



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
11 August 2010
Russian
Original: English

Шестидесят пятая сессия

Пункт 69(b) предварительной повестки дня*

Поощрение и защита прав человека: вопросы прав человека, включая альтернативные подходы в деле содействия эффективному осуществлению прав человека и основных свобод

Защита внутренне перемещенных лиц и оказание им помощи

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Представителя Генерального секретаря по правам человека внутренне перемещенных лиц Вальтера Келина, представленный во исполнение резолюции 62/153 Генеральной Ассамблеи и резолюций 6/32 и 14/6 Совета по правам человека.

Доклад Представителя Генерального секретаря по правам человека внутренне перемещенных лиц

Резюме

В настоящем докладе описаны основные мероприятия, осуществленные Представителем в период с августа 2009 года по июль 2010 года. Кроме того, в нем представлен тематический обзор деятельности государств по выполнению своей обязанности по оказанию гуманитарной помощи и обеспечению прав внутренне перемещенных лиц на такую помощь, что тесно связано с обеспечением гуманитарного доступа.

* A/65/150.



Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Мандат и деятельность	3
A. Мандат Представителя	3
B. Взаимодействие со странами	4
C. Сотрудничество с региональными и международными организациями	9
D. Нарращивание потенциала и другие виды деятельности	10
E. Учет прав человека внутренне перемещенных лиц в рамках системы Организации Объединенных Наций	
III. Тематический раздел: Основная обязанность государства по оказанию гуманитарной помощи и соответствующие права внутренне перемещенных лиц	
IV. Выводы и рекомендации	

I. Введение

1. Настоящий доклад является последним докладом нынешнего Представителя Генерального секретаря по правам человека внутренне перемещенных лиц, мандат которого заканчивается в октябре 2010 года. Он представляется во исполнение резолюции 62/153 Генеральной Ассамблеи, резолюции 6/32 Совета по правам человека и совсем недавней резолюции 14/6 Совета, принятой в июне 2010 года, в соответствии с которой мандат был продлен на еще один трехлетний период.

2. В докладе представлен обзор основных мероприятий, осуществленных Представителем в период с августа 2009 года по июль 2010 года. В нем также содержится тематический раздел об обязанности государств по оказанию гуманитарной помощи и соответствующих правах внутренне перемещенных лиц, что тесно связано с вопросом обеспечения гуманитарного доступа.

II. Мандат и деятельность

A. Мандат Представителя

3. В соответствии с резолюциями 6/32 и 14/6 Совета по правам человека Представителю поручено решение сложной проблемы внутреннего перемещения, в частности путем обеспечения учета прав человека внутренне перемещенных лиц всеми соответствующими компонентами системы Организации Объединенных Наций; и осуществления деятельности в направлении повышения эффективности международного реагирования на основе скоординированных международных усилий по отстаиванию интересов и мер по усилению защиты и повышению уважения прав человека внутренне перемещенных лиц (см. пункты 6 и 11 резолюций 6/32 и 14/6 соответственно).

4. В соответствии со своим мандатом Представитель стремился поощрять основанный на правах человека подход к проблеме внутреннего перемещения на основе конструктивного диалога с правительствами и широкой деятельностью по учету этого фактора в рамках системы Организации Объединенных Наций и региональных организаций. В целях эффективного обеспечения прав человека внутренне перемещенных лиц необходимо уделять внимание различным направлениям, а именно: поощрению и защите прав человека, гуманитарной деятельности, восстановлению и развитию и миростроительству.

5. В ходе осуществления своего мандата Представитель пользовался поддержкой Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) и имел возможность тесно сотрудничать с Управлением по координации гуманитарных вопросов и Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ). Он также получал поддержку со стороны Проекта Института Брукинкса и Бернского университета по проблемам внутреннего перемещения населения, в частности в области исследования, наращивания потенциала и информационно-пропагандистской деятельности.

В. Взаимодействие со странами

6. В течение периода с августа 2009 года по июль 2010 года Представитель осуществлял взаимодействие с рядом стран. Он хотел бы выразить свою признательность тем правительствам, которые направляли ему приглашения или иным образом участвовали в осуществлении мандата в текущем периоде, а также на протяжении последних шести лет.

1. Азербайджан

7. В период с 19 по 24 мая 2010 года Представитель совершил последующую поездку в Азербайджан¹. Последний раз он посещал эту страну в 2007 году. Отмечая произошедший с тех пор важный прогресс, например, закрытие палаточных лагерей, Представитель, тем не менее, подчеркнул, что затянувшийся характер перемещения, которое продолжается почти два десятилетия, по-прежнему затрагивает права человека почти 600 000 внутренне перемещенных лиц, многие из которых по-прежнему живут в трудных условиях.

8. Правительство выделяет значительные ресурсы на улучшение жилищных условий путем строительства большого числа домов и квартир для внутренне перемещенных лиц. Тем не менее, большинство внутренне перемещенных лиц все еще не имеют домов, и доступ к адекватному жилью продолжает оставаться одной из их наиболее серьезных проблем. Усилия по улучшению жилищных условий и обеспечению прав на жилье следует продолжить, особенно в отношении тех, кто все еще живет в поселках «финского типа» в сельских районах или в городских коллективных центрах, таких как общежития, и в отношении тех, кому может грозить выселение в городских центрах.

9. Необходимо уделять более согласованное внимание вопросам улучшения возможностей в области занятости и обеспечения средств к существованию для внутренне перемещенных лиц, уровни безработицы и нищеты среди которых все еще значительно превышают такие уровни среди остального населения. Люди, живущие в городских районах или в новых поселках в более удаленных районах, нуждаются в особых программах, которые помогут покончить с зависимым образом жизни или уменьшить такую зависимость.

10. Что касается здравоохранения, то Представитель высоко оценивает проведенную Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) оценку психического здоровья внутренне перемещенных лиц, а также составленный по ее итогам план действий и новую льготную программу, подготовленные правительством для улучшения обеспечения сельских районов квалифицированным медицинским персоналом.

11. В области образования, несмотря на официальный запрет политики сегрегации в отношении детей из перемещенных общин и строительство новых школьных помещений, все еще сохраняется озабоченность по поводу качества образования, предоставляемого внутренне перемещенным детям и молодежи. Представитель рекомендует провести оценку качества образования и потребностей в области образования внутренне перемещенных лиц и призывает принять меры по поощрению смешанного обучения и расширения возможностей

¹ Отчет о поездке будет представлен шестнадцатой сессии Совета по правам человека.

для взаимодействия между местными детьми и детьми из внутренне перемещенных общин.

12. Представитель подчеркнул также ряд других вопросов, требующих внимания правительства, включая необходимость провести оценку потребностей для определения того, сколько внутренне перемещенных лиц продолжают нуждаться в помощи, и разработать всеобъемлющий план возвращения, направленный на решение многих сложных вопросов, связанных с возможным возвращением переселенцев в районы их происхождения. Он подчеркнул далее необходимость укреплять усилия по вовлечению внутренне перемещенных лиц в процессы консультаций и широкого участия по вопросам, затрагивающим их интересы. Наконец, он подчеркнул важность заключения мирного соглашения для прекращения их бедственного положения и акцентировал внимание на том, что такое соглашение должно учитывать права перемещенных лиц.

2. Босния и Герцеговина

13. С 11 по 13 ноября 2009 года Представитель находился в Боснии и Герцеговине с целью обсуждения тупиковой ситуации в отношении пересмотренной стратегии осуществления приложения 7 к Дейтонскому мирному соглашению. В июне 2010 года национальный парламент наконец-то принял пересмотренную стратегию. Представитель приветствует этот важный шаг на пути достижения долгосрочных решений для внутренне перемещенных лиц в Боснии и Герцеговине и призывает все заинтересованные стороны осуществить ее без дальнейшего промедления.

3. Центральнаяафриканская Республика

14. В период с 9 по 17 июля 2010 года Представитель совершил последующую поездку в Центральнуюафриканскую Республику¹; свою третью поездку в эту страну с 2007 года. Он отметил, что хотя со времени его последней поездки в северо-западной части страны ситуация стабилизировалась и много людей вернулось, те, кто остаются перемещенными, по-прежнему сталкиваются с гуманитарным кризисом, а также отсутствием безопасности, в частности по причине бандитизма. Их дети годами не имеют доступа к образованию. Те, кто вернулся в свои деревни, также нуждаются в поддержке для восстановления условий своей жизни.

15. Представитель выразил озабоченность по поводу ситуации вокруг Нделе (префектура Баминги-Бангоран), где в результате недавних вооруженных столкновений много людей убежало в леса. Во время его поездки они оставались там без какой-либо гуманитарной помощи и страдали от нехватки продовольствия, питьевой воды и полного отсутствия медицинских услуг. Кроме того, поступали сообщения об актах жестокого насилия в отношении гражданского населения.

16. Положение на юго-востоке страны (префектуры Мбому и Верхнее Мбому), где в результате жестоких нападений на гражданское население «Армии сопротивления Бога» было перемещено несколько тысяч людей, было не менее тревожным. Представитель призвал правительство обеспечить защиту гражданского населения при поддержке международного сообщества, в том числе путем усиления присутствия сил безопасности в регионе.

17. Представитель выразил также глубокую обеспокоенность по поводу того, что по соображениям безопасности гуманитарный доступ к нескольким регионам страны был серьезно ограничен. Его, однако, обнадежило снятие военных ограничений в отношении гуманитарного доступа к районам за пределами Нделе и вокруг него к концу его поездки.

18. Представитель подчеркнул, что усилия по строительству устойчивого мира должны учитывать права остающихся 200 000 внутренне перемещенных лиц и приветствовал тот факт, что проблема внутреннего перемещения рассматривается в Стратегических рамках миростроительства в Центральноафриканской Республике на 2009–2011 годы (см. PBC/3/CAF/7). Возвращение и реинтеграция перемещенных лиц, а также их участие в предстоящих выборах являются важным фактором устойчивого мира, как и процесс разоружения, демобилизации и реинтеграции комбатантов.

19. Представитель имел возможность в июле принять участие в семинаре, на котором правительство и другие заинтересованные стороны работали над разработкой национальных юридических и институциональных рамок для урегулирования ситуаций внутреннего перемещения. Он призывает к быстрой разработке и осуществлению таких рамок.

4. Чад

20. В развитие миссии в Чад в феврале 2009 года Представитель в марте 2010 года принял участие в семинаре по вопросу о долгосрочных решениях для внутренне перемещенных лиц в восточной части Чада. В семинаре, совместно организованном министерством экономики и планирования, Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Управлением по координации гуманитарных вопросов, УВКБ и Представителем и посвященном обсуждению стратегий решения задач, связанных с долгосрочными решениями, приняли участие ключевые заинтересованные стороны, представляющие правительство, международное сообщество и гражданское общество. 30 апреля Представитель направил последующее письмо в адрес правительства, представив свои предложения по содействию достижению долгосрочных решений в области возвращения и местной интеграции. Представитель далее подчеркнул, что достижение долгосрочных решений для перемещенного населения является одним из ключевых элементов на пути к укреплению мира на востоке Чада. В настоящее время разрабатывается совместная стратегия для поддержки долгосрочных решений, которая основана на рекомендациях, принятых по итогам этого семинара, рекомендациях Представителя и выводах межучрежденческих миссий, охватывающих различные регионы, затронутые перемещением.

5. Демократическая Республика Конго

21. По просьбе Совета по правам человека Представитель и шесть других мандатариев специальных процедур представили Совету совместный доклад о положении в области прав человека в Демократической Республике Конго. Эксперты пришли к выводу, что положение в области прав человека не улучшилось и продолжает вызывать серьезную озабоченность. Они отметили, в частности, что правительство пренебрегает своими обязанностями по защите внутренне перемещенных и возвращающихся лиц и оказанию им помощи (см. A/HRC/13/63, пункты 106 и 111).

6. Ирак

22. В апреле 2010 года Представитель провел серию встреч в Аммане с представителями Организации Объединенных Наций и других гуманитарных учреждений, а также с представителями дипломатического корпуса и сообщества доноров с целью обсудить их нынешнее участие и усилия в деле решения проблемы внутренне перемещенных лиц в Ираке. Основное внимание в обсуждениях уделялось необходимости систематически учитывать усилия по достижению долгосрочных решений для внутренне перемещенных лиц в инициативах в области развития, не оставляя без внимания их гуманитарные потребности.

7. Кения

23. С января по март 2010 года Представитель оказывал поддержку разработке проекта национальной политики по внутреннему перемещению в Кении, предоставляя техническую поддержку возглавляемой правительством Рабочей группе по защите населения в отношении внутреннего перемещения, под эгидой которой разрабатывалась политика. На Представителя произвело большое впечатление разнообразие различных субъектов, активно участвовавших в процессе, включая представителей сообщества внутренне перемещенных лиц, и он благодарит правительство Кении за его усилия по включению Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны (Руководящих принципов) (см. E/CN.4/1998/53/Add.2) в свое внутреннее законодательство и за стремление выполнить свои обязательства по Протоколу 2006 года об обеспечении защиты внутренне перемещенных лиц и оказании им помощи (Протокол района Великих озер), принятому государствами-участниками Международной конференции по району Великих озер.

24. Усилия правительства Кении соответствуют набирающей силу тенденции, усилению которой значительно способствовал Протокол района Великих озер, содержащий требование к государствам-членам о включении Руководящих принципов во внутреннее законодательство. С принятием Африканским союзом Конвенции о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи (Кампальская конвенция) ожидается, что потребность в разработке национальной политики и законодательства, касающихся внутреннего перемещения, возрастет. Представитель решительно поддерживает эти национальные инициативы и призывает международное сообщество, особенно субъектов, непосредственно занимающихся юридическими вопросами, относящимися к внутреннему перемещению, поддержать национальные власти в этих усилиях. В этой связи полезным инструментом для национальных и международных субъектов является издание «Защита внутренне перемещенных лиц: Справочник для законодательных и директивных органов»².

8. Сомали

25. С 14 по 21 октября 2009 года Представитель посещал Сомали (см. A/HRC/13/21/Add.2). Он был потрясен масштабом насилия в отношении гражданского населения и, в частности, в отношении внутренне перемещенных лиц в южной и центральной частях Сомали, где серьезные нарушения между-

² См. издание «Защита внутренне перемещенных лиц: Справочник для законодательных и директивных органов». Проект Института Брукинга и Бернского университета по проблемам внутреннего перемещения, 2008 год.

народного гуманитарного права и международных стандартов в области прав человека совершаются в обстановке безнаказанности. Более 1,5 миллиона внутренне перемещенных лиц, огромное большинство которых составляют женщины и дети, остаются крайне уязвимыми для серьезных нарушений прав человека, в частности сексуального насилия, во время бегства и в поселениях, где они ищут убежища. Многие пытаются найти безопасное укрытие в городских центрах Пунтленда или Сомалиленда, создавая огромную нагрузку на и без того ограниченные местные ресурсы и основные службы. Мнение многих местных жителей, в частности в Пунтленде, что внутренне перемещенные лица из южной и центральной частей Сомали создают угрозу безопасности, также продолжает вызывать большую озабоченность.

26. В развитие этой поездки Представитель принял участие в заседаниях по вопросу об операциях Организации Объединенных Наций в Сомали, проводившихся в Найроби в марте 2010 года. В то время гуманитарное пространство на юге и в центре Сомали сузилось до такой степени, что Всемирной продовольственной программе пришлось приостановить свои операции. Жесткие ограничения в отношении гуманитарного доступа и угрозы безопасности сотрудников гуманитарных организаций остаются одной из основных проблем для операций в Сомали. Представитель настоятельно призывает международное сообщество направить свои усилия и внимание на решение этого очень серьезного давнего гуманитарного кризиса.

9. Шри-Ланка

27. Вторая поездка Представителя в Шри-Ланку в 2009 году³ происходила в то время, когда более 250 000 внутренне перемещенных лиц все еще содержались в закрытых лагерях, несмотря на значительное улучшение положения в области безопасности. Ввиду обязательств правительства по международному праву, восстановление свободы передвижения для этих лиц стало вопросом, не терпящим отлагательств. В ходе поездки Представитель обсудил с правительством стратегии расселения лагерей и настоятельно призвал его восстановить свободу передвижения в качестве одного из приоритетов. Со времени этой поездки более 200 000 перемещенных лиц было освобождено из лагерей или переселено, что является значительным достижением. Тем не менее, нахождение долгосрочных решений для этих перемещенных лиц, а также для 300 000 человек, находящихся в долгосрочном перемещении, остается насущной задачей, которую правительству Шри-Ланки настоятельно необходимо решить, в соответствии с признанными международными юридическими стандартами.

10. Цхинвальский район/Южная Осетия

28. Представитель 5 и 6 ноября 2009 года находился в Цхинвальском районе/Южной Осетии (A/HRC/13/21/Add.3) в развитие своей миссии в Грузию в октябре 2008 года. Представитель отметил серьезные нарушения международного гуманитарного права во время конфликта, включая систематическое уничтожение имущества, мародерство и неизбирательные нападения на гражданских лиц, а также проблемы, касающиеся гуманитарного доступа и свободы передвижения.

³ Подробное описание его первой поездки см. в документе A/64/214, пункты 58-64.

11. Йемен

29. Поездка Представителя в Йемен в период с 4 по 10 апреля 2010 года происходила во время перехода от вооруженных столкновений к хрупкому соглашению о прекращении огня. Ограничения гуманитарного доступа к частям губернаторств Саада, Амран и Аль-Джаф по-прежнему препятствовали усилиям Организации Объединенных Наций и других гуманитарных организаций по охвату внутренне перемещенных лиц в этих районах и контролю за возвращением. Ситуация перемещения обуславливала необходимость продолжения гуманитарной помощи всем перемещенным лицам, как в лагерях, так и за их пределами, но такой помощи угрожало отсутствие гуманитарного финансирования. Представитель одобрил подход гуманитарного сообщества, направленный на удовлетворение потребностей не только перемещенных лиц, живущих в лагерях, но и тех, кто живет в отдельно стоящих поселениях и арендуемых квартирах, а также в принимающих общинах. Он рекомендовал дополнять гуманитарную помощь маломасштабными проектами по обеспечению средств к существованию в районах перемещения в целях уменьшения зависимости от помощи.

30. Перспективы возвращения для внутренне перемещенных лиц в Йемене будут различаться в зависимости от их обстоятельств. Для одних, кто не боится репрессий или кому не нужно оспаривать разрушение своих домов, одним из вариантов может быть возвращение. Для других, особенно из районов, которые заминированы или подверглись серьезным разрушениям, устойчивое возвращение будет зависеть от существенных усилий по восстановлению, а также от восстановления присутствия государства. Еще одни могут вообще не иметь возможности вернуться и будут нуждаться в поддержке и действительных вариантах интеграции в тех местах, где они в настоящее время живут.

31. Поэтому препятствия на пути возвращения многогранны и, если их должным образом не устранять, могут привести к ситуации затянувшегося перемещения для значительного числа лиц, которые будут не в состоянии вернуться в обозримом будущем или возвращение которых может оказаться неустойчивым, ведущим к новому перемещению. Представитель приветствовал готовность правительства, совместно с Организацией Объединенных Наций и при технической поддержке мандата Представителя, разработать всеобъемлющую национальную стратегию по внутреннему перемещению, направленную на улучшение условий жизни перемещенных лиц и содействие созданию долгосрочных решений.

С. Сотрудничество с региональными и международными организациями

1. Европейский союз

32. В апреле 2010 года Представитель провел серию встреч в Брюсселе с ключевыми партнерами в Европейском союзе. Состоялось обсуждение как конкретных ситуаций в странах (в частности в Йемене), так и тематических вопросов, связанных с внутренним перемещением, с партнерами в Генеральном директорате внешних сношений Европейской комиссии, Генеральном секретариате Совета Европейского союза и отделе по Йемену Европейской комиссии, а

также в Генеральном директорате Европейской комиссии по вопросам расширения. Представитель провел также беседы с Председателем Комитета по вопросам развития Европейского парламента и Генеральным директором Департамента гуманитарной помощи Европейской комиссии и организовал презентацию для Подкомитета по правам человека Европейского парламента.

2. Всемирный банк

33. Всемирный банк в 2009 году приступил к осуществлению программы по внутреннему перемещению, направленной на укрепление потенциала его национальных отделений по содействию достижению долгосрочных решений для внутренне перемещенных лиц. Представитель активно участвовал в разработке этой программы и в июне 2010 года принял участие в рассмотрении хода ее осуществления. Представителя обнадеживает тот факт, что Всемирный банк включил проблему внутреннего перемещения в свою повестку дня и что он привлекает Организацию Объединенных Наций к разработке и осуществлению своей программы.

3. Международный комитет Красного Креста

34. Представитель поддерживал сотрудничество с Международным комитетом Красного Креста как на уровне штаб-квартиры, так и на местах. По приглашению вице-президента Комитета Представитель в июне 2009 года встретился в Женеве с несколькими его представителями для проведения открытого диалога по вопросам, вызывающим взаимную озабоченность, включая вопросы, касающиеся возникших в последнее время проблем в области защиты внутренне перемещенных лиц, разработки соответствующих нормативных документов и оперативного подхода Комитета к защите внутренне перемещенных лиц. Представитель выразил признательность за их плодотворный диалог и высоко оценил новую политику Комитета в области внутреннего перемещения.

4. Гражданское общество

35. В течение отчетного периода Представитель поддерживал постоянные контакты с организациями гражданского общества как в Женеве и Нью-Йорке, так и в странах, которые он посещал. Помимо регулярных обменов информацией и встреч с субъектами гражданского общества во время страновых миссий, Представитель сотрудничал также с гражданским обществом в осуществлении мероприятий по наращиванию потенциала и подготовке кадров. Представитель особенно благодарен за тесное сотрудничество Центру наблюдения за процессами внутреннего перемещения, который предоставлял информацию о страновых миссиях, координировал семинары и содействовал организации обсуждений по ряду будущих проектов и проблем, связанных с внутренним перемещением.

D. Нарращивание потенциала и другие виды деятельности

1. Разработка инструментов и пособий

Включение проблемы внутреннего перемещения в мирные процессы и соглашения: руководство для посредников

36. Финансирование долгосрочных решений для внутренне перемещенных лиц представляет собой большую проблему в постконфликтных обществах. Тогда как возвращение внутренне перемещенных лиц часто используется в качестве показателя успешного мирного процесса, также верно то, что невозможность обеспечить долгосрочные решения для перемещенного населения может сорвать мирный процесс. Это особенно касается ситуаций крупномасштабного перемещения или ситуаций, когда общины внутренне перемещенных лиц оказывают влияние на политический процесс.

37. Опыт показывает, что учет проблемы внутреннего перемещения в мирных соглашениях является ключом к достижению долгосрочных решений для перемещенных лиц, а также к усилению ответственности за мирный процесс. Тем не менее проблема внутреннего перемещения часто оказывается второстепенным или специальным добавлением к мирным соглашениям, если она вообще рассматривается. В обстановке, когда участвующие в переговорах стороны зачастую с неохотой взаимодействуют с общинами внутренне перемещенных лиц, включение проблемы внутреннего перемещения в мирные переговоры может оказаться задачей для посредников.

38. С учетом этого Представителем, в тесном сотрудничестве с Группой поддержки посредничества Департамента по политическим вопросам и специалистами по посредничеству, было разработано руководство для посредников, содержащее предложения о том, каким образом следует включать проблему внутреннего перемещения в мирные процессы и мирные переговоры.⁴ В данной публикации предлагаются руководящие указания для посредников о том, как создать необходимое пространство в посреднических процессах для обеспечения возможности обсуждения вопросов внутреннего перемещения, подробно описываются различные модели взаимодействия с пострадавшими группами населения и определяются конкретно касающиеся перемещения права человека, которые следует учитывать в мирных соглашениях.

39. На ряде мероприятий по представлению новых книг, проходивших в Берне, Брюсселе, Женеве, Найроби и Нью-Йорке, была проведена презентация этой публикации для различных аудиторий.

Пересмотренные Оперативные руководящие принципы защиты в случае стихийных бедствий

40. В 2010 году по просьбе Тематической рабочей группы по защите и Целевой группы по защите в случае стихийных бедствий Блока глобальной защиты Представитель предпринял работу по пересмотру Оперативных руководящих принципов о правах человека и стихийных бедствиях. Эти пересмотренные Ру-

⁴ Проект Института Брукингса и Бернского университета по проблемам внутреннего перемещения: «Включение проблемы внутреннего перемещения в мирные процессы и соглашения» (Integrating Internal Displacement into Peace Processes and Agreements) (Вашингтон, О.К., 2010 год). Имеется на: www.id.cdint.org.

ководящие принципы были составлены на основе объединения и улучшения первоначальных руководящих принципов, разработанных Представителем в 2006 году⁵, и прилагаемого пособия, разработанного в 2008 году, в котором предлагались практические рекомендации по защите прав человека лиц, пострадавших от стихийного бедствия, на этапе ликвидации чрезвычайной ситуации.

41. На основе этих более ранних документов и в сотрудничестве с различными членами Межучрежденческого постоянного комитета Представитель и Проект Института Брукинса и Бернского университета по проблемам внутреннего перемещения за последние два года провели серию семинаров. Около 300 должностных лиц правительства, субъектов гуманитарной деятельности и деятельности в области развития, сотрудников сил безопасности и пожарных бригад участвовали в восьми семинарах в Центральной Америке, на юге Африки и в Южной/Юго-Восточной Азии. В пересмотренных Руководящих принципах использованы и отражены замечания и предложения, собранные на этих семинарах и поступившие из различных организаций. Они были представлены Рабочей группе Межучрежденческого постоянного комитета в июле 2010 года, и ожидается, что в начале сентября 2010 года они будут одобрены.

Рамки МПК по достижению долгосрочных решений для внутренне перемещенных лиц

42. В 2009 году Представитель, в тесном сотрудничестве с блоками глобальной защиты и раннего восстановления, пересмотрел Рамки МПК по достижению долгосрочных решений для внутренне перемещенных лиц 2006 года. В этом пересмотренном варианте были учтены результаты крупного семинара, проведенного в мае 2008 года, и замечания и предложения с мест. Новые Рамки⁶ были одобрены Рабочей группой Межучрежденческого постоянного комитета в декабре 2009 года и представлены Совету по правам человека в марте 2010 года.

43. В Рамках подчеркивается, что долгосрочные решения достигаются, когда внутренне перемещенные лица больше не имеют никаких конкретных потребностей в помощи и защите, связанных с их перемещением, и могут осуществлять свои права человека без дискриминации. Достижение долгосрочных решений следует рассматривать как постепенный процесс, который может включать возвращение и устойчивую реинтеграцию в месте происхождения; устойчивую местную интеграцию в районах перемещения или поселения; или устойчивую интеграцию в другой части страны. В Рамках определяются ключевые принципы, которые следует принимать во внимание; центральные элементы, которые следует учитывать при достижении долгосрочных решений; и критерии для определения того, в какой степени было достигнуто долгосрочное решение.

⁵ Проект Института Брукинса и Бернского университета по проблемам внутреннего перемещения: «Защита лиц, пострадавших от стихийных бедствий: Оперативные руководящие принципы МПК о правах человека и стихийных бедствиях» (Вашингтон, О.К., 2006 год). Имеется на: www.brookings.edu/reports/2006/11_natural_disasters.acpx и www.humanitarianinfo.org/iasc.

⁶ См. A/HRC/13/21/Add.4. Рамки имеются также на: www.brookings.edu/reports/2010/4_durable_solutions.acpx и www.humanitarianinfo.org/iasc.

2. Учебные курсы и семинары

Ежегодные курсы по праву внутреннего перемещения

44. Представитель, Проект Института Брукингса и Бернского университета по проблемам внутреннего перемещения, Международный институт гуманитарного права и УВКПЧ совместно выступили организаторами шестых ежегодных курсов по праву внутреннего перемещения, на которых проходят подготовку высокопоставленные должностные лица из различных частей мира, работающие в области внутреннего перемещения. На курсах, которые проходили в Сан-Ремо, Италия, с 7 по 12 июня 2010 года, обучалось 22 участника из 13 стран, затронутых перемещением.

Региональный семинар: Защита и поощрение прав в случае стихийных бедствий в Юго-Восточной Азии

45. Представитель 14 и 15 мая 2010 года участвовал в региональном семинаре по вопросу о защите прав человека в случае стихийных бедствий в Юго-Восточной Азии, который проходил в Джокьякарте, Индонезия. Семинар был организован Проектом Института Брукингса и Бернского университета по проблемам внутреннего перемещения, Всеиндийским институтом по проблемам миграции в случае стихийных бедствий, Центром исследований в области безопасности и мира и университетом Гаджа Мада. В нем приняли участие 35 представителей правительства, Организации Объединенных Наций, Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца и международных и национальных неправительственных организаций, которые имели возможность обменяться передовой практикой и познакомиться с Оперативными руководящими принципами о правах человека и стихийных бедствиях.

Е. Учет прав человека внутренне перемещенных лиц в рамках системы Организации Объединенных Наций

Межучрежденческий постоянный комитет

46. Межучрежденческий постоянный комитет является для Представителя ключевой платформой для учета прав человека внутренне перемещенных лиц в рамках системы Организации Объединенных Наций и более широкого гуманитарного сообщества, как того требует его мандат. Представитель и его персонал на всех уровнях участвовали в работе Комитета (руководители организаций-членов, Рабочая группа, целевые группы).

47. Представитель возглавлял два крупных процесса консультаций по ключевым стратегическим документам, а именно: Рамкам МПК по достижению долгосрочных решений для внутренне перемещенных лиц, одобрены в декабре 2009 года; и Оперативным руководящим принципам о правах человека и стихийных бедствиях, должны быть одобрены в сентябре 2010 года. Более подробно об этих стратегических документах рассказывается в разделе D настоящего доклада. Он активно участвовал в информационно-пропагандистских усилиях Комитета по вопросу о гуманитарных последствиях изменения климата и совместно с другими руководителями организаций-членов Комитета участвовал в групповом обсуждении высокого уровня на Конференции Организа-

ции Объединенных Наций по изменению климата в Копенгагене в декабре 2009 года.

48. Представитель стал также соавтором рабочего документа по вопросу о защите внутренне перемещенных лиц за пределами лагерей, который обсуждался Рабочей группой Межучрежденческого постоянного комитета в июле 2010 года. Ввиду того факта, что большинство внутренне перемещенных лиц живут за пределами лагерей, он надеется, что этот дискуссионный документ заставит задуматься и будет содействовать практическим изменениям среди субъектов гуманитарной деятельности, с тем чтобы обеспечить более справедливое реагирование на ситуации, в которых оказываются внутренне перемещенные лица, живущие за пределами лагерей.

Управление по координации гуманитарных вопросов

49. На время действия его мандата с Представителем работал сотрудник Управления по координации гуманитарных вопросов, который содействовал более эффективному установлению связи с различными участниками в Центральных учреждениях и, в частности, в Управлении по координации гуманитарных вопросов. Это также позволяло Представителю поддерживать регулярный диалог и координировать свою деятельность с заместителем Генерального секретаря по гуманитарным вопросам и Координатором чрезвычайной помощи. Кроме того, Управление предоставляло регулярную поддержку для его миссий и вносило ценный вклад в подготовку стратегических документов. Совместно с Управлением и УВКПЧ Представитель организовал также параллельное мероприятие по вопросу о правах человека и долгосрочных решениях в Гаити, которое проходило за рамками сессии Совета по правам человека в марте 2010 года.

Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека

50. В соответствии с просьбой Совета по правам человека УВКПЧ обеспечивает общую существенную и материально-техническую поддержку деятельности Представителя, в том числе в отношении тематических докладов и других рабочих документов на различные темы, и в виде поддержки на местах во время подготовки и проведения страновых миссий. Кроме того, УВКПЧ помогает обеспечивать связь и взаимодополняемость между работой Представителя и работой других мандатариев специальных процедур (например, совместный доклад по Демократической Республике Конго и совместные сообщения) и участвует в организации или выступает одним из организаторов совместных мероприятий, таких как специальные заседания по тематическим проблемам, учебные мероприятия и групповые обсуждения.

Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев

51. Представитель осуществлял свой меморандум о взаимопонимании с УВКБ, что укрепляло их сотрудничество и позволяло ему размещать в Управлении одного финансируемого извне сотрудника. В этом контексте УВКБ обеспечивало поддержку деятельности Представителя как в штаб-квартире, так и на местах, в том числе помогая в подготовке и осуществлении его страновых

миссий и в последующей деятельности. В частности, оно провело ряд рабочих поездок для поддержки национальных стратегических процессов и процессов планирования, например, касающихся долгосрочных решений или законодательных и стратегических инициатив, связанных с внутренним перемещением.

52. В рамках этого механизма сотрудничества Представитель был рад возможности активно консультироваться с УВКБ и выступать в роли его консультанта по вопросам, связанным с его мандатом. Кроме того, он оказывал поддержку в деле учета вопросов внутреннего перемещения в рамках УВКБ путем участия в его внутренней программе профессиональной подготовки для старших руководителей по проблеме внутренне перемещенных лиц, в тематических или страновых обсуждениях «за круглым столом» и в заседаниях в форме диалога по текущим проблемным вопросам, связанным с внутренним перемещением.

Специальный представитель Генерального секретаря по вопросу о детях и вооруженных конфликтах

53. Представитель участвовал в регулярном диалоге со Специальным представителем Генерального секретаря по вопросу о детях и вооруженных конфликтах и приветствовал тот факт, что эта Канцелярия сделала права перемещенных детей в вооруженном конфликте одним из информационно-пропагандистских приоритетов. Он участвовал в подготовке ее рабочего документа на эту тему, который должен быть опубликован в 2010 году и станет прекрасным инструментом по пропаганде и защите для сотрудников, занимающихся гуманитарной деятельностью и правами человека.

Комиссия по миростроительству

54. Представитель осуществлял регулярное взаимодействие с Комиссией по миростроительству, в частности, в отношении конкретных страновых ситуаций, таких как ситуация в Центральноафриканской Республике. Что касается последней, то он стремился координировать свои действия с действиями Комиссии и участвовал в подготовке среднесрочного обзора ее страновой стратегии, намеченного на декабрь 2010 года. Он также представил свои замечания Председателю страновой структуры по Бурунди в отношении предлагаемой новой политики возвращения и выступил перед сотрудниками этой структуры на заседании в июле 2010 года.

III. Тематический раздел: Основная обязанность государства по оказанию гуманитарной помощи и соответствующие права внутренне перемещенных лиц

55. В своем последнем докладе Совету по правам человека Представитель определил восемь текущих ключевых задач в области внутреннего перемещения для государств, международного сообщества и внутренне перемещенных лиц (A/HRC/13/21, пункты 39-79). В настоящем разделе освещается одна из этих задач, а именно, задача обеспечения гуманитарной помощи внутренне перемещенным лицам.

56. Согласно Руководящим принципам по вопросу о перемещении лиц внутри страны, основная обязанность по оказанию гуманитарной помощи внутренне перемещенным лицам, находящимся под их юрисдикцией, и ответственность за это лежит на государствах (см. пункты 3 и 25 Руководящих принципов). Руководящие принципы основаны на международных стандартах в области прав человека и международном гуманитарном праве и отражают их, и признаются в качестве «важной международной основы для защиты внутренне перемещенных лиц»⁷.

57. Оказание гуманитарной помощи⁸ — это не просто произвольный акт человеческого сострадания. Внутренне перемещенные лица и другие люди, пострадавшие в результате конфликта или стихийного бедствия, сохраняют право в полной мере пользоваться своими правами человека, включая право на жизнь, питание, водоснабжение и санитарную, одежду, жилье, медицинский уход и образование, права, которые в совокупности могут пониматься как право получать гуманитарную помощь. Более того, эти права должны добросовестно обеспечиваться национальными властями либо непосредственно, либо путем содействия предоставлению гуманитарной помощи третьими сторонами.

58. Вместе с тем в реальности на местах все выглядит иначе. Слишком часто внутренне перемещенные лица по-прежнему не имеют возможности получать необходимые для их благополучия или даже их выживания товары и услуги или доступ к ним, чаще всего в результате злоупотреблений или упущений. В то же время гуманитарный доступ для международных и неправительственных субъектов сужается, делая все более трудным для международного сообщества оценивать и удовлетворять гуманитарные потребности перемещенных групп населения.

59. В этом контексте особенно актуальной становится задача определения прав внутренне перемещенных лиц и соответствующих обязанностей государств. В настоящем разделе ставится цель описать ответственность государств⁹ в отношении оказания гуманитарной помощи, проанализировать факторы, чаще всего препятствующие гуманитарному доступу, и предложить рекомендации для продвижения вперед.

А. Факторы, препятствующие гуманитарной помощи

60. Ситуации, когда внутренне перемещенные лица не имеют доступа к необходимой гуманитарной помощи или когда доступ для гуманитарных организаций является проблематичным, обусловлены многочисленными и сложными факторами.

⁷ См. Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года, резолюции Генеральной Ассамблеи 60/1, пункт 132; 62/153, пункт 10; и 64/162, пункт 11; и резолюции Совета по правам человека 6/32, пункт 5; и 14/6, пункт 9.

⁸ Гуманитарная помощь включает в себя все товары и услуги, необходимые для выживания и минимального благополучия лиц. Сюда также входят товары и услуги, предоставляемые участниками гуманитарной деятельности для обеспечения скорейшего восстановления, такие как строительство временных школьных зданий, восстановление источников водоснабжения или предоставление домашнего скота, семян и инструментов.

⁹ Вопрос об ответственности международного сообщества и международных субъектов требует отдельного обсуждения, которое здесь не представляется возможным из-за недостатка места.

61. Иногда внутренние власти и другие субъекты могут пожелать обеспечить помощь для своих собственных сторонников, одновременно «наказывая» или игнорируя остальных, таких как группы населения, ассоциируемые с политическими или военными противниками, или религиозные или этнические меньшинства. В Непале во время внутреннего вооруженного конфликта в качестве внутренне перемещенных лиц могли зарегистрироваться только те, перемещение которых было вызвано действиями маоистов (см. E/CN.4/2006/71/Add.2, пункт 22). В Колумбии Представитель получал жалобы, что при регистрации для получения государственной помощи от внутренне перемещенных лиц часто ожидали, что они в качестве причины своего перемещения будут называть повстанцев (A/HRC/4/38/Add.3, пункт 31). В других контекстах гуманитарная помощь обусловлена требованиями, которые также мотивированы политическими целями, но не связаны с характеристиками нуждающихся групп населения. Так обстояло дело, когда после конфликта в августе 2008 года в Цхинвальском районе/Южной Осетии ни один из гуманитарных субъектов Организации Объединенных Наций не имел доступа в этот район, так как стороны в конфликте стремились четко обозначить свои соответствующие претензии на территорию путем блокирования маршрутов гуманитарного доступа, открываемых соответствующей противоположной стороной¹⁰.

62. В условиях вооруженного конфликта власти часто отказывают в гуманитарном доступе и по другим причинам. Они могут быть не способны обеспечить безопасность гуманитарным организациям на территориях, которые они не полностью контролируют, или могут опасаться, что гуманитарные товары будут использованы негосударственными вооруженными группами для военных целей. Даже там, где доступ существует, независимость участников гуманитарной деятельности может оказаться под угрозой в результате комплексных стратегий, которые сочетают в себе военные, политические и гуманитарные меры, а также меры в области развития, принимаемые в целях завоевания «сердец и умов» населения.

63. Третьей и связанной с этим тенденцией является рост насилия в отношении гуманитарных работников и операций. В одном исследовании было установлено, что только за период 2006–2009 годов число похищений сотрудников гуманитарных организаций более чем утроилось.¹¹ Мало кто из нарушителей когда-либо привлекался к ответственности. Более того, хотя насилие в отношении сотрудников гуманитарных организаций может, частично, быть просто следствием общего отсутствия безопасности в слабых или несостоятельных государствах, где происходят большинство конфликтов и некоторые из самых крупных гуманитарных кризисов, связанных со стихийными бедствиями, число политически мотивированных нападений также растет¹².

¹⁰ См. A/HRC/13/21/Add.3, пункты 33–36. Остается посмотреть, разрешатся ли на практике эти проблемы благодаря поправкам к грузинскому Закону об оккупированных территориях. См. A/64/819, пункт 26.

¹¹ Abby Stoddard, Adele Harmer and Victoria DiDomenico. "Providing Aid in Insecure Environments: 2009 Update. Trends in Violence against aid workers and the operational response", Humanitarian Policy Group Policy Brief № 34 (London, Overseas Development Institute, 2009). См. также S/2009/277, приложение, пункт 31.

¹² В том же исследовании Международного института по вопросам развития было установлено, что доля политически мотивированных нападений выросла с 29 процентов в 2003 году до 49 процентов в 2008 году.

64. В условиях асимметричного конфликта, например, в Афганистане, Ираке и Сомали, сотрудники гуманитарных организаций становятся объектами нападения негосударственных вооруженных групп, которые считают, что они способствуют военным и политическим усилиям по укреплению соответствующих правительств. В результате они иногда становятся стратегической целью в глазах любого, кто намерен дестабилизировать положение в стране. Такой преднамеренный выбор объектов для нападения воздействует и на общеуголовные преступления, поскольку сотрудники гуманитарных организаций уже воспринимаются не как лица, пользующиеся особой защитой, а скорее как выгодные цели. В Сомали, например, Представитель узнал, что похищения сотрудников гуманитарных организаций часто совершались бандами обычных уголовных преступников, которые затем требовали выкуп или, в случае неуплаты, продавали своих жертв через посредников вооруженным группам с политической программой действий. В Чаде беззаконие в определенных районах страны стало главным препятствием для гуманитарного доступа. В других ситуациях политически мотивированные публичные заявления политических лидеров, содержащие клевету на гуманитарных субъектов, делают их более уязвимыми.

65. Кроме того, еще одну серьезную дилемму для гуманитарных субъектов создает отсутствие безопасности в целом. Для обеспечения безопасных гуманитарных коридоров или охраны конвоев и объектов они могут быть вынуждены полагаться на международные военные субъекты, такие как миротворческие миссии. Однако, если такие войска имеют мандат ненейтрального характера или воспринимаются как поддерживающие определенную сторону в конфликте, то защищаемые ими гуманитарные организации могут рассматриваться, как слишком тесно с ними ассоциированные, а это будет подрывать нейтральный и беспристрастный авторитет, который лежит в основе их работы и традиционно защищал их от насилия. Дилемма усугубляется там, где никаких вооруженных сил под международным командованием и контролем нет, и для своей физической защиты участники гуманитарной деятельности должны полагаться на правительственные силы или частные охранные компании, которые обычно не устраниваются от участия в местной политической жизни. Такое положение существует в настоящее время фактически на всей территории Сомали и может сложиться в Чаде и Демократической Республике Конго, если со временем «голубые каски» будут выведены.

66. В наиболее сложных с точки зрения безопасности условиях международные участники гуманитарной деятельности все чаще вынуждены переходить к форме дистанционного управления из-за пределов кризисного района. Такой вид дистанционной помощи повышает ответственность, лежащую на национальном персонале и местных партнерах-исполнителях, и увеличивает опасность, которой они подвергаются¹³. Такой подход можно использовать в течение короткого срока, однако в долгосрочном плане он создает проблемы в отношении вопросов качества, эффективности и подотчетности (см. S/2009/277, приложение, пункт 39).

¹³ Согласно информации, полученной Управлением по координации гуманитарных вопросов, в 2009 году приблизительно 65 процентов жертв наиболее серьезных нападений на сотрудников гуманитарных организаций приходилось на долю национального персонала; в 2008 году этот показатель равнялся 80 процентам.

В. Обязательство обеспечивать оказание гуманитарной помощи

67. Эти тревожные изменения следует рассматривать на фоне обязательств по обеспечению оказания гуманитарной помощи внутренне перемещенным лицам. Отправным моментом для любого обсуждения таких обязательств должно быть признание того, что права человека обязывают государства принимать позитивные меры по осуществлению этих прав¹⁴. Из экономических и социальных прав и, в частности, права на достаточный жизненный уровень, которое включает достаточное питание, одежду, жилье, и права на здоровье и образование вытекают минимальные основные обязательства, которые государства должны обеспечивать.

68. Комитет по экономическим и социальным правам высказал мнение, «что на каждом государстве-участнике лежит минимальное основное обязательство обеспечить осуществление каждого из прав, хотя бы на минимальном уровне. Так, например, государство-участник, в котором какая-либо значительная группа лиц лишена основных продуктов питания, элементарной первичной медицинской помощи, элементарного крова и жилья или самых элементарных форм образования, не выполняет prima facie своих обязательств в соответствии с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах»¹⁵. Другими словами, минимальные основные обязательства распространяются на сами товары и услуги, являющиеся предметом гуманитарной помощи.

69. В целях выполнения таких обязательств государство должно принимать необходимые меры «в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества [...] в максимальных пределах имеющихся ресурсов»¹⁶. Государство считается нарушившим право на достаточный жизненный уровень, на здоровье и образование, если власти знали или должны были знать о гуманитарных потребностях, но не смогли принять меры по соблюдению, по крайней мере, наиболее элементарных стандартов, необходимых в соответствии с такими правами. Таким образом, обязательства государства включают обязанность добросовестно следить за этими вызывающими озабоченность ситуациями и оценивать соответствующие потребности и обеспечивать, чтобы гуманитарные потребности удовлетворялись, самим государством или через посредство имеющейся помощи со стороны национальных или международных гуманитарных учреждений и организаций¹⁷, в максимально полном при данных обстоятельствах объеме и с как можно меньшим промедлением. Представитель считает, что в ситуациях внутреннего перемещения просьбы о гуманитарной помощи создают факт prima facie, что такая помощь необходима, за

¹⁴ Замечание общего порядка № 31 Комитета по права человека: Характер общего юридического обязательства, налагаемого на государства-участники Пакта, пункты 6–8. Конкретный пример см. в Замечании общего порядка №6 Комитет по правам человека: Право на жизнь, пункт 5 (обязательство принимать такие позитивные меры, как меры по борьбе с голодом и эпидемиями).

¹⁵ Замечание общего порядка № 3 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам: Природа обязательств государств-участников, пункт 10.

¹⁶ Пункт 1 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

¹⁷ См. Руководящие принципы 3 и 25, пункт 1. Анализ юридических оснований см. в издании Walter Kalin, *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations* (revised edition) (Washington, D.C., The American Society of International Law, 2008).

чем должны последовать беспристрастные и проводимые на широкой основе оценки для определения характера и объема потребностей.

70. Более того, гуманитарная помощь должна быть адекватной. По мнению Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, «адекватность» в этом контексте означает, что гуманитарные товары и услуги предоставляются пострадавшему населению в достаточном количестве и достаточного качества; они являются доступными, что означает, что они предоставляются всем нуждающимся без дискриминации и находятся в пределах безопасного и легкого доступа для каждого, включая уязвимые и маргинализированные группы; они являются приемлемыми, в том плане, что они являются соответствующими с культурной точки зрения и учитывают половые и возрастные особенности; и они являются адаптируемыми, то есть, они предоставляются достаточно гибким образом, позволяющим адаптировать их к изменяющимся потребностям бенефициариев¹⁸.

71. Ряд государств признали и отразили свои обязанности в национальном законодательстве, политике, административных инструкциях и военных руководствах. В законе № 24 Республики Индонезия от 2007 года, касающемся ликвидации последствий стихийных бедствий, например, предусматривается, что «каждый человек, пострадавший в результате стихийного бедствия, имеет право на помощь, обеспечивающую удовлетворение элементарных потребностей»¹⁹. Точно так же, в японском законе об оказании помощи в случае стихийных бедствий очень подробно описывается, какую гуманитарную помощь должны оказывать главы префектур²⁰.

72. Обязанность обеспечивать гуманитарную помощь внутренне перемещенным лицам признается также в Кампальской конвенции, в которой содержится требование к государствам предоставлять им «в практически максимально полном объеме и с как можно меньшим промедлением адекватную гуманитарную помощь, которая должна включать питание, водоснабжение, убежище, медицинскую помощь и другие услуги в области здравоохранения, санитарии, образование, и любые другие необходимые социальные услуги, и, по возможности, оказывать также такую помощь местным и принимающим общинам»²¹.

73. В контексте стихийных бедствий такое обязательство признано Генеральной Ассамблеей, которая единогласно постановила, что «каждое государство несет основную ответственность за оказание помощи жертвам стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, имеющих место на его территории. Поэтому пострадавшее государство играет главную роль в инициировании организации, координации и оказании гуманитарной помощи в пределах его территории»²².

¹⁸ См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам: Замечание общего порядка № 4: Право на достаточное жилище (статья 11(1) Пакта, пункт 8, и Замечание общего порядка № 12: Право на достаточное питание (статья 11), пункты 7–13.

¹⁹ Закон № 24 Республики Индонезия от 2007 года, касающийся ликвидации последствий стихийных бедствий, статья 1, пункт 1, и статья 26, пункт 2.

²⁰ Закон об оказании помощи в случае стихийных бедствий 1947 года (Закон № 108), с исправлениями от 25 декабря 1984 года, статья 23.

²¹ Статья 9 (2)(b). См. также статью 23 Африканской хартии о правах и благосостоянии ребенка (1990).

²² См. резолюции Генеральной Ассамблеи 46/182, приложение, пункт 4, и 43/131.

74. Государства должны планировать необходимые ресурсы для оказания гуманитарной помощи²³. Ряд стран, например, Коста-Рика и Мадагаскар, требуют, чтобы все национальные органы власти резервировали бюджетные средства для работ по обеспечению готовности к стихийным бедствиям и преодолению их последствий. Эфиопия создала Национальный фонд для предупреждения стихийных бедствий и обеспечения готовности к ним, а также Чрезвычайный резерв продовольственной безопасности²⁴. В целях выполнения своих обязательств по обеспечению выживания и элементарного благополучия своего населения правительства могут и, конечно, должны опираться на дополняющие их усилия потенциалы таких местных участников, как национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца, и международных участников гуманитарной деятельности.

75. В условиях конфликта международное гуманитарное право устанавливает дополнительные обязательства по оказанию гуманитарной помощи. Стороны, ставшие причиной перемещения в условиях международного и немеждународного конфликта (например, в результате освобождения района для военных операций), должны принимать все возможные меры для обеспечения того, чтобы эвакуируемым гражданским лицам обеспечивались удовлетворительные условия в отношении убежища, гигиены, здоровья, безопасности и питания²⁴. Люди, живущие на оккупированных территориях, раненые и больные и дети, также пользуются особыми гарантиями в плане гуманитарной помощи²⁵. Эти международные гуманитарные нормы не затмевают, а скорее дополняют нормы в области прав человека, которые в условиях вооруженного конфликта и оккупации продолжают применяться²⁶. Оба свода норм должны толковаться как усиливающие друг друга, с тем чтобы обеспечить максимально возможный масштаб защиты для индивидуума.

С. Обязательство не отказывать произвольно в согласии

76. В ряде контекстов, особенно в условиях крупномасштабных или затянувшихся кризисов, имеющиеся на местах ресурсы могут быть недостаточными, и власти и местные участники могут оказаться неспособными удовлетворять потребности, связанные с гуманитарной помощью и защитой. В таких случаях для выполнения своей обязанности обеспечивать оказание всей необходимой

²³ См. резолюцию 62/153 Генеральной Ассамблеи, пункт 12; Кампальскую конвенцию, статья 3, пункт 2(d); и Соглашение АСЕАН о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций, статья 10, пункт 1.

²⁴ Международный комитет Красного Креста, *Customary International Humanitarian Law. Vol. I: Rules* (Cambridge, Cambridge University Press, 2005), rule 131. См. также Конвенцию о защите гражданского населения во время войны (четвертая Женевская конвенция), статья 49.

²⁵ См. четвертую Женевскую конвенцию, статьи 55 и 56; Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Дополнительный протокол I), статья 69; Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (Дополнительный протокол II), статьи 4, пункт 3, и 7, пункт 2.

²⁶ См. Международный Суд, Правовые последствия строительства стены на оккупированной палестинской территории (Консультативное заключение от 9 июля 2004 года), пункт 106.

гуманитарной помощи государствам необходимо полагаться на дополнительные внешние ресурсы.

77. Хотя Генеральная Ассамблея отметила, что гуманитарная помощь «должна предоставляться с согласия пострадавшей страны» (выделено автором)²⁷, это не означает, что государства имеют право отказывать в своем согласии при всех обстоятельствах. Как указано выше, в пункте 1 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах содержится конкретное требование к государствам-участникам предпринимать шаги в направлении реализации прав человека также «в порядке международной помощи и сотрудничества». Растет признание того, что обязательство уважать, защищать и соблюдать права человека включает обязательство запрашивать международную гуманитарную помощь, принимать ее и способствовать ее оказанию, в частности в том случае, если государство не способно или не желает эффективно удовлетворять все гуманитарные потребности²⁸.

78. В Кампальской конвенции, например, национальным властям предлагается запрашивать международную помощь, когда имеющиеся ресурсы являются неадекватными для защиты внутренне перемещенных лиц и оказания им помощи²⁹. В соответствии с Протоколом района Великих озер, государства обязаны «содействовать быстрому и беспрепятственному гуманитарному доступу и помощи для внутренне перемещенных лиц» (статья 3, пункт 6). В колумбийском законе о внутренне перемещенных лицах конкретно признаются права перемещенных лиц на помощь и соответствующее право международного сообщества оказывать гуманитарную помощь³⁰.

79. В пункте 2 руководящего принципа 25 указывается:

«Международные гуманитарные организации и другие соответствующие стороны имеют право предлагать свои услуги для оказания помощи перемещенным внутри страны лицам. Такие предложения не следует рассматривать как недружественный акт или вмешательство во внутренние дела какого-либо государства и к ним следует относиться доброжелательно. Эти предложения не могут произвольно отклоняться, особенно если соответствующие органы власти не способны или не желают оказать требуемую гуманитарную помощь».

80. Согласно этому принципу, который отражает позицию Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи и региональных организаций³¹, государства

²⁷ См. резолюцию 46/182 Генеральной Ассамблеи, приложение: руководящий принцип 3.

²⁸ См. доклад Генерального секретаря A/64/819, пункт 24; и Замечание общего порядка № 12 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам: Право на адекватное питание (статья 11), пункт 6.

²⁹ См. Кампальскую конвенцию, статья 5, пункт 6; Протокол района Великих озер, статья 3, пункт 10; и Республика Перу, закон № 28232, касающихся внутренне перемещенных лиц (2005 год), статья 4, пункт 2.

³⁰ Республика Колумбия, закон № 387 (1997), статья 2, пункт 1.

³¹ См. резолюцию 1894 (2009) Совета Безопасности, в которой с озабоченностью отмечается острота ограничений, мешающих гуманитарному доступу, и подчеркивается «важность того, чтобы все стороны в вооруженном конфликте сотрудничали с гуманитарным персоналом для обеспечения и облегчения доступа» к пострадавшему гражданскому населению. См. также резолюции Совета Безопасности 688 (1991), 706 (1991), 822 (1993), 853 (1993) и 874 (1993) и другие, содержащие призыв к обеспечению беспрепятственного гуманитарного доступа в конкретных конфликтных ситуациях, и резолюции Генеральной

должны осуществлять свои суверенные права добросовестно и в соответствии с обязательствами, вытекающими из суверенитета, включая обязательство в области прав человека по обеспечению оказания необходимой гуманитарной помощи. Точно так же, согласно обычному международному гуманитарному праву, применимому в условиях международных вооруженных конфликтов, а также вооруженных конфликтов немеждународного характера, стороны в конфликте «должны разрешать и облегчать быстрый и беспрепятственный доступ к нуждающимся гражданским лицам чрезвычайной гуманитарной помощи, которая является беспристрастной по характеру и осуществляется без какого-либо неблагоприятного различия, при условии сохранения их права на контроль»³².

81. Государства могут исключать помощь, предлагаемую субъектами, которые при оказании гуманитарной помощи отказываются уважать гуманитарные принципы гуманности, беспристрастности и нейтралитета³³, а также оперативной независимости³⁴, или грубо их нарушают³⁵. Кроме того, в условиях вооруженного конфликта государствам разрешается временно ограничивать свободу передвижения уполномоченного персонала, занимающегося оказанием гуманитарной помощи, в случае настоятельной военной необходимости³⁶.

82. Тем не менее государства не выполняют свои обязательства, если они отказываются от предлагаемой помощи без указания каких-либо причин, или если причины основаны на ошибках в фактах (например, отрицание гуманитарных потребностей без надлежащей оценки). Государства также действуют произвольно, если они отказывают в доступе по причинам, которые не соответствуют их международным обязательствам, например, если государство отказывается от помощи, предлагаемой в соответствии с гуманитарными принципами гуманности, беспристрастности, нейтралитета и независимости, несмотря на неспособность обеспечить необходимую помощь за счет использования других ресурсов³⁷.

83. Государства должны воздерживаться от того, чтобы избирательно отказывать в согласии на предложения гуманитарной помощи с намерением или целью дискриминации в отношении отдельной группы или слоя населения. Что касается нуждающихся внутренне перемещенных лиц, то в Руководящих прин-

Ассамблеи 60/L.1, пункт 169 и 62/153, пункт 15. Более подробный анализ см. в издании Walter Kalin, *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations* (revised edition) (Washington, D.C., The American Society of International Law, 2008).

³² Международный комитет Красного Креста, *Customary International Humanitarian Law. Vol. 1: Rules* (Cambridge, Cambridge University Press, 2005), rule 55.

³³ Определение этих гуманитарных принципов см. в резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи.

³⁴ См. резолюцию 58/114 Генеральной Ассамблеи, пятый пункт преамбулы.

³⁵ См. руководящий принцип 24, пункт 1. В целях сохранения своего статуса беспристрастности многие гуманитарные субъекты настаивают также на своем нейтралитете и независимости от любого государства или другого потенциально не нейтрального участника.

³⁶ *Customary International Humanitarian Law. Vol. 1: Rules*, rule 56.

³⁷ По этой причине Представитель выразил озабоченность по поводу высылки 13 крупных международных гуманитарных организаций, действующих в регионе Дарфура в Судане. См. пресс-релиз Представителя от 13 марта 2009 года: «Мир игнорирует крупные кризисы внутреннего перемещения», размещенный на сайте: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/Media.aspx?NewsID=8508&LangID=E.

ципах говорится о недопустимости такой дискриминации на основе, в частности, расы, пола, правового статуса, вероисповедания, политических или иных убеждений, или этнического или социального происхождения (см. руководящий принцип 4, пункт 1). Примером может служить правительство, систематически отказывающееся от предложений гуманитарной помощи затронутым кризисом регионам, населенным этническими группами, которые считаются поддерживающими политическую оппозицию.

84. В некоторых обстоятельствах в международном гуманитарном праве предусматриваются далеко идущие обязательства по предоставлению гуманитарного доступа. Оккупирующие державы должны соглашаться с планами оказания помощи и не имеют права блокировать подлинную гуманитарную помощь, если оккупированная территория или ее часть снабжаются неадекватно³⁸.

85. Аналогично, повстанцы, власти де-факто и другие негосударственные субъекты, контролирующие часть территории, не могут отказывать в согласии на оказание гуманитарной помощи на том основании, что у них нет суверенных прав на территорию, для которой предназначается помощь³⁹. Поэтому в пункте 5(g) статьи 7 Кампальской конвенции вооруженным группам конкретно запрещается «препятствовать гуманитарной помощи и прохождению всех связанных с оказанием чрезвычайной помощи грузов, оборудования и персонала для внутренне перемещенных лиц».

D. Обязательство координировать гуманитарную помощь и не препятствовать ей или не использовать ее не по назначению

86. Право внутренне перемещенных лиц запрашивать и получать помощь, вместе с обязательствами, вытекающими из суверенитета, налагают на государства обязанность координировать гуманитарную помощь, как внутри государственных структур, так и между государством и субъектами, предоставляющими дополнительную местную или внешнюю гуманитарную помощь⁴⁰. Многие страны создали специальные подразделения для этой цели, наиболее эффективные из которых занимают центральное положение, такое как канцелярия премьер-министра⁴¹.

87. В то же время национальные власти и, в сфере применения международного гуманитарного права, негосударственные стороны в конфликте должны обеспечивать и облегчать свободную транспортировку гуманитарной помощи и предоставлять лицам, занимающимся оказанием такой помощи, быстрый и

³⁸ Четвертая Женевская конвенция, статья 59, четвертый пункт.

³⁹ Пункт 2 статьи 18 Дополнительного протокола II касается только согласия «заинтересованной Высокой Договаривающейся Стороны», т.е. согласия государства.

⁴⁰ См. Кампальскую конвенцию, статья 2 (d); Протокол района Великих озер, статья 3, пункт 2; и Межамериканскую конвенцию о содействии оказанию помощи в случае стихийных бедствий, статья IV.

⁴¹ Примеры см. в издании «Защита внутренне перемещенных лиц: Справочник для законодательных и директивных органов», ссылка 2 выше.

беспрепятственный доступ к внутренне перемещенным лицам⁴². С этим связано обязательство не использовать гуманитарную помощь не по назначению по политическим или военным соображениям (руководящий принцип 24, пункт 2). Обязательство не препятствовать доступу имеет отношение к внешней помощи, принимаемой государством и местными властями, и гуманитарной помощи, предоставляемой самим государством (например, когда существуют разногласия между государственными учреждениями в области гуманитарной деятельности и безопасности).

88. Существует противоречие между необходимостью координировать гуманитарную помощь и созданием чрезмерных препятствий для такой помощи или невольным способствованием обострению кризиса. Могут возникать споры по поводу масштаба гуманитарных потребностей и характера, количества и качества гуманитарной помощи, требуемой для их удовлетворения. Совместные оценки потребностей с участием получателей, доноров и властей помогут получить соответствующие данные о том, что является соответствующим и необходимым. Консультации с получателями-правообладателями и взаимодействие с ними в деле оказания помощи должно быть широким и всеохватным; с тем чтобы не допустить дискриминацию и обеспечить, чтобы определенные лица не брали на себя роль «главных» по распределению гуманитарной помощи.

89. Гибкость, диалог между многочисленными заинтересованными сторонами и готовность идти на прагматические компромиссы могут значительно помочь в устранении противоречий. Например, через несколько месяцев после землетрясения 12 января 2010 года правительство Гаити просило сделать поэтапным повсеместное распределение бесплатной продовольственной помощи, опасаясь, что она может усилить зависимость получателей и подорвать местные рынки. Соответственно, Организация Объединенных Наций и другие крупные организации, оказывающие гуманитарную помощь, согласились принять такой подход, в том числе путем предоставления получателям-правообладателям наличных или продовольствия в обмен на общественные работы (например, уборка мусора), все же продолжая при этом осуществлять целевые программы оказания бесплатной продовольственной помощи для наиболее уязвимых.

90. В других случаях государствам не удастся адаптировать нормативно-правовые режимы, предназначенные для нормальных условий, к кризисным ситуациям. Пока гуманитарные товары остаются без движения в порту, ожидая таможенную и техническую проверку, страдают люди. Прибытие необходимого персонала может чрезмерно затягиваться из-за жестких визовых требований. Возможность координировать гуманитарную помощь, без ненужных препятствий для помощи, могут обеспечить законодательная предусмотрительность и письменные соглашения между национальными властями и гуманитарными субъектами. В гватемальском законодательстве, например, предусматривается создание специальных мобильных групп на случай стихийных бедствий, составленных из представителей различных министерств и департаментов прави-

⁴² Руководящий принцип 25, пункт 3. См. также Кампальскую конвенцию, статьи 3, пункт 1(g) и 7, пункт 5(g); Дополнительный протокол I к Женевским конвенциям 1949 года, статья 70, пункт 2; и *Customary International Humanitarian Law. Vol. 1: Rules* (см. ссылку 32 выше), Rule 55. Это обязательство легло также в основу многочисленных обязательных резолюций Совета Безопасности, таких как резолюция 1910 (2010), пункт 17.

тельства, которые наделены властью решать вопросы въезда людей и ввоза товаров и оборудования для обеспечения оперативной обработки международной гуманитарной помощи². Совместные коммюнике между Организацией Объединенных Наций и правительством Судана в 2004 и 2007 годах также имели целью создание ускоренных процедур, хотя на пути осуществления этих соглашений возникли необъяснимые задержки и препятствия⁴³.

91. Представитель выражает озабоченность по поводу случаев, когда государства вводят налоговые платежи и таможенные пошлины в отношении международной гуманитарной помощи. Он подчеркивает, что на деле такая помощь экономит государству значительные средства, так как она помогает государству выполнять свое собственное обязательство по оказанию гуманитарной помощи. Более того, учитывая то, что мировые гуманитарные ресурсы ограничены и никогда не являются достаточными для удовлетворения всех потребностей, налоги и пошлины, налагаемые на гуманитарную помощь одним государством, по сути истощают ресурсы, необходимые для оказания жизненно важной помощи нуждающимся людям в других государствах. Гуманитарная помощь должна быть освобождена от уплаты налогов и пошлин, непосредственно связанных с чрезвычайной и иной помощью в целях проведения первичных восстановительных работ, включая налог на добавленную стоимость и таможенные пошлины⁴⁴.

Е. Обязательство защищать лиц, занимающихся оказанием гуманитарной помощи, их транспортных средств и грузов

92. Национальные власти и, в сфере применения международного гуманитарного права, вооруженные группы, обязаны уважать и защищать гуманитарную помощь и ее участников⁴⁵. Это включает обязательство принимать все необходимые и разумные меры против нападений и других насильственных действий, в том числе путем тщательного расследования и судебного преследования нарушителей.

93. Грань между разумными мерами по защите гуманитарных операций и чрезмерными препятствиями для гуманитарных действий иногда может быть тонкой. Более того, некоторые государства намеренно вводят ограничения доступа в целях манипулирования потоками помощи и недопущения неудобного гуманитарного присутствия. Представитель считает, что ограничения в области безопасности должны иметь рациональную основу и подлежать пересмотру. Более того, национальные власти и другие участники, вводящие ограничения, должны вступать в диалог с гуманитарными субъектами в целях определения

⁴³ См. S/2009/277, приложение, пункт 10, и S/2010/213, пункт 71.

⁴⁴ См. Руководящие принципы для внутреннего облегчения и регулирования международной чрезвычайной помощи в случае стихийных бедствий и помощи в проведении первичных восстановительных работ (документ МФКК № 30IC/07/R4 приложение), принятые 30 ноября 2007 года на тридцатой Международной конференции Движения Красного Креста и Красного Полумесяца (см. документ МФКК № 30IC/07/R4), руководящие принципы 17 и 21.

⁴⁵ См. руководящий принцип 26; Конвенцию о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала, статья 7, пункт 1; *Customary International Humanitarian Law. Vol. I: Rules* (см. ссылку 32 выше), rules 31 and 32; и Протокол района Великих озер, статья 3, пункт 7.

того, какие меры создадут наименьшие помехи для гуманитарных операций, при этом одновременно обеспечивая приемлемый уровень безопасности. Представитель также подтверждает сохраняющуюся важность гуманитарных принципов гуманности, беспристрастности, нейтралитета и независимости в целях достижения приемлемости для всех сторон конфликта, а также их согласия и гарантий безопасного прохода.

IV. Выводы и рекомендации

94. Внутренне перемещенные и другие лица, затронутые вооруженным конфликтом и стихийными бедствиями, имеют право запрашивать⁴⁶ и получать гуманитарную помощь. Государство имеет соответствующее обязательство обеспечивать всю необходимую гуманитарную помощь. Из этого вытекают конкретные обязанности, включая обязанность планировать, координировать и защищать гуманитарную помощь и не препятствовать ей, а также обязанность не отказывать произвольно в согласии на предлагаемую гуманитарную помощь.

95. Рост ограничений в отношении гуманитарного доступа ведет к лишению внутренне перемещенных и других лиц, затронутых конфликтом и стихийными бедствиями, их прав на помощь. Административные и технические барьеры регулярно препятствуют осуществлению гуманитарной деятельности. Для участников гуманитарной деятельности становится все труднее отстаивать беспристрастность, нейтралитет и независимость, образующие основу их работы, по мере того как государства и коалиции государств стремятся привести гуманитарную деятельность в соответствие со своими собственными политическими и военными программами действий, создавая тенденцию, на которую частично возлагают ответственность за рост насилия в отношении сотрудников гуманитарных организаций. Такой рост числа политически мотивированных нападений на персонал гуманитарных организаций и других видов отсутствия безопасности, нарушающих ход осуществления гуманитарных операций, оказывает глубокое воздействие как на масштабы, так и на методы оказания гуманитарной помощи, причем главными жертвами становятся получатели-правообладатели.

96. Представитель призывает все государства-члены сформировать основанные на нормах рамки для международной гуманитарной помощи, принимая во внимание Руководящие принципы о перемещении лиц внутри страны и Руководящие принципы для внутреннего облегчения и регулирования международной чрезвычайной помощи в случае стихийных бедствий и помощи для проведения первичных восстановительных работ⁴⁷ и, в частности:

⁴⁶ В отсутствие «запроса», обязательства государства также применяются, когда власти государства знали или должны были знать о существовании таких гуманитарных потребностей.

⁴⁷ Эти Руководящие принципы были приняты на тридцатой Международной конференции Движения Красного Креста и Красного Полумесяца, проходившей 26–30 ноября 2007 года в Женеве.

а) четко признать в соответствующих национальных законах, политике, административных и военных инструкциях право внутренне перемещенных и других лиц, затронутых конфликтом или стихийными бедствиями, запрашивать и получать гуманитарную помощь на равной и недискриминационной основе; и соответствующее обязательство государства обеспечивать помощь, в том числе путем содействия оказанию международной помощи, особенно там, где имеющиеся на местах ресурсы являются недостаточными;

б) не отказывать произвольно в согласии на предлагаемую гуманитарную помощь и предоставлять быстрый и беспрепятственный доступ для всей принимаемой гуманитарной помощи;

в) информировать общественность о ценной роли гуманитарных субъектов в облегчении человеческих страданий и разрешать споры на основе прагматического диалога;

г) создавать специальные национальные структуры по координации гуманитарной деятельности, предпочтительно в центральных органах правительства. Координационные структуры должны подлежать аудиту и надзору со стороны гражданских лиц, не входящих в исполнительные органы власти, и, по крайней мере в конфликтных ситуациях, быть институционально отделенными от военного аппарата и аппарата в области безопасности. Соответствующим органам власти на национальном и местном уровнях должны быть предоставлены четкие полномочия и обязанности по оказанию гуманитарной помощи, а также необходимые ресурсы;

д) создавать четкие процедуры и критерии для оценки гуманитарных потребностей и определения требуемой международной помощи. Оценки должны основываться на международных стандартах, таких как стандарты проекта «Сфера», и использовать методологию на основе широкого участия, с привлечением властей, доноров, затронутых лиц и общин, и особенно уязвимых групп;

е) создавать эффективные механизмы наблюдения, контроля качества и обжалования для проверки и ориентации процесса оказания гуманитарной помощи и разрешать независимое наблюдение;

ж) создавать упрощенные процедуры для чрезвычайных ситуаций, в том числе в отношении внутренней регистрации и правосубъектности для международных участников; визовых и въездных формальностей для международного персонала и таможенных процедур; и процедур технической проверки гуманитарной помощи и оборудования. Отменить сохраняющиеся платежи и налоги в отношении гуманитарной помощи;

з) покончить с безнаказанностью за нападения на сотрудников гуманитарных организаций и гуманитарные операции путем тщательного расследования и судебного преследования нарушителей в национальных судах и, при необходимости, путем сотрудничества с Международным уголовным судом. Принимать соответствующие дисциплинарные и уголовные меры в отношении должностных лиц, препятствующих гуманитарной помощи или использующих ее не по назначению;

i) уважать гуманитарные принципы в ходе проведения своей политики в области безопасности и внешних сношений; обеспечивать энергичное, принципиальное и скоординированное дипломатическое реагирование в ситуациях, когда государства произвольно отказывают в гуманитарном доступе или препятствуют ему; и финансировать гуманитарную помощь на основе потребности и в соответствии с принципами и передовой практикой предоставления гуманитарной донорской помощи;

j) наращивать усилия по разработке основанных на нормах и правах международных рамок в отношении гуманитарной помощи.

97. Представитель призывает гуманитарные организации и учреждения регулярно рассматривать вопрос о своем собственном соблюдении гуманитарных принципов; сопротивляться принятию условий, наносящих ущерб или кажущихся наносящими ущерб принципам гуманности, нейтралитета, беспристрастности и независимости своих операций; и укреплять свои усилия по обеспечению того, чтобы получатели-правообладатели в полной мере участвовали в планировании, осуществлении и оценке гуманитарной помощи.