 года по август

2013 года 134 гуманитарных работника были убиты, 172 ранены и 149 похищены. Хотя большинство жертв являются национальными работниками, число международных работников, убитых в 2013 году, по сравнению с 2012 годом удвоилось. По сообщениям, за последние десять лет число случаев похищения гуманитарных работников увеличилось в четыре раза.

54. Активные боевые действия являются одним из основных препятствий для оказания гуманитарной помощи в ряде ситуаций. В разгар боевых действий гуманитарные операции могут резко ограничиваться в результате риска попадания гуманитарного персонала под перекрестный огонь; отсутствия согласованного со сторонами в конфликте и между ними механизма оказания помощи; и трудностей в плане обеспечения участия всех сторон в конфликте в переговорах о безопасном доступе. В Сирийской Арабской Республике, например, не менее 2,5 миллиона человек находятся в труднодоступных и осажденных районах, к некоторым из которых уже почти год нет доступа, поскольку стороны в конфликте не могут договориться о гуманитарных передышках.

55. Во многих ситуациях гуманитарные операции сталкиваются с серьезными препятствиями в виде ограничений на передвижение как в отношении гуманитарного персонала, так и в отношении нуждающихся в помощи людей. Что касается последних, то на оккупированной палестинской территории, например, доступ палестинцев к основным услугам в секторе Газа подрывают давно действующие ограничения на передвижение людей и товаров, введенные израильскими властями. Израиль продолжает вводить широкомасштабные ограничения на передвижение палестинцев из сектора Газа на Западный берег, включая Восточный Иерусалим, что, в свою очередь, ограничивает доступ к специализированным медицинским и прочим услугам, отсутствующим в секторе Газа. В последние месяцы Египет ввел ограничения на передвижение людей из Газы в Египет через контрольно-пропускной пункт Рафах. Эти меры призваны противодействовать незаконным действиям и повышать безопасность на Синайском полуострове, однако они также негативно влияют на доступ к специализированным медицинским услугам.

56. Своевременное развертывание гуманитарного персонала, предметов первой необходимости и оборудования с самого начала и в течение всей чрезвычайной ситуации крайне необходимо для обеспечения эффективности гуманитарной помощи. Государства имеют право регулировать въезд и передвижение гуманитарного персонала, товаров и оборудования, однако они должны также выполнять свое обязательство предоставлять безотлагательный и беспрепятственный доступ гуманитарной помощи и содействовать такому доступу, а также предоставлять уполномоченному персоналу по оказанию гуманитарной помощи свободу передвижения, необходимую ему для выполнения своих обязанностей. Свобода передвижения может временно ограничиваться только в случае настоятельной военной необходимости. В целях выполнения этих обязательств соответствующие государства могут устанавливать простые и ускоренные процедуры для решения административных и материально-технических вопросов, касающихся таможи, виз и разрешения на поездку.

57. В Йемене, хотя в 2013 году ограничения на передвижение гуманитарного персонала значительно уменьшились, сохраняются ограничения на ввоз основного оборудования в области безопасности и коммуникации. В Сирийской Арабской Республике к некоторым районам невозможно было получить доступ

в некоторых случаях в течение более 10 месяцев, причем и по вине правительственных сил, и по вине негосударственных вооруженных групп. Кроме того, гуманитарные организации сообщали о случаях избирательного изъятия медицинского оборудования из партий гуманитарного груза. В Судане приблизительно 800 000 человек в районах, контролируемых негосударственными вооруженными группами в штатах Южный Кордофан и Голубой Нил, не могут получить доставляемую из других районов Судана помощь из-за того, что стороны по-прежнему не могут осуществить трехстороннее соглашение, а правительство отказывается предоставить доступ через линию фронта для гуманитарных операций на территориях, удерживаемых негосударственными вооруженными группами.

58. В соответствии с международным гуманитарным правом для проведения операций по оказанию помощи требуется согласие пострадавшего государства, однако всеми признается, что предложение такой помощи не может произвольно отклоняться. Тем не менее ввиду сохраняющегося нежелания многих сторон соблюдать описанные выше обязательства возникает ряд важных вопросов. Каковы обоснованные или произвольные причины для отклонения предложения о предоставлении помощи? Когда можно считать, что предложение отклоняется произвольно, каковы правовые и прочие последствия для пострадавшего государства и для гуманитарных организаций, предлагающих такие услуги? В случае, если государство препятствует операциям в такой степени, что гуманитарные организации не способны действовать по существу или принципиальным образом, можно ли говорить, что предложение было косвенно отклонено? Эта область требует дальнейшего анализа и разработки в целях обеспечения того, чтобы право имело смысл для тех, кто страдает, не имея возможности получить помощь.

59. Независимо от того, было ли предложение отклонено произвольно или нет, стороны в конфликте должны обеспечить наличие наиболее эффективных средств оказания помощи людям, нуждающимся в помощи, в том числе, если необходимо, с помощью операций, предусматривающих пересечение линии фронта и границы.

Е. Повышая ответственность

60. Существование безнаказанности во многих государствах, переживающих или переживших конфликт, допускает широкое распространение военных преступлений и серьезных нарушений прав человека и подрывает устои общества, а также препятствует появлению долгосрочных решений, что ведет к нестабильности. В моих предыдущих докладах обращалось внимание на важность миссий по установлению фактов и комиссий по расследованию в качестве ответа на нарушения и на фундаментальную роль Международного уголовного суда в отправлении правосудия для жертв наиболее серьезных преступлений.

61. Несмотря на важность международных механизмов, они не освобождают государства, как на это недавно указала Генеральная Ассамблея, от их основополагающей ответственности в рамках своих национальных правовых систем принимать надлежащие меры в связи с теми преступлениями, в отношении которых они в соответствии с международным правом должны осуществлять свою ответственность по проведению расследования и уголовного преследова-

ния (см. резолюцию 67/295). К таким преступлениям относятся геноцид, военные преступления, преступления против человечности и другие серьезные нарушения международного права в области прав человека. Международное гуманитарное право и международное право в области прав человека обязывают государства проводить расследование и уголовное преследование в отношении обвинений военнослужащих в серьезных нарушениях, независимо от того, были ли они совершены в ходе военных операций или нет.

62. Государства-члены должны прилагать больше усилий по выполнению этого обязательства — или содействовать его осуществлению путем предоставления технических и финансовых ресурсов тем государствам, которые нуждаются в такой поддержке. Есть положительные примеры деятельности государств. В Демократической Республике Конго национальные власти при поддержке международного сообщества укрепили систему уголовного правосудия, в частности в отношении усилий в целях борьбы с безнаказанностью за сексуальное насилие. Благодаря развертыванию мобильных судов были проведены слушания 234 дел и вынесено 54 судебных решения. В Кот-д'Ивуаре продолжали проводиться национальные расследования и уголовные преследования в отношении лиц, обвиняемых в совершении преступлений во время кризиса после выборов, хотя перед судом предстали только те нарушители, которые были связаны с прошлым режимом. В Мали переходное правительство приступило к проведению расследований в отношении обвинений в нарушениях, совершенных военнослужащими. Подразделения Организации Объединенных Наций осуществили широкий спектр проектов в поддержку национальных процессов, связанных с расследованием и уголовным преследованием, в нескольких странах, включая Бурунди, Камбоджу и Колумбию.

63. Еще одна трудность в обеспечении ответственности связана с отсутствием необходимого потенциала и технической возможности проводить расследование преступлений и уголовное преследование за них и, при необходимости, принимать специализированные подходы. Трудности в отношении потенциала могут усугубляться отсутствием твердой приверженности надлежащей правовой процедуре, включая гарантии справедливого судебного разбирательства, и неадекватными или несуществующими процедурами по обеспечению защиты свидетелей и жертв. Вопросы защиты свидетелей и жертв решались при содействии Организации Объединенных Наций в Боснии-Герцеговине, Бурунди, Колумбии, Хорватии, Демократической Республике Конго, Непале, Руанде и Уганде, среди прочих стран. Целевая техническая помощь требует параллельных усилий по содействию передаче знаний и навыков национальным властям. В Камбодже и Сьерра-Леоне Управление Верховного комиссара по правам человека поддержало программы наследия соответствующих судов. Проекты, которые поддерживают архивирование доказательств, также являются полезным инструментом для будущих судебных разбирательств или других усилий по обеспечению ответственности.

64. Ответственность следует также понимать более широко, включая политическую, правовую и моральную ответственность отдельных лиц и организаций за прошлые нарушения. Важным аспектом усилий по проведению институциональной реформы в странах, находящихся в процессе перехода, являются процессы проверки благонадежности в целях исключения из государственных учреждений, таких как вооруженные силы и полиция, отдельных лиц, участво-

вавших в совершении нарушений в области прав человека и гуманитарного права.

V. Рекомендации

65. Настоящий доклад представляет собой мой десятый доклад о защите гражданских лиц в вооруженном конфликте. По сравнению с предыдущими докладами, кое-какие упоминаемые ситуации и стороны могли измениться, однако характер проблем в нынешних конфликтах остается в основном таким же. Таковыми же остаются и действия, которые необходимо предпринять, и главное место среди них занимает необходимость проявлять намного большее уважение к гражданским лицам и защищать их. Защита гражданских лиц является основополагающей, а для сторон в конфликте и юридической ответственностью, которую все должны соблюдать.

66. В моих предыдущих докладах содержатся важные рекомендации в этом отношении, многие из которых сохраняют свою актуальность. Я настоятельно рекомендую Совету Безопасности и государствам-членам вновь с ними ознакомиться и рассмотреть изложенные ниже дополнительные рекомендации, направленные на решение поднятых в настоящем докладе проблем.

Новые военные технологии

67. Соответствующие государства-члены должны обеспечить, чтобы нападения, совершаемые с помощью ударных беспилотных летательных аппаратов, соответствовали нормам международного права. Кроме того, они должны быть более транспарентными в отношении обстоятельств, в которых применяются беспилотные летательные аппараты, включая правовую основу для конкретных нападений, и подробно указывать меры, принятые для:

- a) обеспечения защиты гражданских лиц во время конкретных нападений с применением беспилотного летательного аппарата;
- b) отслеживания и оценки потерь среди гражданского населения в результате нападений в целях определения всех мер, которые могут быть приняты для предотвращения таких потерь;
- c) расследования серьезных нарушений международного гуманитарного права и международного права в области прав человека, которые предположительно имели место во время таких нападений.

68. Я также настоятельно призываю соответствующие государства-члены подумать о прецедентном характере их действий по применению ударных беспилотных летательных аппаратов и последствий, которые могут наступить в будущем по мере распространения этой технологии.

Применение оружия взрывного действия в населенных районах

69. Растет понимание катастрофических кратко- и долгосрочных последствий применения оружия взрывного действия в населенных районах для гражданских лиц. Я поручил Управлению по координации гуманитарных вопросов продолжить взаимодействие с заинтересованными государствами-членами, подразделениями Организации Объединенных Наций, МККК, гражданским

обществом и другими сторонами в целях повышения осведомленности об этой проблеме и необходимости ее решать, а также разработать практические меры, включая политическое обязательство со стороны государств-членов заняться решением этой проблемы и разработать оперативные руководящие указания. Такие руководящие указания должны опираться на существующий передовой опыт и на существующие и будущие исследования, включая исследования, обозначенные на совещании экспертов Управления по координации гуманитарных вопросов и «Чатем-Хаус» и на будущих консультациях. Кроме того:

а) государствам-членам настоятельно рекомендуется активно участвовать в этих усилиях, в том числе путем оказания поддержки организациям, проводящим исследования в этой области, и участия в процессе, направленном на разработку политического обязательства и руководящих указаний по уменьшению кратко- и долгосрочного воздействия на гражданское население применения оружия взрывного действия в населенных районах;

б) в более краткосрочной перспективе стороны в конфликте должны воздерживаться от применения в населенных районах оружия взрывного действия, имеющего большую зону поражения, и Совету Безопасности в надлежащих случаях следует призывать стороны в конфликте воздерживаться от применения такого оружия.

Отслеживание и документирование потерь среди гражданского населения

70. Признавая доказанную полезность отслеживания потерь среди гражданского населения для их учета при разработке военной стратегии в целях уменьшения ущерба, наносимого гражданскому населению, стороны в конфликте, в том числе в контексте многонациональных операций и миротворческих миссий Организации Объединенных Наций, участвующих в наступательных операциях, должны создавать такие механизмы и обеспечивать их функционирование.

71. Подразделения Организации Объединенных Наций должны совместно прилагать усилия по созданию общей для Организации Объединенных Наций системы для систематической регистрации потерь среди гражданского населения в рамках более широких усилий по контролю и документированию нарушений международного гуманитарного права и международного права в области прав человека, опираясь на передовую практику и опыт Организации Объединенных Наций, государств-членов и гражданского общества.

Диалог с негосударственными вооруженными группами

72. Исходя из того, что Совет Безопасности признает необходимость постоянного диалога гуманитарных организаций со всеми сторонами в вооруженном конфликте для гуманитарных целей, я настоятельно призываю государства-члены воздерживаться от проведения политики, препятствующей диалогу с такими группами, которые контролируют территорию или доступ к гражданскому населению в районах, контролируемых негосударственными вооруженными группами.

73. Я также настоятельно призываю государства-члены обеспечить, чтобы законы и меры по борьбе с терроризмом содержали соответствующие исключения для гуманитарной деятельности.

Роль миротворческих операций

74. Защита гражданского населения по-прежнему является одной из наиболее важных, а также одной из наиболее трудных задач Организации Объединенных Наций в рамках ее операций по поддержанию мира. Миротворцам приходится выполнять все более сложные задания во все более опасных условиях. Успех этих усилий будет зависеть от наличия отношений взаимной поддержки с правительством принимающей страны и хорошо подготовленного персонала, располагающего соответствующими ресурсами и современными технологиями. Для этих целей:

а) я настоятельно призываю государства-члены, принимающие миротворческие операции, тесно сотрудничать с миссией по защите гражданского населения, признавая, что защита всегда является главной ответственностью принимающего государства;

б) я настоятельно призываю государства-члены обеспечить, чтобы военные и полицейские контингенты, которые они предоставляют, до развертывания получали подготовку по вопросам защиты гражданских лиц в соответствии со стандартами Организации Объединенных Наций и чтобы они обеспечивали важные ресурсы, такие как воздушные транспортные средства и раннее предупреждение.

Гуманитарный доступ

75. С учетом того что безопасный, своевременный и беспрепятственный доступ является одним из основных условий гуманитарной деятельности, государствам-членам настоятельно рекомендуется обеспечивать своевременную выдачу виз международному гуманитарному персоналу и наличие упрощенных, ускоренных систем для освобождения гуманитарных грузов и работников от платежей, пошлин и налогов.

76. Совет Безопасности и государства-члены должны последовательно осуждать нападения на работников гуманитарных организаций и содействовать установлению ответственности за такие нападения, в том числе путем поощрения, возбуждения и поддержки расследования и уголовного преследования на национальном уровне.

77. Стороны в конфликте должны предпринимать все необходимые шаги для обеспечения ответственности за серьезные случаи умышленной задержки в предоставлении доступа для гуманитарных операций или отказа в предоставлении такого доступа, а также за нападения на работников гуманитарных организаций, в том числе путем передачи дел в Международный уголовный суд или уголовного преследования на национальном уровне.

78. Совету Безопасности следует расширить его практику введения в надлежащих случаях целенаправленных мер в отношении лиц, препятствующих доступу гуманитарной помощи или ее доставке.

79. Стороны в конфликте должны обеспечивать возможность использования наиболее эффективных средств оказания нуждающимся людям гуманитарной помощи и защиты, в том числе в ситуациях, когда это касается гуманитарных операций, предполагающих пересечение линий конфликта или международных границ.

80. Требуется продолжить изучение проблемы произвольного отклонения предложения о проведении операции по оказанию помощи и его последствий. Я поручил Управлению по координации гуманитарных вопросов установить диалог с соответствующими экспертами в области права, государствами-членами, МККК, гуманитарными организациями, гражданским обществом и другими сторонами в целях изучения соответствующих норм и рассмотрения вариантов подготовки руководящих указаний. Государствам-членам рекомендуется принять активное участие в этих усилиях.

Ответственность

81. Некоторыми государствами-членами были приняты важные меры по обеспечению ответственности за военные преступления и серьезные нарушения прав человека. Тем не менее мы должны обеспечить намного более широкое соблюдение обязательства проводить расследование и уголовное преследование этих и других преступлений на национальном уровне.

82. Государства-члены, которые еще не сделали этого, должны:

а) принять национальные законы для уголовного преследования лиц, подозреваемых в геноциде, преступлениях против человечности, военных преступлениях и других серьезных нарушениях права в области прав человека;

б) вести поиск и уголовное преследование лиц, подозреваемых в серьезных нарушениях международного гуманитарного права и серьезных нарушениях права в области прав человека, или экстрадировать таких лиц;

в) создавать программы защиты свидетелей, жертв и лиц, которые сотрудничают с национальными и международными судебными и квазисудебными органами; или предоставлять финансовую или техническую поддержку для создания таких программ в других государствах-членах;

г) незамедлительно ратифицировать Римский статут Международного уголовного суда;

д) полностью сотрудничать с Международным уголовным судом и аналогичными механизмами.

83. В свою очередь, Совету Безопасности настоятельно рекомендуется:

а) требовать, чтобы государства-члены полностью сотрудничали с Международным уголовным судом и аналогичными механизмами;

б) обеспечивать такое сотрудничество, при необходимости, с помощью целенаправленных мер.