

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГРАЖДАНСКИХ И ВОЕННЫХ СУБЪЕКТОВ В СЛОЖНЫХ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

- СПРАВОЧНЫЙ ДОКУМЕНТ МПК -

28 июня 2004 ГОДА

Вводное замечание:

Настоящий документ одобрен Рабочей группой Межучрежденческого постоянного комитета (РГ МПК) в качестве справочного документа МПК на ее 57-м заседании 16–17 июня 2004 года. Он является дополнением к "Руководящим принципам использования военных ресурсов и средств гражданской обороны для поддержания гуманитарной деятельности Организации Объединенных Наций в сложных чрезвычайных ситуациях" от марта 2003 года.

Документ подготовлен Управлением по координации гуманитарной деятельности (УКГД) Организации Объединенных Наций совместно с членами МПК, Исполнительным комитетом Организации Объединенных Наций по гуманитарным вопросам (ИКГВ) и Консультативной группой Секции координации взаимодействия гражданских и военных органов УКГД (КГ-СКГВ), а также научными рецензентами и работающими на местах коллегами из ряда организаций.

Документ будет не имеющим обязательной силы справочным материалом для тех, кто занимается практической гуманитарной деятельностью, помогая им в разработке практических рекомендаций по взаимодействию гражданских и военных субъектов для конкретных сложных чрезвычайных ситуаций применительно к отдельным странам. Он будет обновляться по мере изменения условий, в которых мы работаем, и по мере появления новых руководящих указаний по смежным вопросам.

В части 1 документа дан обобщенный обзор природы и характера взаимодействия гражданских и военных субъектов в сложных чрезвычайных ситуациях. В части 2 перечислены основные гуманитарные принципы и понятия, которых необходимо придерживаться при координации действий с вооруженными силами, а в части 3 предложены практические соображения для гуманитарных работников, занимающихся координацией взаимодействия гражданских и военных субъектов.

СОДЕРЖАНИЕ

ЧАСТЬ 1 ВВЕДЕНИЕ

- A. Предварительные замечания
- B. Цель и назначение настоящего документа
- C. Определение ключевых терминов
- D. Общие сведения

ЧАСТЬ 2 ПРИНЦИПЫ И КОНЦЕПЦИИ

- A. Гуманность, нейтралитет и беспристрастность
- B. Доступ гуманитарного персонала к уязвимым группам населения
- C. Восприятие гуманитарной деятельности
- D. Оказание помощи в соответствии с потребностями и без дискриминации
- E. Различие между гражданскими и военными лицами при осуществлении гуманитарной деятельности
- F. Оперативная независимость гуманитарной деятельности
- G. Безопасность гуманитарного персонала
- H. Не навреди
- I. Уважение международных юридических документов
- J. Уважение к культуре и обычаям
- K. Согласие сторон конфликта
- L. Применение в качестве последнего средства
- M. Необходимость избегать зависимости от военных

ЧАСТЬ 3 ПРАКТИЧЕСКИЕ СООБРАЖЕНИЯ

- A. Установление каналов связи
- B. Совместное использование информации
- C. Использование военных ресурсов для целей гуманитарных операций
- D. Использование военных и вооруженных эскортов для гуманитарных конвоев
- E. Совместные гражданско-военные операции по оказанию помощи
- F. Отдельные военные операции с целью оказания помощи
- G. Общие принципы поведения гуманитарного персонала

Приложение: Относящиеся к теме документы и адрес веб-страницы

ЧАСТЬ 1 ВВЕДЕНИЕ

А. Предварительные замечания

1. В сложных чрезвычайных ситуациях традиционно существует различие между военными и невоенными сферами – подход, основанный на принципах международного гуманитарного права, проводящих различие между лицами, участвующими и не участвующими в боевых действиях, защищая последних от вооруженных нападений. В последнее время, однако, вооруженные силы все шире участвуют в операциях невоенного характера, включая оказание помощи и услуг местному населению. В то же время вследствие изменяющейся природы современных сложных чрезвычайных ситуаций гуманитарное сообщество сталкивается с возросшими сложностями в осуществлении операций, а также с большими рисками и опасностями для своих сотрудников на местах, вынуждавшими некоторых из них в отдельных случаях время от времени обращаться за поддержкой и защитой к вооруженным силам¹. Таким образом, практика реальной деятельности на местах постепенно привела к необходимости различных форм координации взаимодействия гражданских и военных субъектов при осуществлении гуманитарных операций.

2. Подобные тенденции наряду со случаями военных интервенций, производимых якобы с "гуманитарными" целями, привели к размыванию различия между гуманитарным и военным пространством² и чреваты стиранием основополагающих особенностей этих двух областей. Это также вызывает значительную обеспокоенность в отношении применения гуманитарных принципов и направлений политики, а также вопросов, связанных с осуществлением операций. Кроме того, такие тенденции требуют как расширения коммуникации, координации и взаимопонимания между гуманитарными учреждениями и военными субъектами, так и знания мандатов, потенциала и пределов возможностей друг друга.

3. Ввиду этого гуманитарное сообщество сочло необходимым изучить широкий спектр проблем, проистекающих из взаимодействия гражданских и военных субъектов, и предложить справочный документ более широкого охвата, чем уже разработанные отдельные руководящие принципы, которые относятся либо к конкретным аспектам взаимодействия гражданских и военных субъектов³, либо к взаимоотношениям гражданских и военных субъектов в конкретной сложной чрезвычайной ситуации⁴.

¹ Только за последние два года военная поддержка и/или защита при осуществлении определенных гуманитарных операций была оказана в целом ряде сложных чрезвычайных ситуаций, в том числе в Ираке, Афганистане, Кот-д'Ивуаре, Эритрее, Либерии, Северной Уганде и Сьерра-Леоне.

² Разъяснение понятий "гуманитарное пространство" и "обстановка проведения гуманитарной операции" см. в пункте 3 *"Руководящих принципов использования военных ресурсов и средств гражданской обороны для поддержания гуманитарной деятельности Организации Объединенных Наций в сложных чрезвычайных ситуациях"* от марта 2003 года.

³ Существующие руководящие принципы по конкретным аспектам взаимодействия гражданских и военных субъектов включают *"Руководящие принципы использования военных ресурсов и средств гражданской обороны для поддержания гуманитарной деятельности Организации Объединенных Наций в сложных чрезвычайных ситуациях"* от марта 2003 года и *"Использование военных и вооруженных эскортов для гуманитарных конвоев – Дискуссионный документ и не имеющие обязательной силы рекомендации"* от сентября 2001 года.

⁴ Существующие руководящие принципы по взаимодействию гражданских и военных субъектов в конкретной сложной чрезвычайной ситуации включают *"Общее руководство по взаимодействию персонала Организации Объединенных Наций с военными и гражданскими представителями оккупирующей державы в Ираке"* от 8 мая 2003 года и *"Отношения с вооруженными силами в Афганистане – Руководящие принципы для региональных координаторов Миссии Организации Объединенных Наций по оказанию помощи Афганистану и другого персонала ООН"* от 2002 года. Документы *"Общее руководство по взаимодействию персонала Организации Объединенных Наций с многонациональными силами с мандатом Организации Объединенных Наций в Либерии"*

В. Цель и назначение настоящего документа

4. Настоящий документ подготовлен по просьбе Рабочей группы Межучрежденческого постоянного комитета (МПК)⁵ с общей целью расширить представление о взаимодействии гражданских и военных субъектов, включая трудности и недостатки такого взаимодействия. Хотя это взаимодействие порождает многочисленные сложные вопросы, для гуманитарного сообщества остается жизненно важным добиться ясного понимания природы этого взаимодействия, а также общего понимания того, когда и как следует и как не следует осуществлять координацию с военными при выполнении гуманитарных задач.

5. Настоящий документ имеет тройную цель. Во-первых, он представляет собой попытку выявить в общих чертах природу и характер взаимоотношений гражданских и военных субъектов в сложных чрезвычайных ситуациях. Во-вторых, он содержит обзор ряда основных гуманитарных принципов и понятий, которых следует придерживаться при координации действий с военными. В-третьих, в нем уделяется внимание практическим ключевым соображениям для гуманитарных работников, занимающихся координацией взаимодействия гражданских и военных субъектов.

6. Документ будет служить общим справочным материалом для тех, кто занимается практической гуманитарной деятельностью, – инструментом, к которому они могут обратиться при выработке практических рекомендаций с учетом специфики взаимодействия гражданских и военных субъектов в конкретной сложной чрезвычайной ситуации, подобной тем, которые сложились в Ираке и Либерии в 2003 году⁶. Любой привязанный к определенной ситуации набор руководящих принципов должен учитывать особые обстоятельства конкретной операции и, следовательно, должен разрабатываться индивидуально в каждом конкретном случае.

7. Основное внимание в настоящем документе сосредоточено на отношениях между гуманитарными организациями и официальными военными силами (т. е. военными формированиями государства или региональной/межправительственной организации, имеющими иерархический порядок подчиненности), как вооруженными, так и невооруженными, как правительственными, так и межправительственными. Такое военное присутствие может включать широкий спектр субъектов, таких как местные или национальные вооруженные силы, многонациональные силы, миротворческие войска Организации Объединенных Наций, международные военные наблюдатели, иностранные оккупационные силы, региональные войска и другие официально организованные войска.

8. Различные мандаты, особенности и природа этих разнообразных военных субъектов могут вызвать необходимость того, чтобы гуманитарное сообщество воспринимало различные группировки по-разному или даже иногда с существенно различными подходами. Например, при взаимодействии с оккупационными силами⁷ необходимо принимать во внимание иные факторы, нежели те, которые требуется учитывать в отношении национальных сил, невооруженных военных наблюдателей или миротворческих сил под

(“*General Guidance for Interaction Between United Nations Personnel and the UN-Mandated Multinational Force in Liberia*”) и “*Отношения с вооруженными силами на Гаити: Линия поведения для персонала Организации Объединенных Наций*” (“*Relations avec les Forces Armees en Haïti: Ligne de Conduite pour le Personnel des Nations Unies*”) по состоянию на 1 апреля 2004 года существуют в виде проектов.

⁵ Рабочая группа Межучрежденческого постоянного комитета (РГ МПК) на своем 52-м заседании в марте 2003 года обратилась к УКГД с просьбой подготовить "... документ с изложением концепции взаимодействия военных и гуманитарных субъектов после тщательного анализа текущего состояния этого взаимодействия".

⁶ Подробнее см. сноску 4 выше.

⁷ Например, такими как коалиционные силы оккупирующих держав, в настоящее время развернутые в Ираке.

командованием Организации Объединенных Наций. Важнейшее различие, которое следует проводить, заключается в том, является ли, стала ли или воспринимается ли военная группировка, с которой взаимодействуют участники гуманитарной операции, стороной конфликта. Для рассмотрения конкретных обстоятельств и потребностей в установлении отношений между участниками гуманитарной операции и какой-либо из этих индивидуальных категорий военных субъектов требуются отдельные конкретные документы, содержащие соответствующие рекомендации. Подобную политику можно формулировать при помощи различных механизмов. Настоящий же документ представляет собой попытку рассмотреть взаимодействие между гражданскими и военными субъектами в общих чертах, поэтому в нем не проводится различие между различными военными субъектами.

9. Отношения между гуманитарными организациями и негосударственными вооруженными группировками⁸, частными вооруженными формированиями, охранными компаниями и наемниками, а также любым национальным или международным полицейским присутствием, хотя и весьма актуальные в сегодняшних конфликтных ситуациях, исключены из анализа в настоящем документе во избежание размывания фокуса внимания. Проблемы общей безопасности, включая опасности при осуществлении операций, с которыми приходится сталкиваться в условиях растущих угроз мирового терроризма, исключены по этой же причине.

С. Определение ключевых терминов

10. Чтобы облегчить понимание разработанных в настоящем документе понятий и избежать возникновения путаницы в связи с разнообразием возможных определений, присутствующих в терминологии, некоторые ключевые термины, используемые в настоящем документе, определяются следующим образом:

Координация взаимодействия гражданских и военных субъектов⁹:

Диалог и взаимодействие по важнейшим вопросам между гражданскими и военными субъектами в гуманитарных чрезвычайных ситуациях, необходимые для защиты и продвижения гуманитарных принципов, избежания конкуренции, минимизации несогласованности и, по возможности, для достижения общих целей. Основные стратегии координации располагаются в диапазоне от сосуществования до сотрудничества. Координация является совместной обязанностью, которую облегчают взаимодействие и совместная подготовка.

Сложная чрезвычайная ситуация:

Согласно определению МПК, сложная чрезвычайная ситуация есть "гуманитарный кризис в стране, регионе или обществе, где наблюдается полный или значительный распад власти в результате внутреннего или внешнего конфликта, требующий

⁸ Полевая практика достижения договоренностей с негосударственными субъектами будет обобщена в готовящемся к публикации *"Руководстве по полевой практике переговоров с вооруженными группировками"* (*Manual on Field Practices on Negotiations with Armed Groups*). Руководство будет опубликовано летом 2004 года, и при необходимости соответствующие выводы и принципы из этого Руководства могут быть использованы при обновлении настоящего документа.

⁹ Определение "координации взаимодействия гражданских и военных субъектов" идентично использованному в *"Руководящих принципах использования военных ресурсов и средств гражданской обороны для поддержания гуманитарной деятельности Организации Объединенных Наций в сложных чрезвычайных ситуациях"* от марта 2003 года. Департамент операций по поддержанию мира Организации Объединенных Наций (ДОПМ) использует другое определение координации гражданских и военных субъектов взаимодействия; см. документ ДОПМ *"Политика координации взаимодействия гражданских и военных субъектов"* (*Civil-Military Coordination Policy*) от 9 сентября 2002 года.

международного реагирования, выходящего за рамки мандата или возможностей любого отдельно взятого учреждения и/или реализуемой страновой программы Организации Объединенных Наций".

Гуманитарный субъект:

Гуманитарные субъекты – это гражданские лица, действующие как на национальном, так и на международном уровне, как в рамках, так и вне рамок Организации Объединенных Наций, представляющие как правительственные, так и неправительственные организации и приверженные гуманитарным принципам и занимающиеся гуманитарной деятельностью.

Военный субъект:

Военными субъектами называют официальные военные силы, т. е. военные силы государства или региональной/межправительственной организации, имеющие иерархический порядок подчиненности, как вооруженные, так и не вооруженные, как правительственные, так и межправительственные. Это может включать широкий спектр субъектов, таких как местные или национальные вооруженные силы, многонациональные силы, миротворческие войска Организации Объединенных Наций, международные военные наблюдатели, иностранные оккупационные силы, региональные войска и другие официально организованные войска.

D. Общие сведения

11. Гуманитарные и военные субъекты характеризуются принципиально различными институциональным мышлением и культурой: военным присущи очевидный порядок подчинения и четкая организационная структура, в то время как гуманитарное сообщество отличается разнообразием. Эти две группы имеют различные мандаты, цели, методы работы и даже терминологию. Для военных субъектов важно понимать сложную сеть гуманитарной помощи, куда входят международные организации и местные, национальные и международные НПО, которые сотрудничают с национальным персоналом и местными партнерами. Гуманитарная деятельность также в значительной мере зависит от того, как ее воспринимают стороны конфликта. Большинство местных субъектов, занимающихся гуманитарной работой, присутствуют в зоне чрезвычайной ситуации задолго до прибытия туда международных служащих и продолжают выполнять свои функции после их отъезда. Таким образом, основными достоинствами любой гуманитарной операции является чуткость к местным особенностям восприятия и следование существующим условиям и представлениям о беспристрастности и независимости, и это следует довести до сведения военных. Гуманитарным субъектам, с другой стороны, важно знать о разнообразных причинах и мотивах возможных действий военных, которые могут явиться вторжением в гуманитарное пространство.

12. В контексте взаимодействия гражданских и военных субъектов встречается ряд ситуаций, при которых может появиться необходимость в определенном уровне координации между гуманитарными и военными субъектами. Как указано в пункте 10, *координация* взаимодействия гражданских и военных субъектов есть совместная обязанность гуманитарных и военных субъектов, причем она может происходить с различной интенсивностью и в различных формах. Там, где сотрудничество между гуманитарными и военными субъектами не является уместным, подходящим или возможным или где отсутствуют общие цели, эти субъекты просто работают рядом. Такие отношения лучше всего назвать *сосуществованием*; в этом случае координация взаимодействия гражданских и военных субъектов должна быть сосредоточена на том, чтобы свести к минимуму конкуренцию и конфликты, с тем чтобы дать возможность различным субъектам

действовать в одном географическом районе с минимальным ущербом для действий друг друга. При наличии общей цели и согласованной стратегии и при согласии всех сторон работать сообща может стать возможным *сотрудничество*; в этом случае координация должна быть сосредоточена на повышении эффективности и действенности объединенных усилий по выполнению гуманитарных задач.

13. В то же время при любых обстоятельствах важно сохранять четкое разделение ролей военных и гуманитарных субъектов, различая их соответствующие сферы компетенции и ответственности. Этот подход внутренне присущ принципам международного гуманитарного права, основывается на них и имеет решающее значение для сохранения независимости гуманитарной деятельности. Необходимость в том, чтобы гуманитарные работники фактически и внешне сохраняли дистанцию в отношениях с военными, особенно важна применительно к воюющим силам или представителям оккупирующей державы¹⁰. Любую координацию действий со стороны вооруженного конфликта необходимо осуществлять с крайней осмотрительностью, осторожностью и деликатностью, учитывая, что фактическое или видимое установление тесных контактов с воюющей стороной может привести к потере нейтралитета и беспристрастности гуманитарной организации, что может в свою очередь затронуть безопасность получателей гуманитарной помощи, а также гуманитарного персонала и поставить под угрозу осуществление всей гуманитарной операции в зоне конфликта. Таким образом, *сотрудничество* – более тесная форма координации – с воюющими силами не должно в принципе иметь место, если только оно не применяется при чрезвычайных и исключительных обстоятельствах и как последнее средство.

14. Однако внимание, уделяемое такому различию, не следует толковать как предложение не осуществлять координацию действий между гуманитарными и военными субъектами. Конкретная ситуация на местах и природа военной операции в данной ситуации являются факторами, определяющими вид координации, который может иметь место. К возможным характеристикам координации взаимодействия гражданских и военных субъектов относятся обмен определенной информацией, тщательное распределение задач и, когда это выполнимо и уместно, совместное планирование.

15. Военные часто имеют необходимый потенциал, для того чтобы помочь создать на местности благоприятную среду, в которой можно осуществлять гуманитарную деятельность в относительной безопасности. Военные могут также располагать практическими возможностями, которыми можно воспользоваться при оказании помощи, такими как быстрое развертывание крупных контингентов персонала и большого количества оборудования и средств материально-технического обеспечения. Однако знания и опыт гуманитарных работников – включая идентификацию получателей помощи, оценку потребностей и уязвимых мест, беспристрастное и нейтральное распределение помощи и общий контроль и оценку деятельности – остаются существенно важными для эффективного и успешного осуществления гуманитарной операции.

16. Природа отношений между гуманитарной организацией или группой гуманитарных организаций и военными, а также поведение этих субъектов в рамках таких отношений могут повлиять и на другие гуманитарные учреждения, работающие в том же районе и даже

¹⁰ В качестве примера принципов и практических соображений, включая подробности о допустимых и недопустимых действиях при взаимодействии с оккупирующей державой, см. "Общее руководство по взаимодействию персонала Организации Объединенных Наций с военными и гражданскими представителями оккупирующей державы в Ираке" от 8 мая 2003 года.

за его пределами, и оказать отрицательное воздействие на восприятие гуманитарной деятельности в целом. Например, использование вооруженных эскортов одной гуманитарной организацией может отрицательно повлиять на восприятие нейтралитета и беспристрастности других гуманитарных организаций, действующих в том же районе. Поэтому желательно координировать действия гуманитарных организаций, с тем чтобы это по возможности приводило к общему подходу к взаимодействию гражданских и военных субъектов в данной сложной чрезвычайной ситуации.

ЧАСТЬ 2 ПРИНЦИПЫ И КОНЦЕПЦИИ

17. Вся гуманитарная деятельность, включая координацию взаимодействия гражданских и военных субъектов в гуманитарных целях в сложных чрезвычайных ситуациях, должна осуществляться в соответствии с важнейшими основными принципами *гуманности*, *нейтралитета* и *беспристрастности*. В настоящем разделе вкратце изложены эти главные принципы гуманитарной деятельности, а также другие важные принципы и концепции, которых необходимо придерживаться при планировании и осуществлении координации взаимодействия гражданских и военных субъектов.

А. Гуманность, нейтралитет и беспристрастность¹¹

18. Координация любого взаимодействия гражданских и военных субъектов должна служить главному гуманитарному принципу *гуманности*; т. е. человеческие страдания нужно облегчать, где бы они ни встречались. При определении того, следует ли гуманитарным учреждениям координировать свою деятельность с вооруженными силами и в какой мере это нужно делать, необходимо учитывать потенциальные последствия слишком тесных контактов с военными или даже восприятия таких контактов, тем более что они могут поставить под угрозу гуманитарные принципы *нейтралитета* и *беспристрастности*. Концепция неприсоединения лежит в основе принципа *нейтралитета* в гуманитарной деятельности; точно так же идея отсутствия дискриминации имеет решающее значение для принципа *беспристрастности*. Вместе с тем ключевая гуманитарная цель обеспечения защиты нуждающихся в ней групп населения и оказания им помощи может иногда требовать прагматичного подхода, в том числе координации взаимодействия гражданских и военных субъектов. Даже в этом случае необходимо уделить достаточное внимание установлению нужного равновесия между прагматичным и принципиальным реагированием, с тем чтобы координация действий с военными не поставила под угрозу гуманитарные императивы.

В. Доступ гуманитарного персонала к уязвимым группам населения

19. Гуманитарным учреждениям необходимо сохранять способность получения доступа ко всем уязвимым группам населения во всех районах сложной чрезвычайной ситуации и договариваться о таком доступе со всеми сторонами конфликта. Необходимо также особо позаботиться о том, чтобы обеспечить устойчивость доступа. Координацию действий с военными следует рассматривать при условии, что она облегчает, обеспечивает и поддерживает доступ гуманитарного персонала, а не препятствует ему.

С. Восприятие гуманитарной деятельности

20. Оказание гуманитарной помощи всем нуждающимся в ней группам населения должно быть нейтральным и беспристрастным: она должна оказываться без политических или военных условий, а гуманитарный персонал не должен принимать чью-либо сторону в спорах или занимать политические позиции. Это может сказаться на доверии к гуманитарной деятельности в целом и на ее независимости. В любом случае при координации взаимодействия гражданских и военных субъектов следует следить о том, чтобы не подвергать опасности давно существующую местную сеть и не подрывать доверие, которое сумели завоевать и поддерживать гуманитарные учреждения.

¹¹ Например, принципы гуманности, нейтралитета и беспристрастности указаны в качестве руководящих принципов гуманитарной помощи в *резолуции 46/182 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций* от 19 декабря 1991 года.

D. Оказание помощи в соответствии с потребностями и без дискриминации¹²

21. Гуманитарную помощь необходимо предоставлять, исходя из потребностей тех, кто пострадал в результате конкретной сложной чрезвычайной ситуации, с учетом имеющихся местных ресурсов, уже направленных на удовлетворение этих потребностей. Оценка таких потребностей должна быть независимой, а гуманитарную помощь необходимо предоставлять без какой бы то ни было дискриминации, независимо от расовой и этнической принадлежности, пола, религии, социального положения, национальности или политической принадлежности получателей помощи. Помощь должна предоставляться на равноправной основе всем нуждающимся в ней группам населения.

E. Различие между гражданскими и военными лицами при осуществлении гуманитарной деятельности

22. Всегда следует проводить четкое различие между лицами, участвующими и не участвующими в боевых действиях, *т. е.* между теми, кто активно участвует в военных действиях, и гражданскими и другими лицами, которые не участвуют или более не принимают непосредственного участия в вооруженном конфликте (в том числе больные, раненые, военнопленные и бывшие участники боевых действий, которые были демобилизованы). Международное гуманитарное право защищает лиц, не участвующих в боевых действиях, обеспечивая их неприкосновенность от нападения. Таким образом, гуманитарные работники никогда не должны представлять себя или свою работу как часть военной операции, а военный персонал должен воздерживаться от того, чтобы представлять себя гражданскими гуманитарными работниками.

F. Оперативная независимость гуманитарной деятельности

23. При любой координации взаимодействия гражданских и военных субъектов гуманитарные субъекты должны сохранять ведущую роль в осуществлении гуманитарных действий и руководстве ими. Гуманитарная деятельность и процесс принятия решений должны всегда оставаться независимыми как на оперативном, так и на политическом уровне. Гуманитарные организации не должны ни выполнять задачи от имени военных, ни представлять или осуществлять их политику. При этом не должно создаваться препятствий основным необходимым условиям гуманитарной деятельности, таким как свобода передвижения гуманитарного персонала, свобода проведения независимых оценок, свобода подбора персонала, свобода выявления получателей помощи исходя из их потребностей и свободный обмен информацией между гуманитарными учреждениями, а также со средствами массовой информации.

G. Безопасность гуманитарного персонала

24. Если создается впечатление, что гуманитарные субъекты связаны с вооруженными силами в конкретной ситуации, это может отрицательно повлиять на безопасность гуманитарного персонала и его способность получить доступ к уязвимым группам населения. Однако гуманитарные субъекты, действующие в чрезвычайной ситуации, должны найти самый быстрый, эффективный и безопасный способ обеспечить оказание наиболее существенной помощи уязвимым целевым группам населения. Этот способ должен быть уравновешен с первоочередной задачей обеспечения безопасности персонала и, ввиду

¹² Аналогичное положение об оказании помощи в соответствии с потребностями сформулировано в виде принципа 2 *"Кодекса поведения Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца и неправительственных организаций (НПО) при осуществлении программ ликвидации последствий катастроф и стихийных бедствий"*. Принцип отсутствия дискриминации изложен во множестве документов по правам человека, включая *Всеобщую декларацию прав человека* 1948 года; *Международный пакт о гражданских и политических правах* 1966 года; *Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах* 1966 года и т. д.

этого, учитывать любое реальное или видимое установление контактов с военными. Решение обеспечить безопасность гуманитарных работников при помощи военных следует рассматривать как последнее средство, когда другие механизмы обеспечения безопасности персонала недоступны, неадекватны или неуместны.

Н. Не навреди

25. При рассмотрении возможности координации взаимодействия гражданских и военных субъектов необходимо руководствоваться принципом "не навреди". Гуманитарные учреждения на политическом и оперативном уровнях должны принимать все меры к тому, чтобы потенциальная координация взаимодействия гражданских и военных субъектов не вызывала усугубление конфликта и не влекла за собой ущерб или опасность для получателей гуманитарной помощи.

I. Уважение международных юридических документов

26. Как гуманитарные, так и военные субъекты должны соблюдать международное гуманитарное право, а также другие международные нормы и правила, включая документы о правах человека.

J. Уважение к культуре и обычаям¹³

27. Необходимо соблюдать уважение и чуткость к культуре, структурам и обычаям тех общин и стран, где осуществляется гуманитарная деятельность. Там, где это возможно, и в той мере, в которой это осуществимо, следует изыскивать возможности привлечения предполагаемых получателей гуманитарной помощи и/или местного персонала к планированию, регулированию и осуществлению помощи, в том числе к координации взаимодействия гражданских и военных субъектов.

K. Согласие сторон конфликта¹⁴

28. Риск поставить под угрозу гуманитарные операции в результате сотрудничества с военными можно уменьшить, если все стороны конфликта заранее выразят одобрение, согласие или признание того, что гуманитарная деятельность может вызвать необходимость координации взаимодействия гражданских и военных субъектов в определенных исключительных обстоятельствах. В ходе переговоров о таком одобрении могут потребоваться контакты со всеми уровнями командных инстанций.

L. Применение в качестве последнего средства¹⁵

29. Использование военных ресурсов, вооруженных эскортов, проведение объединенных гуманитарно-военных операций и любые другие действия, связанные с очевидным взаимодействием с военными, должны применяться только как последнее средство. Такие действия могут иметь место только там, где нет сопоставимой гражданской альтернативы и удовлетворение насущной гуманитарной потребности возможно лишь при поддержке военных.

¹³ См., например, принципы 5 и 7 "Кодекса поведения Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца и неправительственных организаций (НПО) при осуществлении программ ликвидации последствий катастроф и стихийных бедствий".

¹⁴ См., например, резолюцию 46/182 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 19 декабря 1991 года.

¹⁵ См., например, пункты 7, 26, 30, 33 и 38 "Руководящих принципов использования военных ресурсов и средств гражданской обороны для поддержания гуманитарной деятельности Организации Объединенных Наций в сложных чрезвычайных ситуациях" от марта 2003 года.

М. Необходимость избегать зависимости от военных¹⁶

30. Гуманитарные учреждения должны избегать зависимости от ресурсов и поддержки, предоставляемых военными. Любые ресурсы или поддержка, предоставляемые военными, должны быть с самого начала четко ограничены во времени и масштабах и содержать элемент стратегии завершения операции, ясно определяющий, каким образом функция, выполняемая военными, в будущем может выполняться гражданским персоналом/при помощи гражданских средств. Ресурсы, предоставляемые военными, нередко бывают доступны лишь временно, и при появлении военных задач с более высоким приоритетом такая поддержка может быть отменена без своевременного уведомления и без какой-либо замены.

¹⁶ См., например, пункт 29 *"Руководящих принципов использования военных ресурсов и средств гражданской обороны для поддержания гуманитарной деятельности Организации Объединенных Наций в сложных чрезвычайных ситуациях"* от марта 2003 года.

ЧАСТЬ 3 ПРАКТИЧЕСКИЕ СООБРАЖЕНИЯ

31. В настоящем разделе вкратце изложены основные практические соображения для гуманитарных работников, занимающихся координацией взаимодействия гражданских и военных субъектов.

А. Установление каналов связи

32. Каналы связи и четкие линии коммуникации между вооруженными силами и гуманитарным сообществом следует устанавливать как можно раньше и на всех необходимых уровнях с тем, чтобы гарантировать своевременный и регулярный обмен определенной информацией до и во время проведения военных операций. Однако эти действия следует производить с осторожностью. Как упоминание, так и сокрытие от публики существования прямых коммуникаций между гуманитарными и военными субъектами может привести к появлению подозрений и/или неверным выводам относительно природы этих коммуникаций. Ввиду возможного воздействия на восприятие гуманитарных операций иногда может быть целесообразным не распространять сведений о каналах связи между гуманитарным сообществом и военными и не предавать гласности их наличие. Очевидно, что такое решение должно быть уравновешено с необходимостью обеспечить ответственность, прозрачность и открытость по отношению к местному населению и получателям помощи.

33. В системе Организации Объединенных Наций существует ряд инициатив, сосредоточенных на подготовке гуманитарного персонала по вопросам взаимодействия гражданских и военных субъектов установления практических каналов связи в сложных чрезвычайных ситуациях. В их число входят ознакомительные курсы Центра Организации Объединенных Наций по координации деятельности гражданских и военных структур (ЦКГВС), организованные Секцией по вопросам координации между гражданскими и военными УКГД (СКГУ). Эта секция также проводит обучение перед отправлением к месту дислокации и практикумы, касающиеся конкретного содержания и задач.

34. Помимо сотрудников ЦКГВС, командированных УКГД, учреждения Организации Объединенных Наций могут использовать офицеров связи для решения конкретных секторальных и оперативных вопросов взаимодействия гражданских и военных субъектов, а ДОПМ может использовать сотрудников по связям гражданских и военных структур. Там, где имеются представительства Объединенного центра материально-технического снабжения Организации Объединенных Наций (ОЦМТ ООН) – межучрежденческой структуры, они также выполняют функцию координации взаимодействия гражданских и военных субъектов на уровне оперативного материально-технического снабжения.

Возникающие вопросы¹⁷:

- Каким образом следует устанавливать каналы связи между гуманитарным сообществом и военными: в конфиденциальном порядке или в открытую?
- Каковы будут последствия осведомленности общества о наличии таких каналов связи для восприятия нейтралитета и беспристрастности гуманитарной деятельности?
- Каким образом можно обеспечить прозрачность договоренностей о каналах связи между гражданскими и военными при обеспечении понимания четкого разграничения военных и гуманитарных субъектов?
- Каким образом можно избежать неверных представлений и выводов относительно природы и назначения каналов связи между гражданскими и военными?
- Какие обстоятельства требуют установления официальных каналов связи? Когда лучше поддерживать связь на разовой основе в каждом конкретном случае?
- Каковы надлежащие масштабы и структура компонента связи взаимодействия между гражданскими и военными?
- Когда сотрудники гуманитарных и военных сообществ по связи должны располагаться на одном объекте, и возможно ли такое вообще?

В. Совместное использование информации

35. В принципе любая информация, собранная гуманитарными организациями в ходе выполнения их мандата, которая может подвергнуть опасности жизни людей или поставить под угрозу беспристрастность и нейтралитет гуманитарных организаций, не подлежит совместному использованию.

36. Однако, чтобы обеспечить защиту нуждающимся в ней группам населения и предоставить им гуманитарную помощь, иногда может появляться необходимость в совместном использовании информации с вооруженными силами. В частности, с соответствующими структурами следует делиться информацией, которая может повлиять на безопасность гражданских лиц и/или гуманитарных работников. Совместное использование информации гуманитарными и соответствующими военными субъектами может относиться к:

- **информации, касающейся безопасности:** информации, касающейся безопасности гражданских лиц и положения с безопасностью в районе проведения операции;
- **местоположению гуманитарного персонала:** координатам расположения гуманитарного персонала и объектов на театре военных действий;
- **гуманитарной деятельности:** планам и намерениям в отношении гуманитарных операций, включая маршруты и время проведения гуманитарных конвоев и воздушных мостов, с тем чтобы скоординировать планируемые действия, избегать случайных ударов по районам гуманитарных операций и предупреждать о любых действиях, которые могут помешать их проведению;
- **деятельности по разминированию:** информации, касающиеся деятельности по разминированию;
- **перемещениям населения:** информации о крупномасштабных перемещениях гражданских лиц;
- **действиям военных по оказанию помощи:** информации о действиях по оказанию помощи, предпринимаемых военными;

¹⁷ Эти вопросы следует рассматривать при подготовке рекомендаций по взаимодействию гражданских и военных субъектов в конкретных сложных чрезвычайных ситуациях.

- **информации о нанесенном ударе:** информации о местах нанесения ударов и взрывчатых веществах, используемых во время военных кампаний, чтобы помочь в установлении очередности и планировании гуманитарной помощи и действий по обезвреживанию мин и неразорвавшихся боеприпасов.

Возникающие вопросы:

- Какого рода информацию следует/можно совместно использовать, с кем и когда?
- Как отличить информацию, которая может быть важна для гуманитарных целей, от информации, деликатной в политическом, военном или экономическом отношении?
- Как можно определить, какая информация могла бы служить иным целям, кроме строго гуманитарных? Например, как мы можем исключить злоупотребление в военных целях информацией о перемещениях населения или получателей помощи?
- Следует ли информацию, переданную одной военной группировке, предоставлять и всем другим военным и/или политическим группировкам? Каким образом, учитывая деликатный характер информации, следует обеспечивать, чтобы ни одна сторона не получила предпочтение перед другой?
- Когда и каким образом следует проверять информацию, предоставленную военными?

С. Использование военных ресурсов для целей гуманитарных операций

37. Военные ресурсы следует использовать для поддержки гуманитарных операций лишь в исключительных случаях и только как последнее средство. Признано, однако, что в тех случаях, когда гражданские/гуманитарные ресурсы недостаточны или не могут быть своевременно получены для удовлетворения насущных гуманитарных потребностей, могут применяться военные ресурсы и средства гражданской обороны, включая военную авиацию, в соответствии с *"Руководящими принципами использования военных ресурсов и средств гражданской обороны для поддержания гуманитарной деятельности Организации Объединенных Наций в сложных чрезвычайных ситуациях"* ("Руководящие принципы МСДА") от марта 2003 года¹⁸. В дополнение к принципу "последнего средства"¹⁹ ключевые критерии в "Руководящих принципах МСДА" включают: 1) *уникальность ресурсов*, когда соответствующих альтернативных гражданских ресурсов не существует; 2) *своевременность*, когда неотложность задачи требует немедленных действий; 3) *четкая гуманитарная направленность* – гражданский контроль над использованием военных ресурсов; 4) *ограниченность во времени* – использование военных ресурсов для поддержания гуманитарной деятельности четко ограничено во времени и масштабах.

38. В принципе военные ресурсы и средства гражданской обороны воюющих сил или частей, оказавшихся активными участниками боевых действий, *не должны* использоваться для поддержания гуманитарной деятельности²⁰. Если ведутся боевые действия, необходимо различать операции, проводящиеся на театре военных действий и за его пределами. На театре, как правило, военные ресурсы не должны использоваться в гуманитарных целях. Возможность использования военных ресурсов сторон, занятых в боевых действиях, на театре уместно рассматривать только при чрезвычайных и исключительных обстоятельствах. В частности, такая ситуация возможна в том случае, когда нет другого способа оказать

¹⁸ Полный текст "Руководящих принципов МСДА" см. в Интернете по адресу, указанному в Приложении в конце настоящего документа.

¹⁹ *Последнее средство* определяется следующим образом: "Военные ресурсы следует запрашивать только в случаях отсутствия сопоставимой гражданской альтернативы, и только использование военных ресурсов может позволить удовлетворить насущную гуманитарную потребность. Военные ресурсы, таким образом, должны быть уникальными с точки зрения их возможностей и доступности". (См. пункт 7 "Руководящих принципов МСДА".)

²⁰ См. пункт 25 "Руководящих принципов МСДА".

помощь чрезвычайно уязвимой группе населения или получить к ней доступ. За пределами театра военных действий военные ресурсы сторон, занятых в боевых действиях, можно использовать в соответствии с вышеупомянутыми принципами и рекомендациями. Предпочтение, однако, в первую очередь следует отдавать военным ресурсам сторон, не занятых в боевых действиях.

39. Любая гуманитарная операция с использованием военных ресурсов должна сохранять свою гражданскую природу и характер. В то время как военные ресурсы остаются под контролем военных, операция в целом должна оставаться под общим руководством и контролем отвечающей за ее проведение гуманитарной организации. Военные ресурсы и средства гражданской обороны, предоставленные в распоряжение гуманитарных учреждений и применяемые на полномасштабной основе исключительно для гуманитарных целей, должны иметь опознавательные знаки, позволяющие четко отличать их от военных ресурсов, используемых в военных целях.

Возникающие вопросы:

- Кто определяет последнее средство и каковы точные критерии определения последнего средства?
- Как можно обеспечить доверие к гуманитарной операции, проводимой с использованием военных ресурсов, и ее безопасность и как можно сохранить доверие местного населения к таким операциям?
- Как можно убедиться в том, что ведущая роль и руководство гуманитарными операциями остаются за гуманитарными субъектами даже при использовании военных ресурсов как единственного доступного средства?

D. Использование военных и вооруженных эскортов для гуманитарных конвоев

40. Использование военных или вооруженных эскортов для гуманитарных конвоев или операций является чрезвычайной мерой предосторожности, к которой следует обращаться лишь в исключительных обстоятельствах и на разовой основе. Решение о просьбе или согласии использовать военные или вооруженные эскорты должны принимать гуманитарные организации, а не политические или военные власти исключительно на основе гуманитарных критериев. В случае если ситуация на местности требует использовать военные или вооруженные эскорты для гуманитарных конвоев, при любом подобном действии следует руководствоваться принципами, утвержденными МПК в сентябре 2001 года²¹.

Возникающие вопросы:

- Кто должен обеспечивать эскорт (силы Организации Объединенных Наций, другие международные силы, правительственные силы, силы негосударственных субъектов, вооруженная охрана, предоставленная компаниями по обеспечению безопасности)?
- Как можно обеспечить, чтобы гуманитарные операции не зависели от военного эскорта до такой степени, когда без него осуществление операций становится невозможным?
- Как можно определить возможности, надежность и сдерживающую способность эскорта?
- Как можно определить, не является ли сам эскорт потенциальным источником опасности?

²¹ См. дискуссионный документ и не имеющие обязательной силы рекомендации МПК, касающиеся "Использования военных или вооруженных эскортов для гуманитарных конвоев" от сентября 2001 года. Этот документ был утвержден МПК и рассмотрен Управлением Организации Объединенных Наций по правовым вопросам.

- Как можно обеспечить, чтобы краткосрочный выигрыш в виде получения доступа при использовании вооруженного эскорта не привел к долгосрочному проигрышу в виде потери фактического или видимого нейтралитета, беспристрастности, независимости гуманитарной операции и даже доверия к ней?

Е. Совместные гражданско-военные операции по оказанию помощи

41. Любые операции, совместно осуществляемые гуманитарными учреждениями и вооруженными силами, могут негативно повлиять на восприятие беспристрастности и нейтралитета гуманитарных учреждений и, таким образом, отрицательно отразиться на их способности эффективно работать в сложной чрезвычайной ситуации. Поэтому возможность сотрудничества гражданских и военных субъектов следует определять на основе тщательной оценки фактических потребностей на местности и анализа способности гражданских гуманитарных учреждений своевременно на них реагировать. Если совместных с военными операций невозможно избежать, к ним можно обратиться только как к последнему средству и проводить их необходимо в соответствии с принципами, изложенными в вышеупомянутом документе "Руководящие принципы МСДА".

42. Необходимо отдавать себе отчет в том, что военные имеют иные цели, интересы, планы действий и приоритеты, нежели гуманитарное сообщество. Операции по оказанию помощи, проводимые вооруженными силами, могут быть ограничены теми или иными условиями и могут быть прекращены при изменении задачи вооруженных сил, передислокации части или если население, которому оказывают помощь, проявляет нежелание сотрудничать. Такая операция может также проводиться военными в первую очередь исходя из потребностей и целей подразделения и его задачи, а не из потребностей местного населения.

Возникающие вопросы:

- Как можно сохранить беспристрастность и нейтралитет гуманитарной операции при ее совместном осуществлении гражданскими и военными силами?
- Каковы последствия совместной гражданско-военной операции в отношении доступа ко всем нуждающимся в помощи гражданским лицам и безопасности гуманитарного персонала?
- Что произойдет, если военная часть внезапно получит другое задание или будет передислоцирована в другое место после начала совместной операции?

Ф. Отдельные военные операции с целью оказания помощи

43. Операции по оказанию помощи, проводимые вооруженными силами, даже когда их цель является исключительно "гуманитарной", могут подвергнуть опасности или серьезно подорвать гуманитарную деятельность невоенных субъектов в целом. Возможна ситуация, когда другие стороны конфликта и получатели помощи не захотят или не смогут провести различие между помощью, предоставляемой военными, и помощью, предоставляемой гуманитарными учреждениями. Это может иметь серьезные последствия для возможности доступа в определенные районы и для безопасности гуманитарного персонала, не говоря уже об ущербе для положения гуманитарных учреждений в регионе и в других кризисных районах в долгосрочной перспективе, если создается впечатление, что гуманитарная помощь оказывается избирательно и/или пристрастно. Помощь, оказываемая военными, может быть подвержена политическому влиянию, и/или цели и критерии, используемые для отбора получателей помощи и определения их потребностей, могут быть иными, нежели используемые гуманитарными организациями.

44. По этим причинам следует всемерно стремиться избежать того, чтобы вооруженные силы выступали в роли организации, предоставляющей гуманитарную помощь. Их роль по отношению к гуманитарным субъектам должна сводиться к тому, чтобы помочь создать безопасную обстановку для проведения гуманитарной операции. В случае необходимости следует прибегать к дипломатическим усилиям для разъяснения и доведения до сведения политических и военных властей обеспокоенность гуманитарного сообщества в этом отношении.

45. Вместе с тем возможны чрезвычайные и исключительные обстоятельства, требующие проведения военными операций по оказанию помощи в качестве последнего средства. Это может иметь место в случае, когда на местности присутствуют только военные либо когда у гуманитарных работников нет достаточных возможностей и/или ресурсов для удовлетворения насущных потребностей гражданских лиц.

Возникающие вопросы:

- Каковы средства и возможности гуманитарных учреждений, для того чтобы избежать проведения отдельных военных операций по оказанию помощи?
- При каких обстоятельствах следует допускать исключения? Например, если воюющие силы – единственные, кто имеет доступ к уязвимым группам населения и может таким образом облегчить крайние страдания людей? Следует ли гуманитарному сообществу выступать в поддержку участия вооруженных сил в подобных случаях?
- Если военные участвуют в деятельности по оказанию помощи, как должна быть организована координация их действий с гуманитарным сообществом?

Г. Общие принципы поведения гуманитарного персонала

46. Следует постоянно подчеркивать независимость и гражданскую природу гуманитарной помощи. Необходимо обеспечивать четкое отличие идентификационных признаков, функции и роли гуманитарного персонала вооруженных сил, т. е. передвигаться в отчетливо маркированных транспортных средствах, четко маркировать служебные помещения и материалы для оказания помощи и т. д. Нахождение оружия на территории или в транспортных средствах гуманитарных организаций недопустимо. Гуманитарный персонал не должен передвигаться в военных транспортных средствах, самолетах и т. д., кроме случаев, когда они используются как последнее средство или из соображений безопасности. Гуманитарные работники не должны носить одежду, напоминающую военную форму. Несоблюдение этого различия может поставить под угрозу восприятие нейтралитета и беспристрастности гуманитарной деятельности и таким образом отрицательно отразиться на безопасности гуманитарного персонала.

Возникающие вопросы:

- Каким образом следует улаживать расхождения во взглядах между гуманитарными и военными субъектами относительно координации взаимодействия гражданских и военных субъектов? Кто принимает решение?
- Каким образом следует проводить публичные выступления (по телевидению, радио, на церемониях, мероприятиях, приемах, мероприятиях, проводимых военными, и т. д.) с учетом осторожности, с которой следует подходить к созданию соответствующего общественного мнения и восприятия?

ПРИЛОЖЕНИЕ: Относящиеся к теме документы и адрес веб-страницы

Относящиеся к теме документы

Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies (Руководящие принципы использования военных ресурсов и средств гражданской обороны для поддержания гуманитарной деятельности Организации Объединенных Наций в сложных чрезвычайных ситуациях) (март 2003 года)

Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys - Discussion Paper and Non-Binding Guidelines (Использование военных и вооруженных эскортов для гуманитарных конвоев – Дискуссионный документ и не имеющие обязательной силы рекомендации) (14 сентября 2001 года)

General Guidance for Interaction between United Nations Personnel and Military and Civilian Representatives of the Occupying Power in Iraq (Общее руководство по взаимодействию персонала Организации Объединенных Наций с военными и гражданскими представителями оккупирующей державы в Ираке) (8 мая 2003 года)

Relationships with Military Forces in Afghanistan – Guidelines for UNAMA Area Coordinators and other UN Personnel (Отношения с вооруженными силами в Афганистане – Руководящие принципы для региональных координаторов Миссии Организации Объединенных Наций по оказанию помощи Афганистану и другого персонала Организации Объединенных Наций) (2002 год)

Guidance on Use of Military Aircraft for UN Humanitarian Operations During the Current Conflict in Afghanistan IMTF (Руководство по использованию военной авиации для проведения гуманитарных операций Организации Объединенных Наций во время текущего конфликта в Афганистане) (7 ноября 2001 года)

Civil-Military Coordination Policy by Department of Peacekeeping Operation (Политика координации взаимодействия гражданских и военных субъектов Департамента операций по поддержанию мира) (9 сентября 2002 года)

Все вышеуказанные документы, а также настоящий справочный документ, *Civil-Military Relationship in Complex Emergencies* ("Взаимодействие гражданских и военных субъектов в сложных чрезвычайных ситуациях"), можно найти на веб-сайте по следующему адресу:

<http://ochaonline.un.org/cmcs/guidelines>