



Генеральная Ассамблея

Distr.: General

2 February 2016

Russian

Original: English

Генеральная Ассамблея

Семидесятая сессия

Пункт 73(а)

Укрепление координации в области гуманитарной помощи и помощи в случае стихийных бедствий, предоставляемой Организацией Объединенных Наций, включая специальную экономическую помощь: укрепление координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций

Единое человечество: общая ответственность

Доклад Генерального секретаря в связи со Всемирным саммитом по гуманитарным вопросам

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	2
II. Путь в Стамбул	4
III. Единое человечество: концепция перемен	6
IV. Человечество: общая ответственность — преодоление вызовов нашего времени совместными усилиями	7
A. Основная обязанность 1: политическое лидерство в предотвращении и пресечении конфликтов	8
B. Основная обязанность 2: утверждать нормы, защищающие интересы человечества	16
C. Основная обязанность 3: никто не должен быть забыт	26
D. Основная обязанность 4: изменение жизни людей — от оказания помощи к устранению нужды	37
E. Основная обязанность 5: инвестирование в защиту интересов человечества	49
V. Стамбул — призыв к действиям	61
Приложение	
Повестка дня в интересах человечества	65



I. Введение

1. В детстве я пережил военное время. Мне было шесть лет, когда я был вынужден покинуть свой дом, свою деревню в Корее, взяв с собой лишь то, что мог унести. Школы были разрушены, мой дом остался позади, мне было страшно, и я не знал, что будет дальше. Я не мог и предположить, что мой самый тяжелый час в такой степени определит мою судьбу. Предоставив жилье, учебники и предметы первой необходимости, молодая Организация Объединенных Наций вселила в меня надежду, защитила меня и вдохновила на выбор профессии, связанной с государственной службой. Думаю, что спустя семь десятилетий после основания Организации Объединенных Наций ее голубой флаг по-прежнему остается знаменем надежды для всего человечества.

2. Занимая должность Генерального секретаря, я не перестаю испытывать воодушевление от того, что может достичь международное сообщество, действуя сообща. Мы договорились о масштабной повестке дня в области устойчивого развития, чтобы положить конец нищете во всем мире. Мы приняли всеобщее соглашение по вопросам изменения климата и новую рамочную программу, чтобы уменьшить опасность бедствий и укрепить потенциал противодействия. Вместе мы приступаем к реформированию сектора мира и безопасности. В то же время необходимо безотлагательно достичь еще большего прогресса в интересах еще большего числа людей.

3. Сегодня, в начале последнего года моего пребывания на этой должности, несмотря на прогресс в согласовании новых рамочных программ и норм, я по-прежнему глубоко обеспокоен положением дел в мире. Остается слишком много мест, где все еще не удается обеспечить мир, стабильность и устойчивый экономический рост. Жестокие и, на первый взгляд, трудноразрешимые конфликты пагубно сказываются на жизни миллионов людей, ставя под угрозу будущее целых поколений. Все больше стран оказывается в уязвимом положении, которое характеризуется крайней нищетой и слабостью институтов и усугубляется стихийными бедствиями, обусловленными природными явлениями и изменением климата. Насильственный экстремизм, терроризм и трансграничная преступность являются источниками постоянной нестабильности. Рост экономического неравенства внутри стран и увеличение разрыва между богатыми и бедными приводят к еще большей маргинализации наиболее уязвимых групп населения. Изменение климата вызывает еще большее ухудшение гуманитарной обстановки, поскольку оно усугубляет, в частности, такие проблемы, как отсутствие продовольственной безопасности, дефицит водных ресурсов, конфликты и миграция. Стихийные бедствия происходят все чаще, становясь все более интенсивными. Продолжают вызывать тревогу масштабы и частота возникновения пандемий, эпидемий и других глобальных угроз здоровью человека. Миллионы людей покидают свои дома в поисках безопасных условий и возможностей, создавая серьезное испытание для способности и готовности стран принять их. Хотя города открывают новые возможности, из-за быстрой стихийной урбанизации в сочетании с опасными природными явлениями, пандемиями и бомбардировками с воздуха риску подвергается все большее число людей.

4. Такие проблемы являются проверкой способности населения и национальных учреждений противостоять им и заставляют региональные и международные организации, оказывающие им поддержку, работать на пределе своих

возможностей. Несмотря на то, что насильственный экстремизм и целенаправленные нападения серьезно сказываются на способности сотрудников, занимающихся вопросами поддержания и установления мира, и гуманитарных работников оказывать жизненно необходимую помощь, они задействуются на все более длительные периоды времени, и за это приходится платить все более высокую цену. В то же время система оказания международной помощи не поспевает за вышеупомянутыми проблемами, разнообразием организаций, задействованных на данный момент, и за спросом на более единообразный подход, при котором для охвата нуждающихся используются возможности и ресурсы всех заинтересованных сторон.

5. Эти внешние и внутренние проблемы требуют начать процесс коренных преобразований, чтобы вновь подтвердить нашу приверженность принципам гуманизма. Именно поэтому я призвал к проведению Всемирного саммита по гуманитарным вопросам. Полагаю, что этот первый саммит такого рода, который состоится в Стамбуле, Турция, в мае 2016 года, должен стать для «нас, народов» — глав государств и правительств, представителей затрагиваемых общин, национальных и международных организаций, занимающихся оказанием помощи, влиятельных общественных деятелей, руководителей частного сектора и других — возможностью договориться о том, что мы можем и должны приложить еще больше усилий к тому, чтобы положить конец конфликтам, облегчить страдания и уменьшить риск и уязвимость.

6. В 1941 году в разгар жестокого конфликта и страданий лидеры собрались в Сент-Джеймском дворце в Лондоне. Они признали необходимость коренным образом изменить свой коллективный подход к устранению угроз международному миру и безопасности. Основным инструментом регулирования международных отношений должна была стать не война, а дипломатия. Лидеры заявили о своей приверженности налаживанию международного сотрудничества, поиску мирных решений и разработке плана, призванного положить конец бедствиям войны. Возможно, сегодня мы сталкиваемся с иными проблемами, однако я полагаю, что мы приближаемся к аналогичному историческому моменту. Мы должны помнить о данных нами обещаниях и соблюдать согласованные нами правила. Нам необходимо восстановить доверие к мировому порядку и проявить по отношению к тем оставшимся позади миллионам людей, живущих в условиях конфликта, в хронической нужде и постоянном страхе, ту солидарность, которой они по праву от нас ожидают.

7. Спустя 75 лет после встречи в Сент-Джеймском дворце Всемирный саммит по гуманитарным вопросам открывает возможность подтвердить и возобновить нашу приверженность принципам гуманизма, а также единству и сотрудничеству, необходимым для эффективного решения проблем нашего времени. Я обращаюсь к мировым лидерам с просьбой быть готовыми в ходе Всемирного саммита по гуманитарным вопросам взять на себя ответственность за начало новой эпохи в международных отношениях; эпохи, в которую мы будем принимать решения и коллективные меры, ставя во главу угла защиту принципов гуманизма и содействие прогрессу человечества.

II. Путь в Стамбул

8. В 2012 году, призывая к проведению Всемирного саммита по гуманитарным вопросам, я был глубоко обеспокоен растущим числом людей, попавших в кризисные ситуации, резким ростом потребностей в финансировании и тем, что гуманитарные организации, созданные для оказания неотложной жизненно необходимой помощи, все чаще были вынуждены из года в год предоставлять услуги людям, которые могут никогда не вернуться домой, в странах, чей путь к миру может быть трудным и долгим. С тех пор ощущение настоятельной необходимости проведения этого саммита только нарастает. Число людей, нуждающихся в гуманитарной помощи, и объем соответствующих потребностей в финансировании сегодня велики, как никогда. Террор и умышленное жестокое обращение с женщинами и детьми, воздушные бомбардировки и неизбирательные обстрелы жилых кварталов, тысячи голодающих в осажденных районах, десятки тысяч людей, спасающихся от войны и разрушений на опасно переполненных судах, и миллионы людей, уезжающих в поисках лучшей жизни, — все эти явления стали ужасающей обыденностью.

9. После продолжавшихся почти три года широких консультаций с участием более чем 23 000 человек в 153 странах, которые завершились опубликованием в связи с Всемирным саммитом по гуманитарным вопросам сводного доклада, озаглавленного «Восстановление гуманности — глобальные призывы к действиям», и глобальных консультаций в Женеве, состоявшихся в октябре 2015 года, стало очевидно, что люди испытывают негодование и разочарование из-за проблем, с которыми столкнулось человечество, и отсутствия глобального единства и солидарности, которые позволили бы положить конец этим страданиям, и призывают к переменам.

10. Выражалось негодование в связи с тем, что гуманитарная деятельность по-прежнему часто используется в качестве замены политических решений. Выражалось негодование в связи с тем, что количество людей, вынужденных покинуть свои дома, достигло такого уровня, которого не было со времен Второй мировой войны, и прилагается недостаточно усилий, чтобы дать им возможность найти долгосрочные решения. Наконец, выражалось негодование в связи с тем, что национальный суверенитет и безопасность ставятся выше прав человека на защиту и помощь и что основополагающие принципы международного гуманитарного права и нормы в области прав человека безнаказанно нарушаются изо дня в день.

11. Ощущалось разочарование оказавшихся в кризисных ситуациях мужчин, женщин, молодежи и детей, которые считают, что их голос не слышат, их способности не признаются, их потребности не удовлетворяются и их надежды на мирное самодостаточное будущее не оправдываются. Ощущалось разочарование со стороны правительств и местных организаций, которые стремятся к тому, чтобы международное сообщество рассматривало их в качестве основных механизмов реагирования, и к тому, чтобы получить доступ к ресурсам, и считают, что международные субъекты пренебрегают их управленческими и координационными структурами, вместо того чтобы уважать и укреплять их. Гуманитарные организации были разочарованы тем, что от них ожидают больших усилий и более длительного участия без выделения на эти цели предсказуемого и достаточного финансирования и что политизация гуманитарной помощи препятствует их усилиям по оказанию помощи нуждающимся.

12. Ощущалось глубокое разочарование в архитектуре международной помощи. Отмечалось, что она устарела и трудно поддается изменению, разрознена и не рассчитана на совместную работу и что слишком большую роль в ней играют интересы и финансирование небольшого числа стран. Ощущалось разочарование несправедливостью системы оказания помощи, при которой так много людей, оказавшихся в тяжелых кризисных ситуациях, получают мало помощи и внимания, и разочарование со стороны соседних общин или стран, которые открывают свои дома или границы при незначительной поддержке. Наконец, ощущалось повсеместное разочарование тем, что ответственность за принятие политических и финансовых мер в ответ на человеческие страдания разделяется не всеми.

13. Вместе с тем, помимо негодования и разочарования, ощущалась также гордость национальных правительств, которые вкладывали средства в обеспечение готовности, руководили принятием мер реагирования и спасали жизни, и гордость отдельных граждан, местных структур и групп гражданского общества, которые внесли свой вклад в устойчивость, восстановление и возрождение своих общин. Ощущалось сострадание со стороны соседей и иностранцев, которые открыли свои дома, свои общины, чтобы принять беженцев. Ощущалась надежда, когда слышались рассказы об успехах специалистов быстрого реагирования из числа женщин и молодежи и тех творческих решениях, которые они находят, получив соответствующие права и возможности. Ощущалась гордость сотрудников Организации Объединенных Наций и гуманитарных организаций, преисполненных решимости поддерживать местных жителей в этих усилиях. Наконец, ощущалась всеобщая решимость налаживать новые партнерские отношения и искать новые технологии и источники финансирования, чтобы обеспечить людям достойную жизнь и необходимые ресурсы.

14. Вместе с тем больше всего люди во всем мире желали перемен, причем это желание высказывалось не только в ходе консультаций в связи с Всемирным саммитом по гуманитарным вопросам, но и в рамках других недавних обзоров и процессов реформирования Организации Объединенных Наций¹. Перемен, результатом которых станет отыскание мировыми лидерами политических решений, обеспечивающих прекращение страданий, предотвращение кризисов и соблюдение согласованных ими норм международного права. Перемен, которыми будут охвачены наиболее маргинализированные и самые обездолен-

¹ Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» (резолюция 70/1); Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы» (резолюция 69/283); Аддис-Абебская программа действий третьей Международной конференции по финансированию развития» (резолюция 69/313); Парижское соглашение в соответствии с Рамочной конвенцией Организации Объединенных Наций об изменении климата (FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1); тридцать вторая Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца; доклад Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям об объединении сил в интересах политики, партнерства и людей (резолюция 70/95); Задача сохранения мира: доклад Консультативной группы экспертов по обзору миростроительной архитектуры Организации Объединенных Наций 2015 года (A/69/968); *Глобальное исследование по вопросу об осуществлении резолюции 1325 Совета Безопасности Организации Объединенных Наций: предотвращение конфликтов, преобразование системы отправления правосудия, обеспечение мира*; доклад Генерального секретаря о женщинах и мире и безопасности (S/2015/716); доклад Группы высокого уровня по финансированию гуманитарной деятельности, “Too important to fail-addressing the humanitarian financial gap”, январь 2016 года.

ные слои общества. Перемен, которые дадут возможность пострадавшему населению и местным организациям высказывать свое мнение и проявлять инициативу, играя ведущую роль в определении своей судьбы. Перемен, которые будут способствовать экономической самодостаточности, а не постоянной зависимости от международной помощи. Перемен, которые породят новую модель взаимодействия правительств, местных общин, частного сектора и организаций, занимающихся предоставлением помощи, в интересах людей, оказавшихся в кризисной ситуации. Наконец, перемен, которые вдохновят мировых лидеров, международные организации и другие заинтересованные стороны на более оперативное выполнение своих обязательств и более решительное повышение эффективности своей работы в интересах тех, кто нуждается в ней больше всего. Люди рассчитывают, что Всемирный саммит по гуманитарным вопросам принесет с собой эти перемены.

III. Единое человечество: концепция перемен

15. Такие перемены требуют единой концепции. В условиях глобализации эта концепция должна быть всеобъемлющей и универсальной, объединять людей, общины и страны, учитывать культурные, религиозные и политические различия и выходить за их рамки. В ее основе должна лежать взаимная выгода, чтобы в выигрышном положении оказывался каждый. В такое время, когда многие ставят под сомнение способность международного сообщества выполнить содержащиеся в Уставе Организации Объединенных Наций обещания положить конец войнам и противостоять глобальным вызовам, нам как никогда необходимо вновь подтвердить ценности, которые нас связывают. По этой причине в основе нашей концепции перемен должна лежать объединяющая нас ценность: наша принадлежность к единому человечеству.

16. Представители этого единого человечества составляют многочисленные и разнообразные этносы и нации, имеют разные религиозные убеждения и культурные обычаи. В то же время всех их объединяет универсальный принцип, согласно которому каждая личность обладает достоинством и потенциалом, требующим защиты, уважения и возможностей и условий для полноценного раскрытия. Я видел, как этот принцип подтверждается по всему миру. Люди призывают к обеспечению безопасности, уважению достоинства и предоставлению возможности для процветания.

17. Люди хотят быть в безопасности: свободными от насилия, притеснений, преследований и опасений. Без физической безопасности невозможно обеспечить никакие другие их потребности, права и чаяния. Доступ к услугам и источники средств к существованию перекрываются, учебные заведения не могут продолжать работу, а достижение процветания становится невозможным. Люди хотят уважения их достоинства, хотят быть уверенными в том, что их жизнь имеет ценность вне зависимости от пола, расы, национального или социального происхождения, религиозных убеждений, политической принадлежности, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства. Люди хотят выражать свои потребности и желания и знать, что их голос имеет значение. Люди хотят признания, хотят, чтобы им предоставили права и возможности, благодаря которым они смогут играть ведущую роль в определении своей жизни и своего будущего. Наконец, люди хотят процветания, они хотят быть само-

обеспеченными и улучшать свою собственную жизнь и жизнь своей семьи. С наступлением кризиса эти потребности, желания и устремления не исчезают.

18. Эти желания не являются сложными или абстрактными. Все они весьма реальны и свойственны человеку. Они являются настолько неотъемлемыми и общепринятыми, что нашли отражение в преамбулах конституций государств и составляют основу многих религий. Они также являются центральным элементом нашего международного порядка. Неотъемлемое достоинство и ценность человеческой личности, равенство мужчин и женщин и экономический и социальный прогресс всех народов лежат в основе Устава Организации Объединенных Наций. Предотвращение и облегчение человеческих страданий, защита жизни и здоровья и обеспечение уважения человеческой личности являются первым и наиболее важным принципом гуманизма, на соблюдение которого ориентированы все остальные принципы. Во Всеобщей декларации прав человека гуманизм является основой всех прав человека и основных свобод, которые позволяют каждому мужчине, женщине и ребенку вести жизнь, свободную от страха и нужды. На Саммите тысячелетия гуманизму было отведено центральное место в системе ценностей, согласованных мировыми лидерами в качестве ориентира для международных отношений в XXI веке. В сентябре 2015 года мировые лидеры взяли за основу эти представления о гуманизме, поставив интересы людей во главу угла при разработке Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

19. Вместе с тем, несмотря на все эти заявления о ключевой роли гуманизма, для сотен миллионов людей, живущих в условиях конфликтов, стихийных бедствий или хронической нищеты и лишений, гуманизм на деле по-прежнему означает каждодневную борьбу за жизнь и достоинство, безопасность, пищу, жилье, услуги образования и здравоохранения, за улучшение своего положения. Их не интересует, может ли международное сообщество прийти к соглашению о гуманизме, основных ценностях и принципах на нормативном уровне. Их интересует, может ли международное сообщество превратить эти представления в реальность для каждого из них. Их интересы должны стать нашими, а их каждодневная борьба — нашей ответственностью.

IV. Человечество: общая ответственность — преодоление вызовов нашего времени совместными усилиями

20. Стремление поставить интересы человечества во главу угла на благо миллионов людей не должно носить чисто декларативный характер. Оно должно лечь в основу вырабатываемой нами политики, стать формирующим элементом нашего поведения и мощным мотивирующим фактором принятия политических, социальных и финансовых решений. Размышляя о проблемах человечества, мы не должны забывать о своей обязанности действовать. Таким образом, признание нами своей индивидуальной и коллективной ответственности и принятие мер сообразно с нею должно стать главной темой Всемирного саммита по гуманитарным вопросам.

21. Опираясь на итоги проведенных в недавнем прошлом обзоров и международных реформ, а также консультаций в преддверии Всемирного саммита по гуманитарным вопросам, я прихожу к выводу, что для улучшения положения человечества ключевое значение имеют следующие основные обязанности:

а) политическое лидерство в предотвращении и пресечении конфликтов; б) утверждение норм, защищающих интересы человечества; с) обеспечение того, чтобы никто не был забыт; d) изменение жизни людей — от оказания помощи к устранению нужды; и е) инвестирование в защиту интересов человечества.

А. Основная обязанность 1: политическое лидерство в предотвращении и пресечении конфликтов

Чтобы покончить с людскими страданиями, необходимы политические решения, единство целей, последовательное руководство и инвестиции в мирные и инклюзивные сообщества.

22. Войны приводят к продолжительным людским страданиям и политической нестабильности. Хотя можно облегчить эти страдания за счет гуманитарной помощи и стабилизировать положение силами миротворцев, обеспечить прочный мир и процветание таким образом не удастся. Предотвращение и пресечение конфликтов и миростроительство закреплены в Уставе Организации Объединенных Наций как наша первая и главная ответственность перед человечеством. Но отнюдь не на этой задаче в настоящее время сосредоточено внимание политических лидеров, и не на ее осуществление направляются основные ресурсы. Необходимо сделать так, чтобы Всемирный саммит по гуманитарным вопросам ознаменовал поворотный момент, когда государства, международные организации, частный сектор, гражданское общество и индивидуальные лидеры подтвердят свою решимость выполнять возложенные на них обязанности.

23. После периода спада в конце 1990-х и начале 2000-х годов число масштабных гражданских войн возросло с 4 в 2007 году до 11 в 2014 году². Коренные причины каждого конфликта уникальны и комплексны. Последствия же зачастую одинаковы: конфликты возникают в районах, когда-то считавшихся стабильными, набирают силу и снова вспыхивают там, где, казалось бы, уже были урегулированы. В трети современных гражданских войн одну или более сторон конфликта поддерживают внешние субъекты. Из-за такой интернационализации гражданские войны становятся еще более кровопролитными и продолжительными³. В неустоявшихся и страдающих от конфликта государствах, особенно в их городских районах, процветают транснациональные преступные группировки, которые дестабилизируют пережившие конфликт страны, подрывают усилия в области государственного строительства и способствуют продолжению насилия.

24. Заключение мирных соглашений и урегулирование конфликтов становится все более трудновыполнимой задачей. Количество сторон конфликтов значительно возросло, и учет их разнящихся интересов теперь требует параллельного задействования самых разных субъектов: мировых держав, влиятельных в том или ином регионе государств, международных и региональных организа-

² Представляя собой сочетание новых конфликтов и прежде вяло текущего насилия, резко переросшего в «гражданскую войну». См. Sebastian von Einsiedel and others, *Major Recent Trends in Violent Conflict*, Occasional Paper 1 (Tokyo, University Centre for Policy Research, 2014).

³ Von Einsiedel and others, *Major Recent Trends in Violent Conflict* (see footnote 2).

ций и отдельных лиц, имеющих политический или экономический вес. Вовлечение все большего числа участников, однако, может приводить к усложнению и затягиванию процесса урегулирования конфликтов, приводить к дублированию усилий и обратным результатам. С вооруженными группами трудно вступать во взаимодействие и переговоры, и они могут отказаться принять условия достигнутых договоренностей.

25. Вследствие этих тенденций мировое сообщество находится в состоянии беспрестанного урегулирования кризисов. В период с 2012 по 2014 год численность миротворческих сил, не связанных с Организацией Объединенных Наций, увеличилась на 60 процентов⁴. Почти две трети миротворцев Организации Объединенных Наций и около 90 процентов сотрудников специальных политических миссий Организации Объединенных Наций работают в странах, где бушуют серьезные конфликты, или занимаются проблемами таких стран⁵. Продолжительность миссий увеличилась в среднем в три раза⁶. Более 80 процентов средств, испрашиваемых Организацией Объединенных Наций на гуманитарные цели, направляются на удовлетворение самых насущных потребностей населения в затронутых конфликтами странах⁷. Международное сообщество все активнее реагирует на кризисы, однако ему не удается выработать долгосрочные политические решения и решения в области обеспечения безопасности, чтобы полностью покончить с ними.

26. По некоторым подсчетам, экономические и финансовые последствия конфликтов и военных действий в 2014 году оцениваются в 14,3 трлн. долл. США, что составляет 13,4 процента от объема мировой экономики⁸. Самыми же губительными, однако, являются гуманитарные последствия, в силу которых конфликты становятся крупнейшим препятствием на пути человеческого развития⁹. В результате превращения городских центров в арену боевых действий гибнет все больше гражданских лиц и разрушаются важнейшие объекты инфраструктуры. Мирные жители на протяжении длительного времени страдают от травм и психосоциальных последствий военных действий, изнасилований и пыток. Подрываются системы здравоохранения, нарушается инфраструктура водоснабжения, свирепствуют болезни. Приостанавливаются процессы в сельском хозяйстве, истощаются запасы продовольствия, что приводит к массовому голоду, неполноценному питанию и задержкам в развитии детей. Разрушаются

⁴ Centre on International Cooperation, *Global Peace Operations Review: Annual Compilation 2015* (New York, 2015). Цифры приводятся без учета миссии НАТО в Афганистане.

⁵ Von Einsiedel and others, *Major Recent Trends in Violent Conflict* (see footnote 2) <http://cpr.unu.edu/examining-major-recent-trends-in-violent-conflict.html>; see also *Challenges of sustaining peace: report of the Advisory Group of Experts on the Review of the Peacebuilding Architecture* (A/69/968).

⁶ Von Einsiedel and others, *Major Recent Trends in Violent Conflict* (see footnote 2) <http://cpr.unu.edu/examining-major-recent-trends-in-violent-conflict.html>; see also *Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations in uniting our strengths for peace: politics, partnership and people* (A/70/95).

⁷ В период с 2002 по 2013 год, 86 процентов средств, испрашиваемых в рамках гуманитарных призывов Организацией Объединенных Наций, предназначалось на гуманитарные цели, отводились на гуманитарную деятельность в условиях конфликтов (83 из 96 млрд. долл. США); см. доклад Генерального секретаря об укреплении координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций (A/69/80-E/2014/68, пункт 59).

⁸ Institute for Economics and Peace, *Global Peace Index 2015* (June 2015).

⁹ United Nations, *The Millennium Development Goals Report 2015* (New York, 2015).

школы, исчезают возможности для получения образования, и дети становятся жертвами насилия, торговли людьми и принудительной вербовки. Женщины лишаются своих прав и становятся объектом целенаправленного преследования. Миллионы людей покидают родные дома, скитаясь из города в город, пересекая моря и границы. Эти последствия — всеобщий страх, недоверие и напряженность, обусловленную этническими, религиозными или политическими мотивами, — испытает на себе не одно поколение. Страны, пережившие длительные гражданские войны, уже никогда не будут прежними, их социальный и политический ландшафт изменился навсегда.

27. В условиях продолжительных и трудноразрешимых конфликтов часто создается впечатление, что международному сообществу проще выделить средства на гуманитарное реагирование, чем приложить сконцентрированные усилия для предотвращения и урегулирования конфликтов. И все же гуманитарная помощь никогда не будет решением проблемы, а развертывание миротворцев — достаточной мерой. Как наглядно продемонстрировали итоги проведенных за последний год обзоров высокого уровня, ответ нужно искать в куда более решительном глобальном лидерстве, направленном на поиск политических решений, а также в изменении культурных, оперативных и финансовых приоритетов в пользу превентивной деятельности¹⁰.

28. Хотя эта идея не нова, недостаточная стойкость перед лицом рисков и стремление к краткосрочным и измеримым результатам препятствуют принятию на раннем этапе и в долгосрочной перспективе мер, направленных на предотвращение конфликтов и миростроительство в странах, которым в наибольшей степени угрожает конфликт. Возможности для отслеживания и анализа ситуаций недостаточны и зачастую недолговременны. Ранние сигналы тревоги остаются без внимания. Весьма часто политическое руководство реагирует только на непосредственные и узко определенные угрозы национальной безопасности и экономике и не принимает никаких мер, пока ситуация не ухудшится. В то время как некоторым кризисам уделяется пристальное внимание на высоком политическом уровне, о других, похоже, совершенно не вспоминают. Некоторые конфликты характеризуются такой интенсивностью, сложностью, продолжительностью или геополитическим разделением, что создается впечатление, будто усилия по политическому решению приостановлены.

29. Существует острая потребность в переходе от нескончаемого урегулирования кризисов к принятию эффективных превентивных мер и оперативным действиям на раннем этапе. Посредством осуществления последующей деятельности в связи с рекомендациями Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям и консультативной группы экспертов по обзору архитектуры Организации Объединенных Наций в области миростроительства 2015 года, а также через инициативу «Права человека прежде всего» Организация Объединенных Наций осуществляет ряд преобразований, позволяющих уделять более пристальное внимание раннему предупреждению, предотвращению и урегулированию конфликтов. Необходимо, однако, отметить, что главная ответственность за предотвращение и урегулирование конфликтов лежит

¹⁰ См. доклад Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям об объединении наших сил в интересах мира: политика, партнерство и люди (A/70/95), года; см. также доклад Консультативной группы экспертов по обзору архитектуры Организации Объединенных Наций в области миростроительства (A/69/968).

на государствах-членах и Совете Безопасности. Мировые лидеры должны взять на себя куда более серьезную ответственность за политическое урегулирование существующих конфликтов и предотвращение новых конфликтов, прилагая усилия к этому на национальном и региональном уровнях и посредством своего членства в Организации Объединенных Наций.

30. Для предотвращения и разрешения конфликтов потребуется огромная работа, но в ней можно выделить основные направления. Они включают в себя проявление решительного лидерства, принятие мер на раннем этапе, инвестирование в обеспечение стабильности и поощрение широкого участия пострадавшего населения и других заинтересованных сторон.

Проявлять своевременное, последовательное и решительное политическое лидерство

31. Успешное предотвращение конфликтов редко вызывает сенсацию, в то время как намерение действовать заблаговременно или проявлять сострадание может даже подвергнуться критике. Но помочь миллионам людей, которые каждый день гибнут или страдают в результате конфликтов, может только своевременное, последовательное и решительное лидерство. Лидеры должны не только заботиться о национальных приоритетах, но и уделять больше внимания всеобщим интересам человечества, чтобы более эффективно устранять причины кризисов, в том числе перемещения населения, такие как укоренившееся социальное и экономическое неравенство, коррупция и несправедливость, неуважение и несоблюдение норм международного гуманитарного права и международных норм в области прав человека. Чтобы вступить на путь прекращения конфликтов и достижения политических договоренностей, призванных устранить эти причины, необходимо проявить желание оставить в стороне различия, обусловленные политическими мотивами и поддержать местные и национальные «сообщества мира и отказа от насилия».

32. Политические лидеры должны поощрять обмен мнениями на национальном уровне, стимулировать общественные дискуссии и обеспечивать поддержку стратегий, защищающих гуманистические ценности других людей. Они должны выступать против мотивированной страхом полемики. Гуманное, решительное и последовательное лидерство необходимо для того, чтобы открыть границы людям, спасающимся от конфликта, насилия и преследования. Для преодоления стоящих перед человечеством трудностей, лидеры должны проявлять больше уверенности, отваги и готовности всячески использовать свое положение для оказания помощи нуждающимся, принятия на себя обязательств на долгосрочную перспективу.

Принимать меры на раннем этапе

Инвестировать в анализ рисков и принимать меры в соответствии с его результатами

33. Национальные правительства и региональные и международные организации должны укреплять свой потенциал в области анализа рисков и отслеживания ухудшающихся ситуаций. Поправление прав человека, насилие в отношении гражданских лиц, политическая изоляция, предвзятость судебных органов, социально-экономическая маргинализация, коррупция и приток оружия могут

служить ключевыми признаками политической напряженности, угрозы насилия и вспышки или возобновления конфликта.

34. Получение такой информации, однако, должно сопровождаться принятием мер на раннем этапе и выделением необходимых ресурсов. Мир не испытывает недостатка в сигналах тревоги и инструментах для предотвращения конфликтов: самым большим препятствием является постоянное и систематическое бездействие. Эта проблема не будет решена до тех пор, пока государства не осознают, что с суверенитетом приходит обязанность защищать свое население от насилия и войн и тесно сотрудничать с двусторонними и региональными субъектами, Организацией Объединенных Наций и другими международными структурами для смягчения напряженности, пресечения нарушений прав человека и предотвращения конфликтов. Национальные лидеры должны с большей готовностью принимать к сведению информацию и аналитические сводки, действовать, не дожидаясь ухудшения ситуации, на раннем этапе обращаться за помощью к двусторонним, региональным и международным партнерам в случае необходимости и не отказываться от такой помощи.

35. В рамках выдвинутой мною инициативы «Права человека прежде всего» я намерен и впредь отстаивать интересы миллионов обездоленных и как можно раньше доводить до сведения Совета Безопасности полную информацию об угрозе или факте возникновения серьезных нарушений международного гуманитарного права и международных норм в области прав человека. Система Организации Объединенных Наций должна более эффективно выявлять ранние признаки нарушений и ухудшения ситуаций и в сотрудничестве с государствами разрабатывать меры своевременного реагирования. Это непереносимое условие предотвращения гуманитарных кризисов. Хотя инициатива «Права человека прежде всего» является внутренней инициативой Организации Объединенных Наций, ее суть созвучна с задачами Организации в целом. Поддержка государств-членов имеет большое значение для того, чтобы эта инициатива могла способствовать успеху превентивных мер, и при осуществлении своей деятельности им стоило бы учитывать некоторые ее элементы.

Добиваться политического единства, чтобы предотвращать кризисные ситуации, а не только реагировать на них

36. Вновь и вновь разобщенность позиций на ранних стадиях кризиса препятствует принятию необходимых мер, вызывая катастрофические последствия. Хотя ту или иную ситуацию можно толковать по-разному, необходима большая готовность к более оперативному принятию мер для достижения единства и тесной согласованности инициатив, направленных на ослабление напряженности и деэскалацию насилия. Отсутствие на региональном и международном уровнях заявленного на раннем этапе политического единства зачастую приводит к трагическим результатам.

37. Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, несущий главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности, должен преодолеть свои разногласия и из органа, занимающегося в основном урегулированием конфликтов, превратиться в орган, активно участвующий в их предотвращении. Проявление Советом большей оперативности и сплоченности при принятии им мер могло бы стать решающим фактором предупреждения и быстрой деэскалации кризисов и спасения жизней. Совет должен на

более ранней стадии прибегать к анализу рисков и использовать свое влияние для снижения уровня напряженности, призывая стороны проявлять сдержанность и открывая пространство для диалога до ожесточения позиций. Секретариату Организации Объединенных Наций следует проявлять решительность при представлении своих рекомендаций Совету. Я также призываю Совет через своего Председателя просить представлять ему ежемесячную сводку о вызывающих озабоченность ситуациях, подготовленную на основе результатов междисциплинарного анализа.

Повышать информированность об успехах

38. Мобилизовать ресурсы для реагирования на кризис и его урегулирования легче, чем для его предотвращения. Чтобы изменить эту тенденцию, необходимо приводить больше свидетельств и примеров того, как конфликт можно предупредить. Международное сообщество должно более тщательно документировать истории успеха в области предотвращения и разрешения конфликтов, примеры передовой практики и извлеченные уроки. Успех можно признать и оценить только тогда, когда мы сделаем его видимым.

Не отстраняться от участия и инвестировать в стабильность

39. Степень эффективности мер, принимаемых на ранних этапах, зависит от расширения инвестиционных рамок и временных границ, что обеспечивает нам возможность одновременно заниматься более чем одним кризисом, участвовать на постоянной основе в процессах как до, так и после наивысших точек кризиса и инвестировать в стабильность на протяжении длительных периодов времени.

Одновременно принимать меры к урегулированию более чем одной кризисной ситуации

40. Очевидно, что международное сообщество стремится сохранять необходимую политическую ориентированность и внимание, которые требуются для реагирования на множественные кризисы на их различных этапах в одно и то же время. Кроме того, ему не всегда удается сохранять с трудом достигнутый мир в течение длительного периода. Необходимо переориентировать имеющиеся у нас инструменты и механизмы для одновременного осуществления усилий по предотвращению кризисов и реагированию на них на эффективной и устойчивой основе. Этот переход потребует целенаправленного долгосрочного потенциала и лидерства, чтобы выйти за рамки лишь тех кризисных ситуаций, которые в данный момент имеют широкую огласку. Необходимо существенно повысить потенциал, квалификацию и численность сотрудников в министерствах иностранных дел и развития государств, в региональных организациях и в Организации Объединенных Наций, работающих в области предотвращения конфликтов и урегулирования кризисов. Пользуясь влиянием государствам-членам и мировым лидерам также следует использовать свои возможности для воздействия на политическую и экономическую ситуацию в тех случаях, когда это может дать максимальные результаты. Не все кризисы являются трудноразрешимыми и характеризуются отсутствием единства в международном сообществе. Вместо того чтобы направлять все свои усилия на урегулирование одного-двух разворачивающихся серьезных кризисов, мы должны обеспечивать политическое лидерство, вовлекать в процесс другие стороны, с тем

чтобы добиваться урегулирования и предупреждать те кризисные ситуации, в которых результаты могут быть достигнуты за счет меньших усилий.

Обеспечивать непрерывность участия

41. Инвестирование в политику и внимание к политической сфере редко остаются неизменными на протяжении всей кризисной ситуации. Они, как правило, находятся на низком уровне на этапах первых признаков кризиса, на высоком — непосредственно в момент кризиса и затем вновь снижаются после урегулирования кризиса. Однако мы не можем допускать самоуспокоения и политической непричастности на важнейших этапах «до» и «после» кульминации. Министерства иностранных дел в составе национальных правительств, а также структуры региональных организаций и Организации Объединенных Наций, обладающие потенциалом в области аналитической работы, предотвращения и урегулирования конфликтов, должны располагать устойчивыми ресурсами и возможностями для того, чтобы на вышеупомянутых этапах действовать быстро и эффективно. Я настоятельно призываю более систематически прибегать к услугам контактных групп на региональном и международном уровнях, использующих преимущества долгосрочного участия своих членов. Эти контактные группы должны сохранять политический импульс, оценивать ситуацию, выходя за пределы узких избирательных циклов, и обеспечивать форум для обмена информацией и отслеживания развития событий на постоянной основе. Для удержания политического внимания и привлечения устойчивых инвестиций в течение длительного времени контактные группы могли бы рассматривать возможность реализации по окончании конфликта «мини-планов Маршалла».

Инвестировать в стабильность и изменять сроки достижения результатов

42. Успешное предупреждение кризисных ситуаций начинается задолго до их эскалации и совершения серьезных нарушений прав человека и международного гуманитарного права. Более эффективное предотвращение конфликтов требует более устойчивого инвестирования и участия в содействии развитию миролюбивых и инклюзивных обществ, создания и укрепления законных и открытых для всех институтов, обеспечения доступа к правосудию для всех и восстановления деятельности рынков и экономики. Политическим лидерам необходимо восстановить веру в государственные институты и доверие к ним, поскольку лишь тогда они смогут оказывать положительное влияние на уровень жизни всех людей.

43. Кроме того, нужен переход от финансирования по принципу «заголовков в прессе» к инвестированию в стабильность. Финансирование должно быть справедливым и основываться на анализе рисков, а не только на геополитических интересах. Оно должно быть предсказуемым, долгосрочным и базирующимся на фактических данных. Кроме того, следует согласиться с тем, что за короткое время результаты могут и не материализоваться, их трудно будет измерить и для их оценки могут потребоваться качественные критерии. Достижение надлежащих позитивных результатов при преобразовании институтов может потребовать от 20 до 30 лет¹¹. Согласно положениям Повестки дня на

¹¹ World Bank, *World Development Report 2011: Conflict, Security and Development* (Washington, D.C., 2011).

период до 2030 года в рамочные программы и стратегические цели оказания помощи, сформулированные правительствами стран и международными партнерами, для отражения этой реальности должны быть внесены изменения из расчета на 10–15-летние периоды. Для финансирования мероприятий по оказанию гуманитарной помощи, развитию и миростроительству, которые, судя по имеющемуся опыту, служат предотвращению конфликтов, снижению уровня уязвимости людей и развитию мирных и инклюзивных обществ, большое значение будет иметь укрепление базы фактологических данных.

Вырабатывать решения при участии населения и в его интересах

44. Для успешного предотвращения и урегулирования кризисов требуется активное участие населения и гражданского общества в политической жизни и процессах управления. Местное население и сильное национальное гражданское общество мобилизуют общественное мнение на борьбу с насилием и достижение мира. Их участие имеет ключевое значение для решения проблемы маргинализации и обеспечения того, чтобы политические решения принимались в интересах всего населения, а не только элиты или отдельных групп. Лидерам следует поощрять и добиваться включения женщин и женских групп в процессы принятия решений на всех уровнях. Имеются неоспоримые доказательства того, что конструктивное участие женщин повышает эффективность гуманитарной помощи, доверие к миротворчеству и качество операций по поддержанию мира, темпы экономического восстановления в постконфликтный период и надежность мирных соглашений. Политические решения скорее получают поддержку гражданского общества и окажутся успешными в долгосрочной перспективе, если в их разработке будут участвовать и мужчины, и женщины. Кроме того, я призываю национальные правительства и местные органы управления к созданию платформ с участием гражданского общества, которые позволят мужчинам и женщинам любого возраста, религиозной и этнической принадлежности выражать свое мнение, сотрудничать и сообща решать вопросы, представляющие общественный интерес.

45. В многополярном и глобализованном мире к участию в процессах и выполнению функций лидера должны привлекаться различные группы и отдельные лица. В частности, в трансформации мировоззрения и жизненной позиции важную роль должна играть молодежь. Это наши будущие лидеры, которые должны участвовать в разработке и реализации решений, направленных на обеспечение стабильности, и иметь свой голос в национальных парламентах и политических процессах. Решающее значение для превентивной дипломатии может иметь диалог на базе религии, в рамках которого рассматриваются проблемы, возникающие в связи с конфликтом, и предпринимаются усилия в интересах долгосрочного примирения общин. Религиозные лидеры обязаны использовать свое влияние на своих единомышленников и государственных деятелей в интересах достижения стабильности, примирения и социальной сплоченности. Наконец, руководители частного сектора и советы предпринимателей не просто являются поставщиками товаров или услуг по материально-техническому обеспечению. Помимо этого они заинтересованы в стабильных экономических рынках, здоровых и надежных потребителях, которые могут приобретать их продукцию и услуги, в эффективном управлении и сильных институтах. Я призываю руководителей деловых кругов использовать свои знания, технологии,

личное влияние и возможности для поиска долгосрочных решений, которые принесут в жизнь людей стабильность и достоинство.

В. Основная обязанность 2: утверждать нормы, защищающие интересы человечества

Даже у войн есть пределы: уменьшение человеческих страданий и защита гражданских лиц требуют более строгого соблюдения норм международного права.

46. За последние 150 лет и особенно в последние два десятилетия мы затратили значительные усилия и политическую волю для укрепления международно-правовых норм, регулирующих ведение войны, способствующих защите гражданских лиц, ограничивающих использование и передачу определенных видов оружия и боеприпасов, устанавливающих механизмы контроля за соблюдением прав человека, а также предусматривающих создание судов для преследования за наиболее серьезные нарушения международного гуманитарного права и международных норм в области прав человека. Сегодня информационно-просветительская деятельность в области прав человека и защита гражданского населения носят повсеместный характер. Тем не менее нашу действительность в мировом масштабе по-прежнему омрачают вопиющие и жестокие случаи несоблюдения международных норм в области прав человека и норм гуманитарного права. Изо дня в день имеет место умышленное и неизбирательное нанесение ранений и убийство гражданских лиц. В результате воздушных ударов разлучаются семьи. Женщин и девочек подвергают надругательствам и продают в сексуальное рабство. Население в осажденных районах преднамеренно подвергают голоду, запугиванию и годами лишают жизненно необходимых товаров и услуг. Журналистов заключают под стражу и убивают. Школы, больницы и культовые сооружения все чаще подвергаются бомбовым ударам в вызывающих тревогу масштабах. Памятники, на протяжении тысячелетий служившие символами культуры и цивилизации, преднамеренно превращаются в руины. Жестокость сегодняшних вооруженных конфликтов и полное отсутствие уважения к основным положениям международного гуманитарного права — касающимся оказания помощи раненым и больным, гуманного обращения и проведения различий между гражданскими лицами и комбатантами — угрожают свести на нет достигнутые за 150 лет результаты и отбросить назад в ту эпоху, когда у войны не было никаких пределов.

47. Городские районы превратились в смертельную ловушку для тысяч мирных жителей. Удары с воздуха, называемые «точечными», в итоге приводят к неизбирательным последствиям, вызывая потери среди населения и разрушения гражданских объектов. Страшная цифра: 92 процента от общего числа людей, погибших или раненных в результате применения оружия взрывного действия в населенных районах, являются гражданскими лицами. Кассетные боеприпасы по-прежнему убивают, калечат и вызывают разрушения еще в течение многих лет после окончания боевых действий, причем половину убитых и раненных составляют дети. В 2014 году 80 процентов от общего числа лиц, пострадавших от наземных мин и взрывоопасных пережитков войны, составили гражданские лица, причем инциденты такого рода происходили в среднем

10 раз в день¹². Похищения и убийства сотрудников гуманитарных организаций и медицинских работников, ограбление медицинских учреждений и автомобилей скорой помощи используются в качестве тактического приема ведения войны. Отказ в доступе и умышленное воспрепятствование проведению операций по оказанию чрезвычайной гуманитарной помощи усугубляют страдания и уязвимость людей, увеличивают число жертв. Продолжаются произвольные аресты и задержания, жестокое обращение и пытки, зачастую без каких-либо гарантий доступа к правосудию и эффективным средствам правовой защиты. Все это насилие самым непосредственным образом провоцирует практика безответственной и незаконной передачи оружия. Результат звучит как обвинение нашему общему человечеству: люди спасаются бегством от ужасов войны и насилия, пересекая моря и пустыни, зачастую в бесчеловечных условиях и во многих случаях без какой бы то ни было перспективы возвращения. По состоянию на конец 2014 года, почти 60 миллионов человек были либо насильственно перемещены в своей стране, либо вынуждены были бежать в другие государства¹³.

48. Стало заразительным пограние самых элементарных норм ведения войны, создавая дополнительные риски того, что они будут переистолкованы и размыты. Отказ требовать и поощрять уважение наших общих норм, обеспечивать соблюдение закона и поддерживать сотрудничество с национальными и международными механизмами мониторинга и подотчетности ведет к постепенному размыванию принципа верховенства права и вызывает огромные людские страдания. Когда государства нарушают и подрывают нормы международного гуманитарного права и международные нормы в области прав человека, в том числе путем расширительного толкования, это подталкивает другие государства и негосударственные субъекты к тому, чтобы поступать аналогичным образом. Конечно же, нашей целью никак не может быть построение глобального общества, в котором не соблюдались бы общие правила и нормы. Безразличие и инертность не могут служить для нас ориентиром. Мы можем и должны стремиться к большему.

49. Государства-члены должны воспользоваться возможностью, которую предоставляет Всемирный саммит по гуманитарным вопросам, чтобы подтвердить свою приверженность защите гражданских лиц и прав человека для всех на основе уважения уже согласованных ими правил. Главной движущей силой наших индивидуальных и коллективных действий должен быть фактор защиты и сохранения человеческого достоинства затрагиваемых лиц при любых обстоятельствах. Наши устремления, стратегии, мероприятия и ресурсы должны быть направлены на обеспечение безопасности, физической неприкосновенности и достоинства затрагиваемых лиц. Мы можем начать с принятия мер по обеспечению гуманитарного доступа, выявлению нарушений и выслушиванию их жертв, повышению степени соблюдения и ответственности и закреплению норм, отвечающих интересам человечества.

¹² Landmine and Cluster Munition Monitor, *Landmine Monitor, 2015* (Switzerland, International Campaign to Ban Landmine-Cluster Munition Coalition, November 2015).

¹³ См. Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), "World at war: UNHCR global trends — forced displacement in 2014" (2015).

Уважать и защищать гражданское население и гражданские объекты в ходе боевых действий

Добиваться соблюдения основополагающих норм

50. Все государственные и негосударственные стороны в вооруженном конфликте обязаны соблюдать обычные нормы, касающиеся проведения различия, соразмерности и предосторожности. Нападения на гражданское население, лиц, не участвующих в военных действиях, и гражданские объекты, применение таких неизбирательных средств, как самодельные взрывные устройства, и использование гражданского населения в качестве живого щита военных объектов — все эти действия запрещены. Школы, больницы, места отправления культа и другие важнейшие элементы гражданской инфраструктуры не только не должны становиться объектами применения военной силы, но и не должны использоваться в военных целях. С помощью законов, военных уставов, процедур и других мер государства должны ограничивать военное использование этих объектов, в результате которого они могут превратиться в военные цели.

51. Государственные и негосударственные стороны должны воздерживаться от расширительного или спорного толкования, опасным образом расширяющего диапазон видов оружия, тактики, целей и потерь среди гражданского населения, которые считаются допустимыми. Они должны противостоять любым намерениям расширить или размыть значение норм, применяя вместо этого положения права с учетом требований защиты интересов человечества. Усилия по борьбе с терроризмом, асимметричные боевые действия и появление новых угроз и врагов не могут служить причиной для того, чтобы узаконить ослабление или полную отмену норм, предполагающих щадящее отношение к гражданскому населению и сведение к минимуму наносимого ущерба, необходимому для ослабления противника. Сегодня, когда большинство конфликтов носят немеждународный характер, беспристрастным субъектам, занимающимся оказанием гуманитарной помощи, крайне важно вести диалог и с государствами, и с негосударственными вооруженными группами, чтобы обеспечить более широкое принятие, понимание и реализацию ими обязательств, вытекающих из норм международного гуманитарного права и международных норм в области прав человека.

Прекратить бомбардировки и артиллерийские обстрелы населенных районов

52. Применение оружия взрывного действия в населенных пунктах, будь то артиллерийские обстрелы или воздушные бомбардировки, взрывы бомб террористов-смертников или автомобили, начиненные взрывчаткой, является главной причиной гибели гражданских лиц в условиях вооруженного конфликта. Последствия применения этих видов оружия широко известны. Те, кто планирует или принимает решение о применении «бочковых бомб», минометных снарядов, ракет или других взрывных устройств с большой зоной поражения в городских районах, без труда могут предвидеть, что в результате этого будет причинен чрезмерный ущерб и разрушения: погибнет большое число гражданских лиц, будут разрушены дома, произойдут серьезные сбои в предоставлении важнейших услуг и в течение еще многих лет останутся неразорвавшиеся боеприпасы. Хотя использование этих видов вооружения само по себе международным правом не запрещено, основополагающие нормы, касающиеся проведения различия, соразмерности и предосторожности, ограничивают приме-

нение оружия взрывного действия в населенных пунктах и должны во всех случаях учитываться в ходе планирования военных операций и принятия решений.

53. Важным шагом является принятие твердых политических обязательств, ограничивающих применение таких видов оружия. Государствам следует совершенствовать надлежащие политику, практику и накопленный опыт, а также собирать соответствующую информацию о них и обмениваться ими в том, что касается сведения к минимуму последствий применения оружия взрывного действия для гражданских лиц и практических мер, которые эти лица могут принимать для защиты от него. Экспертам следует проводить имитационные мероприятия, демонстрирующие воздействие этих устройств в городских районах, и информировать о результатах все вооруженные силы. Для отслеживания прогресса в деле уменьшения гуманитарных последствий применения такого оружия в населенных пунктах необходимо разработать целевые и иные показатели. Данные о безрассудных обстрелах и бомбардировках районов проживания гражданского населения должны последовательно регистрироваться, расследоваться и передаваться в соответствующие национальные и международные суды.

Обеспечить полный доступ для гуманитарных и медицинских миссий и их защиту

Удовлетворять насущные потребности населения

54. Государства несут главную ответственность за уважение и обеспечение соблюдения прав человека всех лиц на своей территории и под своей юрисдикцией. Стороны в вооруженном конфликте обязаны удовлетворять насущные потребности людей, проживающих на подконтрольной им территории, в продовольствии, воде, медицинском обслуживании и убежище. Лица, затронутые конфликтом, имеют право на получение помощи, в том числе и от беспристрастных гуманитарных организаций. В этом заключается одна из основных обязанностей сторон в конфликте и основополагающий компонент человечности. В тех случаях, когда жизненно важные потребности людей не удовлетворяются, стороны в вооруженном конфликте обязаны разрешать доступ беспристрастных гуманитарных организаций и содействовать их доступу. Это не просто требование технического характера. Такой доступ крайне важен для сохранения жизни людей и уменьшения их страданий, и эти соображения должны всегда превалировать над политическими интересами сторон в вооруженном конфликте и их союзников. Отказ в гуманитарном доступе к осажденным районам в целях достижения военных преимуществ заслуживает всяческого осуждения и является противозаконным.

55. Соблюдение гуманитарных принципов — гуманности, беспристрастности, нейтральности и независимости — имеет первостепенное значение для получения доступа к нуждающемуся населению. Для того чтобы заручиться доверием и одобрением со стороны государственных и негосударственных вооруженных формирований, получить и сохранить доступ к нуждающемуся населению и обеспечить безопасные условия своей работы, гуманитарным организациям крайне важно гарантировать, что вся гуманитарная помощь оказывается ими на беспристрастной, нейтральной и независимой от военных действий или политических программ основе.

56. В соответствии с нормами международного гуманитарного права организации, занимающие нейтральную позицию и ведущие гуманитарную деятельность, имеют право предлагать свою помощь. В то же время сегодня многие гуманитарные организации вынуждены вести каждодневную борьбу за доступ к нуждающемуся населению. Государства не могут сугубо по своему усмотрению отказываться от предложений гуманитарной помощи при наличии потребности в ней. В ситуациях, когда жизненно важные потребности мирного населения не удовлетворяются, соответствующие государства не должны безосновательно отказывать в разрешении на осуществление гуманитарной деятельности. Обязанность обеспечения доступа не может лежать исключительно на гуманитарных организациях, и государства должны пояснять причины отказа в таком доступе. В устранении недостатка в информации о предоставлении доступа в гуманитарных целях помочь должны механизмы для проверки и инспекции гуманитарных автоколонн. Государственные и негосударственные стороны должны обеспечить свободу передвижения сотрудникам гуманитарных организаций и принять четкие, простые и ускоренные процедуры для обеспечения им скорейшего и беспрепятственного доступа. Государства, и в частности Совет Безопасности, играют крайне важную роль в обеспечении доступа для оказания гуманитарной помощи. В случаях когда в доступе к нуждающемуся населению произвольно отказывают или создают препятствия для такого доступа, необходимо обеспечить эффективное противодействие таким шагам на самом высоком политическом уровне. Государствам и Совету следует обеспечить подотчетность и прилагать усилия в целях недопущения случаев произвольного отказа в гуманитарном доступе.

57. Государствам-членам и Совету Безопасности также следует обеспечить, чтобы меры по борьбе с террористами и повстанцами не препятствовали гуманитарной деятельности и финансированию гуманитарных операций. При принятии таких мер должны предусматриваться необходимые исключения, с тем чтобы гуманитарные организации имели возможность участвовать в диалоге и координировать свои действия со всеми сторонами вооруженного конфликта в целях оказания помощи нуждающимся и облегчения страданий населения.

Уважать и защищать гуманитарные и медицинские миссии

58. Деятельность по предоставлению нуждающемуся мирному населению продовольствия, воды, медикаментов, базовых медицинских услуг и убежища заслуживает самого глубокого уважения, и ее участники должны пользоваться защитой в ходе военных действий. Вместе с тем слишком часто медицинские работники, объекты, транспорт и пациенты становятся мишенью для нападения, гуманитарных работников убивают, а гуманитарные автоколонны подвергаются разграблению, нередко в качестве тактики ведения войны. Мы должны активизировать усилия, с тем чтобы остановить эту удручающую тенденцию. Нам следует настойчиво напоминать всем государственным и негосударственным сторонам вооруженных конфликтов о том, что они должны неукоснительно выполнять свою обязанность по уважению и защите гуманитарных и медицинских работников и объектов (а также раненых и больных) от нападений, угроз или других актов насилия, препятствующих выполнению ими своих исключительно гуманитарных функций. В ходе выполнения своей обязанности по защите гуманитарных и медицинских работников и объектов государства и другие стороны конфликта должны обеспечить принятие с учетом конкретных

условий всех политических, правовых, социальных и защитных мер и их строгое соблюдение в целях обеспечения такой защиты. Во время войны больницы должны оставаться неприкосновенными. Принятие и обеспечение выполнения национальных законов и нормативных актов, образовательные и просветительские мероприятия, сотрудничество с местными общинами, а также сбор и представление на систематической основе данных о нарушениях помогут повысить эффективность и безопасность оказания гуманитарной и медицинской помощи.

Не замалчивать нарушения

59. Хранение молчания в то время, как совершаются серьезные нарушения международного права, является морально неприемлемым и подрывает правовые обязательства государства. Наша общая принадлежность к человеческому роду требует от нас делать все возможное для предотвращения и прекращения таких нарушений и привлечения виновных к ответственности. Сбор фактов, принятие профилактических и защитных мер, в том числе открытое осуждение нарушений, признание страданий потерпевших и ведение пропагандистской работы в целях обеспечения принятия упреждающих мер являются нашими самыми базовыми обязанностями перед людьми, ощущающими на себе последствия вооруженного конфликта.

Устанавливать факты

60. Государства должны использовать все доступные механизмы отслеживания, расследования, представления информации и принятия решений для обеспечения более строгого соблюдения международного гуманитарного права. Следует создать механизмы для систематического отслеживания нарушений, обработки и анализа данных, представления информации и, в случае необходимости, проведения расследования в связи с применением конкретных видов оружия и способов ведения войны, наличием жертв среди гражданского населения и нанесением ущерба гражданским объектам, а также для осуществления преследования виновных в серьезных нарушениях. Возможные стратегии включают документирование преступлений и обмен данными в цифровой форме, создание центрального реестра для отслеживания и документирования нарушений или учреждение специального органа по надзору, который бы на систематической основе применительно ко всем конфликтам отслеживал нарушения, собирал данные и представлял отчеты о текущих тенденциях, пробелах в соблюдении установленных правил, недостаточной подотчетности и нежелании государств оказывать содействие. Достоверные данные и информация, даже почерпнутые из открытых источников, не только позволяют получить представление о существующих тенденциях, угрозах и уязвимых областях, но и являются мощной движущей силой, способствующей уважению и соблюдению международно-правовых норм. Особенно важно, чтобы наличие достоверных данных и информации способствовало принятию эффективных профилактических и защитных мер на раннем этапе. Журналисты, правозащитники и гражданское общество могут играть важную роль в предоставлении информации о происходящих событиях по мере их наступления.

61. В тех случаях, когда национальные усилия по установлению фактов являются недостаточными, Совету Безопасности или Совету по правам человека и государствам, включая государства, являющиеся сторонами в вооруженном

конфликте, следует поручать независимым и беспристрастным комиссиям по расследованию оказывать помощь международному сообществу в установлении фактов и давать рекомендации в отношении дальнейших шагов по защите прав. Государствам также следует использовать функцию Международной комиссии по установлению фактов, заключающуюся в проведении расследований серьезных нарушений международного гуманитарного права во всех типах вооруженных конфликтов, и стремиться обеспечивать доступ к результатам работы Комиссии для затронутых конфликтом сторон.

Систематически осуждать серьезные нарушения

62. В случае серьезных нарушений норм международного гуманитарного права и норм в области прав человека правительства, мировые лидеры и другие соответствующие лица должны на систематической основе решительно осуждать такие нарушения. Даже когда мы не в состоянии немедленно положить конец насилию и страданиям, нам следует, как минимум, привлекать внимание к совершаемым нарушениям и обеспечивать информированность о происходящем. Опыт, накопленный Организацией Объединенных Наций, показывает, что открытое выражение своей позиции на раннем этапе, как правило, способствует укреплению ее роли. В контексте моей инициативы «Права человека прежде всего» я просил всех старших должностных лиц Организации Объединенных Наций поступать соответствующим образом и призываю всех сотрудников Организации Объединенных Наций проявлять мужество перед лицом возникающих на ранних этапах серьезных и/или масштабных нарушений. Я также настоятельно призываю все соответствующие субъекты и заинтересованные стороны прекратить практику двойных стандартов, когда нарушения, совершаемые одними, подвергаются осуждению, а нарушения, совершаемые другими, не осуждаются. Это ослабляет коллективную решимость предотвращать конфликты, а также наш авторитет, позволяющий требовать соблюдения установленных норм.

Принимать конкретные меры для улучшения соблюдения установленных норм и повышения подотчетности

Использовать сферы влияния в интересах обеспечения уважения установленных норм

63. Всем государствам следует использовать свое политическое и экономическое влияние в целях обеспечения того, чтобы стороны вооруженного конфликта соблюдали международное гуманитарное право и нормы в области прав человека. Государствам и другим субъектам следует открывать каналы для диалога со сторонами конфликта, выделять часть бюджетов, предназначенных для оказания помощи, на учебные мероприятия и проведение реформы судебной системы и принимать адресные принудительные меры в отношении сторон и отдельных лиц, нарушающих свои обязанности по защите гражданского населения. В соответствии с духом Договора о торговле оружием и аналогичных региональных документов, государствам, экспортирующим обычные вооружения следует оценивать вероятность того, что они будут использованы для совершения серьезных нарушений международного гуманитарного права и норм в области прав человека, и воздерживаться от экспорта в случае наличия существенного риска таких серьезных нарушений. Любое государство, которое не прилагает усилий для улучшения соблюдения правовых норм, в конечном

счете способствует их ослаблению. Обеспечение уважения международного гуманитарного права и норм в области прав человека и защита гражданских лиц должно стать одной из приоритетных национальных задач государств-членов и одним из основных факторов, определяющих внешнюю политику и международные отношения. И, наконец, каждый из нас несет моральную ответственность за то, чтобы выступать против нарушений прав человека и использовать свою сферу влияния для формирования политики и решений, принимаемых нашими лидерами.

Укреплять глобальную систему правосудия

64. Всем государствам следует активизировать свои усилия по борьбе с безнаказанностью и формированию по-настоящему глобальной системы правосудия. Следует на систематической основе проводить эффективные расследования в связи с сообщениями о серьезных нарушениях и привлекать к ответственности виновных. Государства должны создать структуры и процедуры для обеспечения соблюдения законов, включая эффективное законодательство, охватывающее весь спектр международных преступлений и устанавливающее универсальную юрисдикцию в отношении таких преступлений. Для выполнения вышеуказанных задач крайне важную роль играют использование передового опыта в области сбора данных и защиты свидетелей, сотрудничество между правительствами и с международными судами и другие механизмы обеспечения подотчетности, обучение по правовым вопросам, беспристрастные судебные органы, предоставление судебных гарантий обвиняемым и обеспечение достаточного финансирования национальных и международных судебных и правоохранительных органов.

65. В дополнение к национальным системам следует укрепить международные следственные и судебные системы, а в случае недостаточности национальных средств следует прибегать к Международному уголовному суду (МУС). Создание МУС — это одно из самых больших достижений за последние 25 лет, его цель заключается в том, чтобы положить конец безнаказанности и обеспечить соблюдение норм, необходимых для защиты человечества. Мы должны возродить энтузиазм и чувство гордости в связи с историческим достижением, результатом которого стало принятие Римского статута. Государствам следует на постоянной основе сотрудничать и оказывать поддержку в политической, финансовой, судебной и технической сферах в целях содействия выполнению мандата Суда, расследования преступлений и преследования виновных на более систематической основе.

66. Одним из наиболее одиозных преступлений является сексуальное и гендерное насилие. Виновные в таких преступлениях должны привлекаться к ответственности, и мы обязаны положить конец широко распространенной безнаказанности, которая царит в условиях конфликтов по всему миру. Государствам, которые еще не приняли национального законодательства в соответствии с международными нормами в области прав человека женщин, включая запрещение всех форм насилия в отношении женщин и девочек, следует незамедлительно это сделать. Необходимо укреплять национальные системы правосудия для проведения расследований и судебного преследования по делам о гендерном насилии в рамках долгосрочных усилий по ликвидации дискриминации в отношении женщин и девочек в институциональных и культурных структурах, как в мирное время, так и в периоды кризиса. Международные,

национальные и общинные лидеры должны уделять первостепенное внимание требованиям о выполнении этих задач и обеспечению ресурсов для их выполнения.

Использовать возможности Совета Безопасности

67. В соответствии с обычной практикой Совет Безопасности должен призывать стороны конфликта и санкционированные им многонациональные силы к выполнению их обязанностей согласно международному гуманитарному праву и нормам в области прав человека. Возможности Совета должны автоматически использоваться в случаях, когда поступает информация о серьезных нарушениях международного гуманитарного права и норм в области прав человека и возникает риск невыполнения обязанности по защите гражданских лиц. Я хочу присоединиться к призывам других к тому, чтобы постоянные члены Совета воздерживались от использования своего права вето применительно к мерам, направленным на борьбу с массовыми злодеяниями. Все члены Совета Безопасности должны взять на себя политическое обязательство по поддержке своевременных и решительных мер в ситуациях, связанных с наиболее тяжкими международными преступлениями, и не голосовать против заслуживающих доверие резолюций, направленных на предотвращение или прекращение таких преступлений. Отсутствие единства в действиях Совета Безопасности перед лицом серьезных нарушений будет подрывать авторитет и цель Устава Организации Объединенных Наций и способствовать формированию культуры избирательной безнаказанности.

Добиваться соблюдения принятых норм: глобальная кампания в поддержку норм, защищающих интересы человечества

Приступить к проведению глобальной кампании

68. Мы должны провести глобальное мероприятие по мобилизации государств, гражданского общества и других мировых лидеров, для того чтобы предотвратить эрозию международного гуманитарного права и норм в области прав человека, потребовать более строгого соблюдения этих норм и принять меры по защите гражданского населения на бескомпромиссной основе. Соблюдению норм международного права и защите гражданского населения должно и впредь отводиться центральное место. Наша решимость обеспечить защиту и улучшение положения гражданского населения не должна подрываться никакими компромиссами или необходимостью выполнения более важных задач. Мы несем ответственность перед миллионами людей, затронутых войной, за то, чтобы положить конец их страданиям и обеспечить, чтобы такие страдания не повторялись в будущем. Сталкиваясь с теми, кто уклоняется от выполнения правовых норм или не уважает их, Организация Объединенных Наций должна оставаться оплотом их сохранения и утверждения.

Присоединиться к основным документам

69. Я настоятельно призываю все государства, которые еще не являются сторонами основных конвенций по международному гуманитарному праву и нормам в области прав человека, незамедлительно присоединиться к ним и взять на себя обязательство по присоединению на Всемирном саммите по гуманитарным вопросам. Правительствам, гражданскому обществу и отдельным ли-

цам следует мобилизовать усилия в поддержку присоединения к документам, посвященным вопросам международного гуманитарного права и нормам в области прав человека, и осуществления таких документов, включая, в частности, дополнительные протоколы 1977 года к Женевским конвенциям 1949 года, Римский статут Международного уголовного суда в его последней редакции, Конвенцию 1951 года о статусе беженцев и Протокол 1967 года к ней, Конвенцию по кассетным боеприпасам, Конвенцию о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении, Договор о торговле оружием, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Международный пакт о гражданских и политических правах, Конвенцию против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, Конвенцию о правах ребенка и Факультативный протокол к ней, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах, Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, Международную конвенцию для защиты всех лиц от насильственных исчезновений, Конвенцию о правах инвалидов, Конвенцию Африканского союза о защите внутренне перемещенных лиц в Африке (Кампальская конвенция) и оказании им помощи и Конвенцию о статусе апатридов 1954 года.

Содействовать соблюдению путем участия в диалоге на регулярной основе

70. Следует проводить регулярные совещания государств-участников соответствующих международных соглашений, в частности конвенций и договоров гуманитарной области и области прав человека, и экспертов для обсуждения осуществления положений международного гуманитарного права и норм в области прав человека и возникающих новых проблем в целях повышения значимости таких норм, выявления областей, требующих уточнений, предоставления возможности для оказания правовой помощи и, в конечном счете, обеспечения соблюдения установленных норм и укрепления как правовой базы, так и механизмов ее применения. Форумы государств — членов Организации Объединенных Наций высокого уровня, такие как Генеральная Ассамблея, Совет Безопасности и Совет по правам человека, договорные органы Организации Объединенных Наций по правам человека и механизмы других региональных и международных организаций должны шире использоваться для проведения диалога по вопросам соблюдения положений международного гуманитарного права и норм в области прав человека. Однако в конечном итоге будет крайне важно, чтобы государства-участники международных договоров признали свою ответственность за обеспечение соблюдения установленных норм и нашли конструктивные способы укрепления взаимной подотчетности в этой связи. Необходимо регулярно рассматривать индивидуальные и коллективные усилия, направленные на поощрение и обеспечение соблюдения правовых норм, защищающих интересы человечества.

71. Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца также играет ключевую роль в этой связи. На тридцать второй Международной конференции было рекомендовано продолжать «возглавляемый государствами процесс межправительственных консультаций для достижения соглашения в отношении особенностей и функций потенциального форума государств и по-

иска путей повышения эффективности осуществления норм международного гуманитарного права с использованием потенциала Международной конференции и региональных форумов по международному гуманитарному праву». Я призываю государства активно содействовать следующему этапу данного процесса, который будет осуществляться при поддержке Швейцарии в сотрудничестве с Международным комитетом Красного Креста.

С. Основная обязанность 3: никто не должен быть забыт

Для того чтобы выполнить обещание никого не забыть, необходимо оказывать поддержку каждому, кто оказался в условиях конфликтной ситуации, стихийного бедствия, находится в уязвимом положении или подвергается опасности.

72. Никто не должен быть забыт — это одна из ключевых установок большинства политических, этических и религиозных кодексов, которая всегда была главным императивом гуманитарной деятельности. Обязанность никого не забыть является центральной темой Повестки дня на период до 2030 года, и мы все взяли на себя новую ответственность за оказание в первоочередном порядке помощи тем, кто оказался в условиях конфликтной ситуации, стихийного бедствия, находится в уязвимом положении или подвергается опасности, с тем чтобы они могли пользоваться результатами устойчивого долгосрочного развития и вносили в него свой вклад. Всемирный саммит по гуманитарным вопросам станет первой проверкой на прочность обязательства международного сообщества изменить жизнь тех, о ком забывают чаще всего.

73. Одним из наиболее видимых последствий конфликта, насилия и стихийных бедствий является массовое перемещение населения как внутри стран, так и за их пределы, зачастую на длительный срок. Каждый день на протяжении 2014 года из-за конфликтов и насилия около 42 500 человек были вынуждены покинуть свои дома в поисках безопасности либо внутри страны, либо за ее пределами. В результате общее число внутренне перемещенных лиц (ВПЛ), беженцев и лиц, ищущих убежища, достигло почти 60 миллионов человек¹⁴. По оценке, приведенной в одном исследовании 2014 года, срок, на который перемещенные лица покидают привычное место жительства из-за боевых действий и преследования, составляет в среднем 17 лет. В 2014 году назад смогли вернуться меньше беженцев, чем в какой бы то ни было год за последние три десятилетия — всего 1 процент. Миллионы людей становятся перемещенными лицами в результате стихийных бедствий, вызванных опасными природными явлениями: за период с 1970 по 2014 год этот показатель вырос на 60 процентов, а на протяжении последних семи лет число лиц, ставших перемещенными по этой причине, ежегодно увеличивалось на 26 миллионов человек¹⁵. Как ожидается, из-за более частого возникновения и повышения интенсивности экстремальных метеорологических явлений, связанных с изменением климата,

¹⁴ См. UNHCR, “World at War” (see footnote 13); see also UNHCR press release, “UNHCR report confirms worldwide rise in forced displacement in first half of 2015”, 18 December 2015.

¹⁵ Michelle Yonetani, “Global estimates 2015: people displaced by disasters” (Geneva, Internal Displacement Monitoring Centre, 2015).

в том числе из-за повышения уровня моря, эта тенденция будет в дальнейшем нарастать¹⁶.

74. Модели перемещения также изменились. Более половины из 19,5 миллиона беженцев и 38 миллионов внутренне перемещенных лиц в настоящее время проживают в городах и неформальных поселениях за пределами лагерей. В городских районах они рискуют оказаться на дне общества, поскольку их трудно выявить и они, как правило, являются безработными, либо заняты на низкооплачиваемых работах, либо трудоустроены в неформальном секторе; являются членами домохозяйств, возглавляемых женщинами; их дети работают вместо того, чтобы посещать школу; они не обеспечены жильем. Национальные и местные системы здравоохранения и образования, а также механизмы и инфраструктура социальной защиты могут быть для них недоступны или труднодоступны, поскольку спрос на услуги этой инфраструктуры намного превышает имеющиеся возможности. Перемещенные лица в лагерях зачастую выживают за счет неадекватной гуманитарной помощи в условиях ограниченных возможностей для опоры на собственные силы, существуя на задворках общественных процессов и постоянно оказываясь не учтенными в национальных программах устойчивого развития.

75. Число мигрантов, которые пересекают государственные границы в поисках защиты и лучшей жизни, растет. За последние 15 лет произошел резкий скачок численности международных мигрантов — с 173 до 244 миллионов — и, по всей видимости, она будет расти и дальше¹⁷. В то время как миллионы международных мигрантов ежегодно пересекают границы без осложнений, для некоторых это путешествие бывает опасным. В 2015 году погибло более 5000 мигрантов¹⁸. С начала 2000-х годов, судя по сообщениям, на суше и на море погибло более 45 000 мигрантов, хотя в действительности их число, по всей вероятности, было еще большим¹⁹. Кроме того, каждый год тысячи людей становятся объектами эксплуатации и жестокого обращения со стороны торговцев людьми, сталкиваются с дискриминацией и ксенофобией в странах транзита и назначения. Вдобавок ко всему мигранты, оказавшись в кризисной ситуации, могут не получать необходимую помощь вследствие языкового барьера и из-за боязни ареста или дискриминации.

76. Если многие исключены из сферы действия государственных служб либо в недостаточной степени охвачены национальными, гуманитарными программами и программами развития, то некоторые полностью лишены правосубъектности. Так, не менее 10 миллионов человек в мире, треть из которых составляют дети, являются лицами без гражданства и не могут пользоваться правами, защитой, получать образование, медицинскую помощь и другие услуги, а также работу в рамках национальной системы²⁰.

¹⁶ Justin Ginetti, “Disaster-related displacement risk: measuring the risk and addressing its drivers” (Geneva, Internal Displacement Monitoring Centre, 2015).

¹⁷ См. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, “Trends in international migration, 2015”, Population Facts, No. 2015/4 (December 2015).

¹⁸ International Organization for Migration (IOM), Missing Migrants Project database, “Latest global figures, 2015”. Available from <http://missingmigrants.iom.int/latest-global-figures>.

¹⁹ Tara Brian and Frank Laczko, eds., *Fatal Journeys: Tracking Lives Lost During Migration* (Geneva, IOM, 2014).

²⁰ United Nations, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *World Humanitarian Data and Trends 2015* (New York, 2016).

77. Если голоса женщин и девочек останутся неуслышанными, а их потенциал — непризнанным, если у них не будет возможности участвовать в процессе принятия решений и играть в нем ведущую роль, то они и далее останутся без внимания. Если женщины и девочки относятся к категории перемещенных лиц, мигрантов, этнических меньшинств, матерей-одиночек, лиц без гражданства или инвалидов, то в кризисных ситуациях они могут подвергаться множественным формам дискриминации. Кроме того, во многих случаях из-за дискриминации они теряют доступ к базовым медицинским услугам, правовой и социально-психологической помощи и безопасным и достаточным источникам средств к существованию. В некоторых кризисных ситуациях жертвами насилия по признаку пола становятся более 70 процентов женщин²¹. Социальное отчуждение и чувство стыда наряду с ограниченностью доступа к медицинским услугам нередко приводят к новой волне презрения и страданий.

78. В 2014 году дети составляли 51 процент от общего числа беженцев — больше, чем в последние 10 с лишним лет²². Почти половина детей из числа беженцев по всему миру не получают начального образования, а три четверти не имеют доступа к среднему образованию. В пострадавших от конфликтов странах проживают более 20 процентов от общего числа детей младшего школьного возраста, но на них же приходится около половины всех не посещающих школу детей этой возрастной группы²³. Две трети молодых людей в развивающихся странах не учатся и не получают профессионально-технической подготовки и соответствующих навыков, они не трудоустроены и не заняты в нерегулярном и неформальном секторе²⁴. Подростки, которые не один год жили в условиях конфликта, подвергались насилию и вынужденному перемещению и при этом нередко становились жертвой злоупотреблений и маргинализации, могут испытывать сильнейший психологический стресс, подвергаться риску эксплуатации и вовлечения в насильственные действия политического характера. Вместе с тем, проведенные в последнее время аналитические исследования показывают, что подростки, особенно девочки, являются именно той возрастной группой, которая чаще других оказывается лишенной международной помощи²⁵. Все более «молодеющее» общество в развивающихся странах в сочетании с высоким уровнем безработицы среди молодежи делают специальные программы в области занятости, образования и миграционной политики критически важными для выполнения целей Повестки дня на период до 2030 года, в том числе касающихся построения мирных и инклюзивных обществ.

²¹ Claudia Garcia-Moreno and others, *Global and Regional Estimates of Violence against Women: Prevalence and Health Effects of Intimate Partner Violence and Non-Partner Sexual Violence* (Geneva, World Health Organization, 2013).

²² UNHCR, “World at War” (see footnote 13).

²³ Patricia Justino, “Barriers to education in conflict-affected countries and policy opportunities”, paper commissioned by the United Nations Children’s Fund/United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) Institute for Statistics for the initiative “Fixing the broken promise of education for all: findings from the global initiative on out-of-school children” (Montreal, UNESCO Institute for Statistics, 2015).

²⁴ United Nations Development Programme, “Economic empowerment of youth”, Fast Facts.

²⁵ Mercy Corps, “No one hears us”, 25 August 2015, available from www.mercycorps.org/articles/syria/no-one-hears-us-window-lives-syrias-youth; Jean Casey and Kelly Hawrylyshyn, “Adolescent girls in emergencies: a neglected priority”, *Humanitarian Practice Network*, No. 60 (February 2014).

79. В условиях вооруженных конфликтов, стихийных бедствий и даже в мирное время есть немало людей, которые остаются без внимания. Инвалиды и люди пожилого возраста, которые зачастую испытывают физические и психические ограничения и ограничения в плане мобильности, страдают от социальной стигматизации и отторжения, относятся к наиболее маргинализованной категории. Без целенаправленных усилий на национальном и международном уровнях они будут по-прежнему сталкиваться с препятствиями в доступе к образованию, медицинским услугам и средствам к существованию и будут подвергаться высокому риску стать жертвами насилия, жестокого обращения, получать увечья и погибнуть во время вооруженных конфликтов и стихийных бедствий. Лица, живущие в географически удаленных, горных, сельских и пустынных районах, на малых островах, в прибрежных зонах, часто оказываются в изоляции и в высокой степени зависят от земельных и морских ресурсов для получения средств к существованию, в результате чего стихийные бедствия, изменение климата и конфликты для них имеют наиболее разрушительные последствия. Некоторые жители малых островных государств из-за повышения уровня моря рискуют вообще лишиться родины. Миллионы других людей входят в группы риска и активно подвергаются социальной изоляции по причине расовой принадлежности, политических убеждений, вероисповедания, экономического положения или сексуальной ориентации.

80. Универсальный характер повестки дня на период до 2030 года требует того, чтобы все страны взяли на себя обязательство по сбору исчерпывающей информации и проведению ее анализа для более эффективного выявления, приоритизации и контролирования прогресса наиболее уязвимых и обездоленных групп населения в ходе достижения целей в области устойчивого развития. В каждой стране должны быть разработаны инклюзивные национальные стратегии в области развития, законодательные нормы, социально-экономическая политика и системы социальной защиты для обеспечения их защиты, уважения и интеграции в жизнь общества. Для обеспечения того, чтобы не оставить без внимания некоторых из находящихся в наиболее уязвимом положении лиц, необходимо принять ряд специальных мер.

Сократить масштабы проблемы перемещения и заниматься ее решением

Сократить масштабы принудительного перемещения внутри стран к 2030 году

81. Проблема насильственного перемещения не является краткосрочной и не носит преимущественно гуманитарного характера: это непреходящая и комплексная проблема, лежащая в сферах политики и развития. Оказание гуманитарной помощи внутренне перемещенным лицам во время кризиса крайне необходимо, однако гуманитарные организации вынуждены оказывать краткосрочную помощь миллионам перемещенных лиц порой на протяжении десятилетий. В связи с этим требуется коренным образом изменить подход к решению проблемы внутренне перемещенных лиц. От подхода, нацеленного на удовлетворение неотложных гуманитарных потребностей, следует перейти к подходу, ориентированному на сохранение человеческого достоинства, улучшение качества жизни внутренне перемещенных лиц и усиление их самообеспечения. Такой переход потребует политической воли как на национальном, так и на международном уровне, чтобы устранить причины перемещения и создать для внутренне перемещенных лиц устойчивые условия, отличающиеся более вы-

соким качеством жизни и большей обеспеченностью средствами к существованию; наладить сотрудничество между субъектами в гуманитарной сфере и сфере развития в целях сокращения, пусть различными способами, масштабов перемещения; и добиться от национальных правительств внесения необходимых изменений в политику.

82. В Повестке дня на период до 2030 года признается важность решения проблемы принудительного перемещения как составной части устойчивого развития. Для миллионов лиц, перемещенных внутри своих стран, «забота обо всех без исключения» может заключаться в возможности вернуться домой, более эффективно интегрироваться в принимающие общины или, если необходимо, поселиться в каком-либо другом месте. В ней заключается разница между постоянной зависимостью от помощи и возможностью вести лучшую жизнь в условиях уважения достоинства и самообеспечения.

83. Таким образом, нам следует определить целевой показатель сокращения масштабов проблемы внутренне перемещенных лиц. В этой связи я настоятельно призываю всех вместе работать над достижением четкого, амбициозного и поддающегося количественному измерению целевого показателя сокращения масштабов проблемы новых и давних внутренне перемещенных лиц к 2030 году в условиях уважения их достоинства и безопасности. Прилагая усилия к тому, чтобы не допустить новых случаев вынужденного перемещения и разрешить существующие ситуации, следует установить поддающийся количественной оценке показатель на уровне не ниже 50 процентов и отслеживать ход его достижения с помощью набора факторов и индикаторов.

84. Для решения этой амбициозной задачи потребуется предпринять ряд существенных мер оперативного и политического характера, учитывающих конкретные условия:

а) национальным правительствам необходимо вспомнить о том, что они несут главную ответственность за благополучие и защиту своих граждан и возглавить усилия по разработке и осуществлению долгосрочных стратегий сокращения масштабов проблемы перемещенных лиц внутри страны, поддерживая долговременные решения. Национальным правительствам и местным общинам следует проводить инклюзивную политику более эффективной социальной интеграции перемещенных лиц и обеспечения их социальной защиты; признать их значимость в качестве социально-экономического актива; выделять на основе прозрачности и устойчивости достаточные внутренние ресурсы на удовлетворение их потребностей; и укрепить законодательство, обеспечивающее защиту прав человека перемещенных лиц. Внутренне перемещенные лица должны пользоваться полной свободой передвижения и доступом к базовым услугам, рынкам труда, образованию, долгосрочному жилью, источникам средств к существованию и другим возможностям и защитой их прав на землю. В основе этих мер должно лежать понимание того, что усилия по сокращению масштабов проблемы перемещенных лиц обязаны во всех случаях гарантировать добровольность, достоинство и безопасность. Усилия по сокращению масштабов проблемы долгосрочного перемещения лиц внутри страны ни в коем случае не должны ущемлять прав людей на свободу от насилия, преследований и конфликтов и не должны становиться оправданием для принудительного возвращения;

б) международным организациям и двусторонним партнерам следует не только заниматься регулированием партий перемещенных лиц, но и оказывать государствам помощь в усилиях по сокращению масштабов затянувшихся случаев внутреннего перемещения. Мировые лидеры должны оказывать политическую поддержку на высоком уровне решению задачи сокращения масштабов перемещения к 2030 году, не упуская из виду ее амбициозный характер, в том числе в ходе встреч с представителями соответствующих национальных правительств. Ускоренное и дополнительное международное финансирование должно служить усилению существующих национальных систем; способствовать созданию необходимых национальных и местных механизмов и учреждений; содействовать формированию местных рынков и стимулировать местные и международные деловые сообщества; и способствовать осуществлению программ, учитывающих местную специфику и направленных на удовлетворение потребностей внутренне перемещенных лиц и принимающих общин. Необходимо, чтобы субъекты в гуманитарной области и области развития совместно, не замыкаясь в рамках своих мандатов и сфер ответственности, занимались осуществлением планов, предусматривающих достижение четких и поддающихся количественной оценке общих ожидаемых результатов, которые в более отдаленной перспективе позволят сократить уязвимость внутренне перемещенных лиц. Перемещенные лица и принимающие общины должны принимать активное участие в планировании и достижении этих ожидаемых результатов;

с) региональные механизмы, такие как Конвенция Африканского союза о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи (Кампальская конвенция), национальные стратегии и правовые основы, касающиеся перемещения населения внутри стран, а также Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны имеют важное значение для формирования нормативно-правовой системы, учитывающей потребности внутренне перемещенных лиц. Эти документы и стратегии следует разрабатывать и применять и в других регионах и странах.

85. Для сокращения масштабов проблемы вынужденного перемещения необходимо применять вышеуказанные политические, стратегические и финансовые меры независимо от того, идет ли речь о перемещении населения внутри страны или за ее пределы. Однако в случаях, когда люди практически пересекают границы в поисках защиты, требуются дополнительные меры по эффективному оказанию им помощи и обеспечению защиты.

Совместно нести ответственность за решение проблемы перемещения больших групп беженцев

86. Большое число людей, которые в течение последних нескольких лет пересекали государственные границы, спасаясь от конфликтов, насилия и преследования, оказывались в странах, плохо подготовленных к массовому притоку людей, а в некоторых случаях отказывающихся ими заниматься, что в итоге усугубляло страдания и приводило к гибели тех, кто отчаянно искал безопасные условия для новой жизни. Некоторые государства закрывают границы и возводят стены, а те страны, которые великодушно открывают свои границы, захлестывает поток прибывающих. Необходимо еще раз подтвердить приверженность мирового сообщества основе для международной защиты беженцев и ищущих убежища лиц. На протяжении последних 65 лет правовую основу для защиты беженцев, покидающих свои страны происхождения в поисках спасе-

ния от самых разных угроз, составляли Конвенция 1951 года о статусе беженцев и Протокол к ней 1967 года. Эти носящие глобальный характер документы, касающиеся беженцев, представляют собой нечто большее, чем юридические тексты: они способствуют формированию основополагающей гуманитарной традиции, которая уже способствовала оказанию помощи миллионам людей из группы риска, находящимся в уязвимом положении. В Конвенции, равно как и в Протоколе, признается международный характер проблем беженцев, создаются международные обязательства и подчеркивается необходимость в международном сотрудничестве. В Конвенции очерчен широкий и в то же время минималистский круг обязанностей государств. Сегодня ее основные положения неоспоримы и имеют не меньшее значение, чем в 1951 году. Людей нельзя возвращать туда, где им угрожает опасность, и подвергать дискриминации. В отношении них должны соблюдаться минимальные стандарты обращения, которые включают обеспечение свободы передвижения, первичного медико-санитарного обслуживания, признание их социальных и экономических прав, правосубъектности и правового статуса. Следует согласиться с тем, что отсутствие правового статуса у лиц, ищущих убежища, и беженцев может стать главной причиной их уязвимости, особенно в сегодняшнем мире, где значение правосубъектности так велико.

87. Для решения одной из важнейших глобальных задач современности необходима новая рамочная основа для международного сотрудничества, базирующаяся на принципах предсказуемого и справедливого разделения ответственности за реагирование на широкомасштабные перемещения беженцев. На этой рамочной основе может быть создан механизм проведения на ранних этапах консультаций со всеми соответствующими странами и прочими заинтересованными сторонами в случае возникновения большого потока беженцев, который занимался бы выделением ресурсов принимающим странам и, при необходимости, организацией ускоренного доступа в третьи страны. Заседание Генеральной Ассамблеи высокого уровня для решения проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов, которое намечено на 19 сентября 2016 года, может стать идеальной площадкой для разработки и согласования такой рамочной основы.

Готовиться к трансграничному перемещению в связи со стихийными бедствиями и последствиями изменения климата

88. Трансграничное перемещение в связи со стихийными бедствиями и последствиями изменения климата, в частности повышением уровня Мирового океана, стало реальностью. Для обеспечения готовности стран к приему и защите лиц, перемещенных через границу в связи со стихийными бедствиями и последствиями изменения климата и не пользующих защитой статуса беженца, необходимо наряду с базовыми рамками регионального сотрудничества вводить в действие соответствующие государственные законы и принимать институциональные и оперативные меры. Особого внимания потребуют жители малых островных развивающихся государств, сталкивающиеся с угрозой навсегда лишиться своей родины, в плане обеспечения на постоянной основе их безопасности, культурной самобытности и законного гражданства. Как и лицам, покидающим свои страны из-за конфликта, лицам, перемещенным в связи с бедствиями, вызванными опасными природными явлениями и изменением

климата, и принимающим их странам и общинам потребуется как краткосрочная, так и долгосрочная поддержка.

Оказывать надлежащую поддержку принимающим странам и общинам

89. Странам и общинам, принимающим перемещенных лиц, необходима значительно более широкая поддержка. Странам следует пересмотреть и скорректировать свои государственные стратегии, законы и бюджеты, чтобы предоставлять перемещенным лицам и принимающим их общинам более качественные услуги и более широкие экономические возможности, в том числе в плане жилья, трудоустройства, образования и доступа к медицинскому обслуживанию и другим жизненно важным государственным услугам и инфраструктуре. Кроме того, международному сообществу необходимо признавать глобальное общественное благо, которое творят принимающие беженцев страны, и оказывать им более широкую долгосрочную, предсказуемую и стабильную финансовую, стратегическую и политическую поддержку. В случаях, когда это возможно, международное сообщество должно дополнять и укреплять имеющиеся национальные и местные системы и структуры; создавать рабочие места и укреплять местные рынки, в том числе посредством денежных переводов; а также предоставлять перемещенным лицам и принимающим общинам возможности для осуществления производительной экономической деятельности, позволяющей получать налогооблагаемый доход. Кроме того, международная поддержка должна быть частью усилий по развитию в конкретных районах.

90. Ответственность за сокращение масштабов проблемы перемещения лежит на всех. Проведение Всемирного саммита по гуманитарным вопросам, заседания Генеральной Ассамблеи высокого уровня для решения проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов и других соответствующих мероприятий может сделать 2016 год поворотным в том плане, что международное сотрудничество будет переориентировано и перенаправлено на решение одной из важнейших задач современности.

Устранять факторы уязвимости мигрантов и предоставлять на более регулярной основе возможности для законной миграции

91. Повестка дня на период до 2030 года в некоторой степени служит основой для устранения многочисленных причин вынужденного перемещения, увеличения вклада миграции в развитие, сокращения связанных с миграцией людских и финансовых затрат и содействия обеспечению упорядоченной, безопасной и регулируемой миграции. Для достижения результатов международному сообществу следует выработать коллективный и комплексный подход к решению вопросов перемещения, миграции и мобильности на основе укрепления сотрудничества между странами происхождения, транзита и назначения, в том числе на миграционных маршрутах. Этот подход должен опираться на партнерские отношения между государствами, международными организациями, частным сектором, местными властями и гражданским обществом на всех уровнях управления.

92. Чтобы достичь сформулированную в Повестке дня на период до 2030 года цель обеспечить безопасную, упорядоченную и регулируемую миграцию, государства-члены должны создать большее количество законных каналов для миграции. Им нужно гарантировать и расширить возможности для безопасного и

законного передвижения в связи с воссоединением семей, работой и учебой и, когда это будет необходимо, для выдачи гуманитарных виз лицам, не подпадающим под действие Конвенции о статусе беженцев 1951 года, и обеспечения их защиты. Мы также должны следить за тем, чтобы проблемам мигрантов и конкретным факторам их уязвимости уделялось больше внимания при разработке планов гуманитарного и иного реагирования. Кроме того, необходимо наладить эффективное сотрудничество в целях пресечения торговли людьми и решения проблемы незаконного ввоза мигрантов за счет создания условий для законной миграции; не следует относить мигрантов к разряду преступников и чинить препятствия на их пути; следует привлекать к ответственности тех, кто наживается на человеческих бедах, подвергая опасности жизнь детей, молодежи, женщин и мужчин.

Покончить с безгражданством в течение следующего десятилетия

93. Решить проблему безгражданства в следующем десятилетии международному сообществу под силу. Государства должны поддержать кампанию «Я не лишний», направленную на ликвидацию безгражданства к 2024 году. Им следует присоединиться к Конвенции о статусе апатридов и Конвенции о сокращении безгражданства, выявлять лиц, не имеющих гражданства или относящихся к группе риска, и принимать все возможные меры для решения проблемы произвольного лишения гражданства. Существующие серьезные случаи безгражданства должны быть урегулированы посредством предоставления апатридам гражданства той страны, с которой они имеют самые тесные связи, включая рождение и длительное пребывание в ней. Когда это необходимо, законом должно быть гарантировано предоставление гражданства беспризорным детям и детям, родившимся на территории страны, которые в противном случае были бы лицами без гражданства. Кроме того, следует внести в законы поправки, обеспечивающие равные права женщин и мужчин на передачу гражданства своим детям. Нельзя допускать случаи отказа в предоставлении гражданства, его утраты или лишения на почве дискриминации, в том числе в ситуациях правопреимства государств. Лицам, имеющим право на получение документов о гражданстве, такие документы должны выдаваться, а апатридам следует предоставлять статус защищаемого лица и оказывать помощь в процессе натурализации. Необходимо усовершенствовать количественные и качественные данные о лицах без гражданства и сделать их общедоступными.

Расширять права и возможности женщин и девочек и защищать их

94. Всестороннее и равноправное участие женщин и девочек в жизни гражданского общества, политической, экономической и социальной сферах и процессе принятия решений на всех уровнях должно стать нормой, которую обязаны соблюдать все стороны, включая Организацию Объединенных Наций, при разработке и осуществлении программ деятельности в области развития и гуманитарной деятельности и их финансировании. Кроме того, следует принять меры для того, чтобы женщины всех возрастов могли пользоваться результатами осуществления имеющихся программ и предусмотреть соответствующую подотчетность. Участие женских групп и отдельных женщин в мирных процессах, борьбе с гендерным насилием и обслуживании общин неизменно оказывает значительное положительное воздействие. С учетом этого необходимо в безотлагательном порядке существенно увеличить объем оказываемой им фи-

нансовой помощи, который в настоящее время является минимальным, с тем чтобы он был сопоставим с ролью, которую они играют.

95. Предоставление женщинам доступа к источникам средств к существованию может способствовать их самостоятельности и увеличению объема их прав и влияния в семьях и общинах, дать возможность их детям посещать школу и получать медицинские услуги, тому, чтобы они сами и их дочери не подвергались торговле людьми и не принуждались к оказанию сексуальных услуг за вознаграждение. При реализации инициатив по обеспечению готовности и укреплению потенциала противодействия и принятии мер по урегулированию кризисов и восстановлению следует расширять масштабы и охват программ, способствующих предоставлению женщинам возможностей для получения дохода, при этом обеспечивая их безопасность и защиту их достоинства. Наличие интернет-платформ, позволяющих женщинам получать информацию о возможностях для обучения и устанавливать контакты с поставщиками, в том числе поставщиками финансовых услуг, и клиентурой, могло бы значительно повлиять на формирование и расширение возможностей в плане получения средств к существованию.

96. Кроме того, необходимо уделять первоочередное внимание оказанию женщинам и девочкам-подросткам комплексных услуг по охране сексуального и репродуктивного здоровья без какой-либо дискриминации. Для достижения целей Повестки дня на период до 2030 года, касающихся здоровья матерей, младенцев и подростков, следует принимать меры, позволяющие всем женщинам и девушкам-подросткам рожать детей в безопасных условиях во времена кризиса и нестабильности, в том числе в процессе перемещения. Для этого потребуется расширить возможности доступа к информации, добровольного планирования семьи и получения основных предметов обеспечения безопасных родов и санитарно-гигиенических средств и укрепить потенциал систем здравоохранения и повысить уровень знаний медицинских работников.

Искоренять гендерное насилие и уважать достоинство пострадавших

97. Гендерное насилие, особенно в кризисных ситуациях, представляет собой серьезную проблему и угрозу для жизни женщин и девочек. Наряду с безотлагательным принятием и введением в действие законов, направленных на профилактику гендерного насилия и привлечение виновных к ответственности, необходимо предпринять шаги по борьбе с социальной стигматизацией жертв. Судя по имеющимся данным, вероятность соблюдения законов, более частого обращения жертв за помощью и сведения социальной изоляции к минимуму становится значительно выше, если такое насилие вызывает осуждение со стороны общества. Правительства и женские группы должны объединить усилия для обеспечения того, чтобы гендерное насилие воспринималось обществом не как постыдное происшествие личного характера, а как нарушение основных прав человека, крайнее проявление гендерного неравенства и эпидемия, угрожающая физическому и психическому здоровью женщин и девочек и их возможности получать образование, иметь доступ к источникам средств к существованию и участвовать в жизни общества.

98. Оказание комплексной поддержки жертвам также должно быть одним из приоритетных направлений деятельности во всех ситуациях предоставления помощи на национальном и международном уровнях. В случаях когда меры по

профилактике такого насилия не приносят результатов, возникновение у жертв чувства отверженности, невостребованности и невозможности поделиться своей болью делает крайне важной работу с доверенными медицинскими специалистами и членами общин, которая позволила бы не допустить новых страданий, вызванных отсутствием внимания. Следует внедрить специальные комплексные пакеты мер долгосрочной поддержки на уровне общин и обеспечить их адекватное финансирование. Эти меры должны включать: травматологическую и иную медицинскую помощь и уход с учетом обеспечения безопасности и конфиденциальности, без какой-либо дискриминации; оказание услуг с учетом конкретных нужд пострадавших, включая психологическую и юридическую поддержку и услуги по охране сексуального и репродуктивного здоровья; и осуществление программ содействия социальной интеграции.

99. Мужчины и мальчики, особенно мальчики, подвергшиеся перемещению или разлученные со своими семьями, могут стать жертвами сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств. Осведомленность о таком риске должна способствовать принятию последовательных мер по профилактике насилия и защите людей. Им также должен быть обеспечен доступ к услугам по получению конфиденциального и безопасного медицинского обслуживания, возможность посещать школу и не становиться изгоями в обществе.

Устранять пробелы в образовании детей, подростков и молодежи

100. Образование и профессиональная подготовка детей, подростков и молодежи, включая детей и молодежь с ограниченными возможностями, — это не роскошь, наличие которой зависит от внешних обстоятельств. Пробелы в образовании входят в число проблем, вызывающих наибольшую обеспокоенность у родителей и детей, живущих в кризисных условиях. Их устранение может способствовать искоренению в краткосрочной перспективе практики заключения ранних, принудительных и детских браков, жестокого обращения и вербовки детей. В кризисных ситуациях и после их урегулирования необходимо обеспечивать достаточное внутреннее и международное финансирование программ повышения качества образования, в том числе для покрытия расходов на приобретение учебных материалов, выплату заработной платы учителям и оказание психологической помощи всем нуждающимся в ней детям и молодым людям. Обучение должно проходить на инклюзивной основе и в условиях безопасности, отсутствия эксплуатации и защищенности от нападений и надругательств со стороны военных группировок. Все образовательные программы должны предусматривать возможность получения среднего образования и прохождения профессиональной подготовки, в первую очередь для девочек и мальчиков подросткового возраста. Государствам следует взять на себя обязательство обеспечить образование и аттестацию перемещенных лиц в соответствии с действующими у них аттестационными требованиями и стандартами.

Создавать условия для того, чтобы подростки и молодые люди могли становиться активными проводниками позитивных преобразований

101. Успешное осуществление Повестки дня на период до 2030 года будет зависеть от того, станут ли подростки и молодежь проводниками позитивных преобразований. Обеспечение доступа к образованию, профессиональной подготовке и альтернативным источникам средств к существованию должно сопровождаться созданием условий для того, чтобы молодежь могла постоянно

принимать участие в деятельности по урегулированию конфликтов и гражданских процессах на всех уровнях, нести ответственность за их результаты и брать на себя руководящую роль в этой связи. Национальные, местные и международные программы гуманитарной деятельности и деятельности в области развития должны предусматривать предоставление подросткам возможности участвовать в работе по восстановлению их общин. Странам, принимающим беженцев, нужно создавать условия для интеграции молодежи, предотвращать потенциальные конфликты и предоставлять молодым людям возможности, ради которых они рискуют своей жизнью.

102. Универсальный характер Повестки дня на период до 2030 года и данное в ней обещание того, что никто не будет забыт, требуют сформировать новый подход к совместной работе международного сообщества в поддержку местных и национальных усилий по удовлетворению потребностей, снижению уязвимости и изменению жизни людей.

D. Основная обязанность 4: изменение жизни людей — от оказания помощи к устранению нужды

Устранение нужды требует укрепления местных систем, прогнозирования и преодоления разрыва между гуманитарной деятельностью и деятельностью в области развития.

103. Цели в области устойчивого развития знаменуют собой начало новой эпохи национального и международного сотрудничества и служат комплексной переходной рассчитанной на 15 лет основой для оценки результативности работы всех сторон по удовлетворению потребностей людей. Отныне успех будет определяться достижением ощутимого снижения подверженности людей рискам и их уязвимости, достижением их способности в большей степени обеспечивать сами себя, а не просто из года в год добиваться удовлетворения своих базовых потребностей. В связи с этим в центре всех наших усилий будут люди и их человеческие качества.

104. Главную угрозу для развития человеческого капитала по-прежнему представляют конфликты и отсутствие стабильности²⁶. В условиях нестабильности проживают практически 1,4 миллиарда человек, а к 2030 году, согласно прогнозам, их число увеличится до 1,9 миллиарда человек²⁷. Почти две трети стран с нестабильной обстановкой не смогли достичь цели вдвое сократить масштабы нищеты к 2015 году. Ожидается, что к 2030 году доля малоимущего населения мира, живущего в условиях нестабильности, увеличится до приблизительно 62 процентов, в то время как на сегодняшний день этот показатель составляет 43 процента²⁷. Государства с нестабильной обстановкой, кроме того, более уязвимы для воздействия внутренних и внешних потрясений, включая конфликты и стихийные бедствия.

105. Масштаб последствий стихийных бедствий для развития колоссален. По имеющимся оценкам, в будущем объем ежегодных убытков от стихийных бед-

²⁶ Организация Объединенных Наций, *Доклад о ходе достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, за 2015 год* (см. сноску 9).

²⁷ Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), *States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions* (Paris, OECD Publishing, 2015).

ствий в антропогенной среде будет составлять 314 млрд. долл. США²⁸; однако особенно губительны такие явления для долгосрочного развития населения стран с низким и средним уровнем дохода, которые с трудом поддерживают общественную инфраструктуру и сферу обслуживания, а также для малых островных развивающихся государств, где одно явление может свести на нет экономическую деятельность всей страны²⁹. Если не принять срочных мер, то повышение риска бедствий в связи с изменением климата может привести к точке невозврата, когда будущие поколения окажутся не в силах обеспечить тот объем усилий и ресурсов, который потребуется для снижения этого риска.

106. Последствия конфликтов и опасных природных явлений усугубляются в результате стихийной и стремительной урбанизации. Жизнь в городе сулит экономические возможности и доступ к услугам, но зачастую города также служат источником конфликтов, насилия, риска бедствий, пандемий и маргинализации. По имеющимся оценкам, за последние 40 лет доля городского населения, живущего в странах с более низким уровнем дохода и нестабильной обстановкой, увеличилась на 326 процентов²⁰. По состоянию на 2014 год более 800 миллионов человек проживали в странах с низким уровнем дохода, неформальных поселениях, районах, подверженных опасным явлениям, в условиях отсутствия надлежащей защитной инфраструктуры, достойного жилья и доступа к основным услугам²⁰. Перед такой массой людей, пострадавших от конфликтов в городской среде или в результате крупномасштабных стихийных бедствий, может оказаться бессильной любая местная система здравоохранения, в этих условиях могут быстро истощиться запасы медикаментов и крови и возникнуть проблемы с проведением таких экстренных мероприятий, как эвакуация пострадавших и оказание им медицинской помощи.

107. Хотя осуществление международных программ гуманитарной деятельности и деятельности в области развития способствует облегчению страданий и изменению жизни миллионов людей, слишком часто оказывается невозможным обеспечить стабильное улучшение перспектив многих людей, живущих в условиях нестабильности и подверженности кризисам. Миллионы людей находятся в зависимости от краткосрочной помощи, поддерживающей их существование, но не гарантирующей их безопасность, достоинство и способность достичь благосостояния и самообеспеченности в долгосрочной перспективе.

108. Следует вновь обратить внимание на живущих в эпицентре таких кризисов и перейти от продиктованных предложением мер реагирования, рассчитанных на краткосрочную перспективу, к достижению обусловленных спросом результатов, способствующих сокращению потребностей и снижению уязвимости. Для этого необходимо будет, чтобы оказывающие поддержку международные организации отказались от таких искусственных бюрократических штампов, как «вопросы развития» и «гуманитарные вопросы», и работали сообща

²⁸ United Nations Office for Disaster Risk Reduction, *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2015: Making Development Sustainable — The Future of Disaster Risk Management* (New York, 2015).

²⁹ Управление Организации Объединенных Наций по снижению риска бедствий, *Глобальный аналитический доклад о мерах по снижению риска бедствий, 2015 год* (см. сноску 28); United Nations Office for Disaster Risk Reduction and Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, “The human cost of weather related events 1995–2015” (2015); Программа действий по ускоренному развитию малых островных развивающихся государств («Путь Самоа») (резолюция 69/15, приложение).

над решением задач, поставленных на годы вперед, используя цели в области устойчивого развития в качестве наших общих конечных ориентиров и основы для подотчетности. Оказывающие помощь организации должны будут подумать над тем, какие навыки и активы они смогут предоставить в тех или иных условиях, в тот или иной период времени (в кратко-, средне- и долгосрочной перспективе) и в целях достижения тех или иных ожидаемых результатов.

109. В этой связи нельзя упускать возможности, открывающиеся в XXI веке. Сегодня существует множество различных путей предотвращения и урегулирования кризисов. Во многих кризисных ситуациях и ситуациях подверженности рискам укрепился потенциал на общинном уровне. Благодаря развитию информационно-коммуникационных технологий все больше людей могут рассказать о своих нуждах или более оперативно предложить свою помощь. В то же время международная помощь по-прежнему слишком часто предоставляется традиционными методами: основное внимание уделяется осуществлению отдельных проектов, а не консолидации опыта для достижения более стратегически важных результатов. Мы работаем в условиях изолированности друг от друга, продиктованных мандатами и финансовыми структурами, вместо того чтобы стремиться к достижению коллективных ожидаемых результатов, используя сравнительные преимущества. Мы оцениваем прогресс по реализованным проектам, развернутому персоналу, созданным структурам и освоенным средствам, нежели по фактическим достижениям. Чтобы добиться высоких результатов на благо людей, особенно людей, живущих в условиях нестабильности и затронутых кризисом, необходим другой тип сотрудничества между правительствами, международными организациями, осуществляющими гуманитарную деятельность и деятельность в области развития, и другими участниками. Такое сотрудничество должно предусматривать взаимодополняемость усилий, более высокий уровень оперативной совместимости и достижение устойчивых коллективных результатов в отличие от координации отдельных проектов и видов деятельности.

110. В этой связи я настоятельно призываю участников международной системы оказания помощи, включая Организацию Объединенных Наций, неправительственные организации и доноров, взять на себя обязательство работать по новой модели, характеризующейся тремя основными изменениями: а) укрепление, а не подмена национальных и местных систем; б) прогнозирование, а не ожидание кризисов; и с) ликвидация расхождений между гуманитарной деятельностью и деятельностью в области развития посредством принятия мер для достижения коллективных ожидаемых результатов с использованием сравнительных преимуществ и с расчетом на годы вперед.

Укреплять, а не подменять национальные и местные системы

Стремиться по мере возможностей максимально работать на местном уровне, а в случае необходимости — на международном

111. За последние десять лет удалось достигнуть существенного прогресса в области обеспечения готовности к кризисам и реагирования на них как на национальном, так и на местном уровнях. Международное сообщество обязано признавать и продолжать наращивать этот потенциал и ведущую роль местных органов в условиях кризиса, не создавая параллельных структур, которые могут привести к его ослаблению. Вместо того чтобы «брать дело в свои руки» и

обеспечивать реагирование на кризис, международным партнерам необходимо прилагать более активные усилия по поддержке и содействию национальным и местным субъектам посредством передачи знаний и навыков и передового опыта, укрепления потенциала и расширения возможностей.

112. Участие международного сообщества должно быть основано на доверии и четком понимании имеющегося потенциала реагирования и главных недостатков, будучи направлено на составление четкой оценки существующих сравнительных преимуществ и возможностей, дополняющих национальные и местные усилия. Международная поддержка наиболее ценна в тех случаях, когда она носит предсказуемый характер и предоставляется в форме технического сотрудничества, методического руководства и обмена экспертными знаниями на основе стандартов и опыта. Кроме того, она может предоставляться в виде экстренной помощи или в порядке оперативной мобилизации ресурсов для активизации усилий по реагированию на национальном уровне или компенсации затрат на них. Международные субъекты должны работать вместе на устойчивой основе, при необходимости на протяжении многих лет, для создания и укрепления потенциала в области реагирования на национальном и местном уровнях. В этом проявится уважение к человеческому достоинству и стремлению людей самостоятельно противостоять неблагоприятной ситуации, уменьшить зависимость от иностранной помощи и избежать необходимости в долгосрочном оказании дорогостоящей международной помощи.

113. В случаях отсутствия достаточного потенциала для реагирования на чрезвычайную ситуацию на национальном и местном уровнях может потребоваться срочная международная помощь, включая доставку товаров и предоставление услуг. Центральная роль при этом должна вместе с тем отводиться налаживанию контактов с местными структурами реагирования и укреплению их потенциала. Международным субъектам следует изначально стремиться «передавать задачи» и руководящую роль местным структурам. Это должно быть общей установкой и неотъемлемой частью любого международного плана реагирования с самого начала операций.

Уделять главное внимание интересам людей: повышать способность общин противостоять неблагоприятным ситуациям

114. Люди играют центральную роль в своей жизни, они первыми и последними реагируют на любую кризисную ситуацию. Любые усилия по уменьшению степени уязвимости людей и повышению их жизнестойкости должны начинаться на местном уровне, а национальные и международные усилия должны опираться на местные знания, лидерство и потенциал. Необходимо постоянно задействовать пострадавших людей, вовлекая их в процесс принятия решений, обеспечивая участие женщин на всех уровнях. В любой ситуации легитимных представителей общин следует систематически привлекать к руководству. У людей также должна быть возможность влиять на решения относительно того, как удовлетворяются их потребности, а также уверенность в том, что действия всех субъектов будут предсказуемыми и прозрачными.

115. Международным структурам, предоставляющим помощь и защиту, необходимо понимать, в чем действительно нуждаются затронутые население и общины, и находить оптимальный способ содействовать обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям, разработке позитивных стратегий преодоления

трудностей и восстановлению. Для этого следует изменить стратегию мышления и думать в первую очередь не о том, что можем предложить «мы», а о том, что нужно людям и чего они хотят. Международные субъекты должны чаще задаваться вопросом: «Что мы можем сделать в дополнение к тому, что уже делают люди и общины?». Для этого требуется тесное и уважительное взаимодействие с местным населением и учреждениями и учет соответствующих условий и проблем, что позволит в значительной степени повысить актуальность международной помощи и обеспечить, чтобы эта международная помощь дополняла местные и национальные усилия, в том числе в сложных и стремительно меняющихся ситуациях.

116. Структурам, занимающимся оказанием помощи и защитой, следует также добиваться, чтобы люди знали о том, какая помощь будет оказана, а также обеспечивать механизмы обратной связи, позволяющие людям без затруднений заявлять о потребностях и опасениях. От этих мер прямой подотчетности затрагиваемому населению напрямую зависит оказание эффективной помощи с учетом существующих потребностей. Следует изменить нынешнюю структуру финансовых стимулов, которая вместо поощрения международных организаций к повышению эффективности их собственной работы по предоставлению услуг должна стимулировать реальное участие общин и передачу потенциала местным субъектам на систематической основе.

117. В основе деятельности по оказанию помощи и управлению рисками должны лежать принципы обеспечения жизнестойкости и самообеспечения. В качестве показательного примера можно привести программирование на основе наличных средств, поддержку в которое оказывает приобретение самых необходимых товаров и услуг и тем самым стимулирует местную экономику. В тех случаях, когда это позволяют рыночная конъюнктура и оперативные условия, в качестве основного метода оказания помощи следует отдавать предпочтение программированию на основе наличных средств. Кроме того, нужно стимулировать развитие национальных систем социальной защиты, обеспечивающих справедливый доступ к социальным услугам, и создание сетей социальной защиты, которые не подвержены резким колебаниям рыночной конъюнктуры.

Прогнозировать кризисы, а не ждать их возникновения

118. Сегодня наступление как антропогенных, так и стихийных бедствий в целом можно прогнозировать благодаря современному моделированию и анализу рисков. Вместе с тем использование таких механизмов пока не приводит к изменению образа деятельности международного сообщества. Национальные и международные субъекты продолжают направлять финансовые и людские ресурсы не на усиление готовности к чрезвычайным ситуациям и уменьшение уязвимости, а в основном на дорогостоящую деятельность по реагированию на кризисы и постконфликтные мероприятия. Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы, Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и прозвучавший в ходе консультаций в преддверии Всемирного саммита по гуманитарным вопросам решительный призыв к наращиванию деятельности по предотвращению кризисов и повышению готовности к ним должны привести к кардинальному изменению нашей деятельности, ориентируя ее на более эффективное прогнозирование кризисов с последующим принятием мер по их предупреждению.

119. Следует наращивать международное и двустороннее сотрудничество и помощь, направляя их на укрепление местного и национального потенциала в области реагирования тех стран, которые подвержены бедствиям, еще до возникновения там кризисов. В этой связи я призываю разработать на период до 2017 года комплексный план действий, позволяющий значительно укрепить к 2020 году потенциал в области реагирования на угрозы в 20 странах, наиболее подтвержденных бедствиям³⁰.

Инвестировать в сбор данных и анализ рисков

120. В основе наших усилий должны лежать сбор данных и совместная аналитическая деятельность. Сбор данных и их анализ — это первый шаг на пути от применения подхода, ориентированного на предложение услуг, к подходу, в основе которого лежит учет основных рисков и удовлетворение потребностей наиболее уязвимых категорий. Национальные правительства, субрегиональные, региональные и международные субъекты должны выделять значительно большие финансовые и людские ресурсы на сбор данных, отслеживание и анализ факторов риска до начала, во время и после кризисов, особенно в странах и районах, где такие риски являются наибольшими. Международным субъектам следует активизировать свои усилия по укреплению национального и местного потенциала в этой области.

121. Необходимо также увеличить объем ресурсов, выделяемых на картирование до возникновения кризисной ситуации анализа имеющегося у национальных, местных, региональных, правительственных и неправительственных субъектов потенциала в области реагирования и возможностей по его наращиванию (картирование потенциала в области реагирования). После этого следует наладить связи с такими субъектами и оказывать им содействие в период до возникновения кризиса, с тем чтобы способствовать лучшей готовности в периоды отсутствия кризиса.

122. Анализ рисков и картирование потенциала должны стать главной основой для определения вида и масштабов взаимодействия на международном уровне. Всем сторонам следует взять на себя обязательство по консолидации имеющихся сведений в открытых и широкодоступных базах данных — при надлежащем обеспечении их защиты и конфиденциальности, — на которые будут ориентироваться все соответствующие субъекты, в том числе при проведении совместного анализа и составлении общего представления о наиболее насущных рисках. Это общее представление потребуется для постановки амбициозных задач по осуществлению и финансированию стратегий обеспечения готовности и управления рисками.

Признавать риски, нести за них ответственности и действовать в зависимости от них

123. Само по себе наращивание инвестирования в анализ рисков не повышает готовности к кризису и не усиливает возможность его предотвращения. Национальным и местным органам власти и другим заинтересованным сторонам следует учитывать данные об имеющихся рисках и результаты их анализа и четко определять, кто отвечает за управление тем или иным риском, назначая

³⁰ Например, на основе составного показателя уровня рисков.

структуры, наделенные необходимыми для этого полномочиями. Международные организации и доноры должны поощрять назначение структур, ответственных за управление тем или иным риском, путем предоставления помощи и инвестирования в развитие соответствующего потенциала. Непризнание такого риска, отсутствие ответственного за реагирование учреждения, а также непринятие мер и непроведение анализа в связи с риском дают целый ряд примеров того, что правительства и международное сообщество действуют слишком медленно, что приводит к невероятным страданиям и гибели людей. Необходимо более решительно преодолевать политические и финансовые препятствия на пути оперативного принятия мер. В этой связи важную роль могут играть добрые услуги двусторонних или региональных партнеров, Организации Объединенных Наций или ее партнеров.

Стремиться к достижению общих результатов: преодолевать расхождения между деятельностью в гуманитарной области и области развития

124. В настоящее время во многих странах международные учреждения, занимающиеся вопросами гуманитарной помощи, развития и мира и безопасности, а также другие международные учреждения работают бок о бок друг с другом над разными проектами в одних и тех же общинах. Очень часто каждое из этих учреждений привносит свои отличные от других задачи, свои сроки осуществления, несопадающие данные и результаты анализа и ресурсы в одни и те же общины, разрабатывая и осуществляя мероприятия, преследующие различные цели. Возникающие вследствие этого несогласованность, проблемы и даже противоречия препятствуют достижению оптимальных результатов в интересах наиболее уязвимых слоев населения.

125. Субъектам гуманитарной деятельности следует перейти от осуществления из года в год краткосрочных мероприятий к содействию достижению более долгосрочных результатов в области развития. В контексте достижения целей в области устойчивого развития (ЦУР) субъектам деятельности в области развития необходимо повысить оперативность планирования и мероприятий в интересах решения проблем уязвимости, неравенства и риска. Кроме того, следует повысить предсказуемость принимаемых с самого первого дня кризиса мер в области развития (касающихся как планирования программ, так и их финансирования), чтобы вернуть страну на путь скорейшего обретения жизнестойкости и достижения национальных показателей в области развития. Частично такой подход применяется Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития в рамках некоторых мероприятий по достижению целей в области устойчивого развития, в частности в рамках усиленной Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития. Теперь нам необходимо собрать воедино различные структуры, занимающиеся оказанием помощи, и воспользоваться возможностями, которые открывают Повестка дня на период до 2030 года, Сендайская рамочная программа, Парижское соглашение, достигнутое в контексте Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, и Всемирный саммит по гуманитарным вопросам, для преодоления институциональных расхождений. Настало время сосредоточить внимание не на предложении предметов снабжения, а на спросе, не на осуществлении проектов и выполнении в первую очередь мандатов, а на общих результатах и сравнительных преимуществах.

126. Исходя из результатов проведенных в рамках подготовительного процесса Всемирного саммита по гуманитарным вопросам широких консультаций с местными и национальными субъектами, гуманитарными организациями и учреждениями по вопросам развития, донорами и международными финансовыми учреждениями и с учетом моих предыдущих призывов к созданию такой системы Организации Объединенных Наций, которая вышла бы за пределы традиционных комфортных стереотипов, была бы способна освободиться в своей работе от границ, разделяющих отдельные мандаты, секторы и институциональные структуры, а также взаимодействовала с более широким кругом партнеров в интересах достижения общих результатов, я считаю, что для формирования этого нового подхода крайне важное значение имеют следующие восемь элементов:

1. Важно учитывать общий контекст: формировать общее видение проблемы на основе сбора и анализа данных

127. Анализ контекста представляет собой не просто оценку потребностей, а средство для формирования общего представления о причинах возникновения этих потребностей, основных рисках, имеющихся возможностях и слабых местах национальных и местных систем. С самого начала у международных субъектов должно быть четкое представление о том, какие проблемы они пытаются решить, какие вопросы являются наиболее безотлагательными и как они могут оптимальным образом поддержать и укрепить имеющийся на национальном и местном уровнях потенциал руководства и иной потенциал. Для этого важнейшее значение имеет проведение открытой и транспарентной совместной оценки потребностей. Все соответствующие субъекты, представляющие национальные и местные органы власти, а также структуры по гуманитарным вопросам, вопросам развития, охраны окружающей среды и мира и безопасности, должны объединиться для формирования общего понимания рисков, потребностей, слабых мест и имеющихся возможностей.

128. Общей обязанностью следует считать сбор, анализ, агрегирование данных и обмен ими при надлежащем обеспечении их защиты и конфиденциальности. В отсутствие достоверных данных мы не можем узнать, кто испытывает нужду, с какими проблемами они сталкиваются, какого рода содействие следует им оказать и приносят ли осуществляемые мероприятия какой-либо результат. Международное сообщество должно содействовать развитию национального потенциала и инфраструктуры для своевременного и непрерывного сбора и анализа сопоставимых данных, которыми можно обмениваться. Сбор и анализ данных следует проводить с разбивкой по полу и возрасту с указанием специфических потребностей различных уязвимых групп и слоев населения. В XXI веке наши ответные меры должны опираться на данные и фактические сведения об имеющихся потребностях.

129. На основе общего понимания условий, потребностей и возможностей должно формироваться общее «видение проблемы». В нем следует определить приоритетные задачи, касающиеся удовлетворения неотложных потребностей, при одновременном уменьшении уязвимости и смягчении рисков в течение нескольких лет; потенциал всех действующих субъектов, в первую очередь национальных и местных, связанный с выполнением этих приоритетных задач; и сферы в которых международные субъекты могут поддержать имеющийся по-

тенциал, дополнить и усилить его, а также улучшить условия жизни наиболее уязвимых категорий.

2. Переходить от индивидуальных краткосрочных проектов к достижению общих результатов

130. Весьма важно, чтобы видение проблемы позволяло согласовать общие ожидаемые результаты, которые являются стратегическими, ясными, поддаются количественному измерению и оценке. Работа по достижению согласованных общих ожидаемых результатов многолетней деятельности и позволит нам в конечном итоге преодолеть расхождение между гуманитарной деятельностью и деятельностью в области развития. Разработка и достижение таких общих ожидаемых результатов позволит широкому кругу различных субъектов: национальным и местным органам власти, организациям, занимающимся гуманитарной деятельностью, развитием, правами человека, вопросами мира и безопасности, и возможно даже частным предприятиям, — работать вместе ради достижения общей цели. Постановка такой общей цели требует, чтобы субъекты преодолели свою традиционную замкнутость и прилагали совместные усилия в условиях ясных и предсказуемых ролей и функций.

131. Для того чтобы общие ожидаемые результаты были значимыми, их число должно быть ограниченным, они должны быть стратегическими и содержательными. Их приоритетность должна определяться с учетом областей наибольшего риска и уязвимости населения в конкретных условиях и задачи способствовать улучшению общих национальных показателей достижения целей в области устойчивого развития. Необходимо, чтобы участники мероприятий по реагированию, работающие на протяжении многих лет ради достижения общих ожидаемых результатов, могли оглянуться назад через призму ожидаемого результата и задать себе вопрос, что нужно сделать для достижения этого результата и кто должен это сделать. Ответ на этот вопрос и определит меры реагирования, а также соответствующие усилия по планированию и мобилизации ресурсов.

Стратегические общие ожидаемые результаты могут, например, принять форму:

- перехода от осуществления чрезвычайных мер по распределению продовольствия к целенаправленному достижению повышения продовольственной безопасности;
- перехода от оказания все больших объемов краткосрочной помощи перемещенным лицам к применению подхода, который нацелен на сокращение в течение трех-пяти лет масштабов проблемы перемещения и укрепление возможностей внутренне перемещенных лиц в плане самообеспечения посредством организации их возвращения, интеграции и переселения;
- перехода от борьбы с предсказуемыми сезонными вспышками холеры в районах высокого риска к созданию устойчивой инфраструктуры водоснабжения и внедрения профилактических методов борьбы с заболеванием.

132. Достижение каждого из этих ожидаемых результатов может потребовать принятия кратко-, средне- и долгосрочных мер. В зависимости от ситуации и

ожидаемого результата эти меры могут приниматься все одновременно либо поочередно, но при этом все они будут направлены на достижение общего ожидаемого результата в течение трех-пяти лет.

133. Поэтому для достижения ожидаемых результатов и контроля за его ходом в многолетних планах необходимо определять роли различных субъектов, устанавливать целевые показатели и указывать схему мобилизации ресурсов. С учетом того, что на практике многие ситуации являются затяжными, характеризуются нестабильностью и чреватые повторением, планирование должно осуществляться на срок по меньшей мере от трех до пяти лет, чтобы обеспечивать возможность для адаптации к изменяющимся условиям; достижения прогресса из года в год; и содействовать инвестированию в развитие национального и местного потенциала, при этом международные субъекты будут последовательно отходить от своей роли поставщиков товаров и переходить к оказанию технического сотрудничества и стратегической консультативной помощи. Каждый из результатов, ожидаемых в течение трех-пяти лет, будет вкладом в реализацию 10-15-летнего национального плана развития и достижение целей в области устойчивого развития.

3. Опирайтесь на сравнительные преимущества

134. Для достижения общих ожидаемых результатов потребуется сотрудничество на новом уровне между различными группами заинтересованных сторон — национальными и местными властями, субъектами в сфере гуманитарной помощи, развития, мира и безопасности, прав человека и природоохранной деятельности, гражданским обществом и частным сектором — с использованием их сравнительных преимуществ. Работа на основе сравнительных преимуществ также позволила бы уделять больше внимания инновациям в гуманитарном секторе, стимулировать специализацию и консолидацию. Предсказуемость, доверие, технические навыки, прочная репутация, способность получать доступ к нуждающимся и имеющиеся на местах знания являются примерами того, что можно считать сравнительными преимуществами в том или ином контексте. Общие результаты и оценка того, какие возможности доступны и необходимы для их достижения, в конечном итоге должны вести к определению сравнительных преимуществ, принимая во внимание обязанности в соответствии с мандатом. Международным субъектам, предоставляющим помощь и защиту, придется признать, что один только мандат или программное заявление не могут автоматически приравниваться к сравнительному преимуществу.

4. Перейти от координации усилий к совместному достижению ожидаемых результатов

135. В тех случаях когда были определены общие ожидаемые результаты и разработаны многолетние планы, в целях достижения этих результатов необходимо осуществлять соответствующую координацию. В этой связи от международного гуманитарного сектора потребуется участие в механизме координации, основанном на каждом общем ожидаемом результате и участии широкого круга различных субъектов, ответственных за его достижение, а не на координации усилий, имеющих преимущественно секторальный характер. Для этого субъекты в рамках таких «координационных групп по ожидаемым результатам» должны будут соблюдать целевые показатели достижения общих ожидаемых

результатов в целом, не занимаясь координацией краткосрочной доставки товаров и грузов. Руководство и сотрудники этих координационных групп будут различаться в каждом конкретном случае в зависимости от конкретных общих ожидаемых результатов и субъектов, обладающих сравнительными преимуществами для их достижения.

5. Наделять руководство правами и возможностями для достижения общих ожидаемых результатов

136. Для достижения общих ожидаемых результатов и обеспечения необходимых ресурсов потребуется руководство, обладающее возможностями для координации и объединения заинтересованных сторон. В большинстве случаев центральную роль в координации и достижении общих результатов будет играть национальное правительство. Партнерские отношения с международным сообществом и способы поддержки, на которые рассчитывает то или иное правительство, будут зависеть от конкретных условий и национальных и местных возможностей и слабых мест. Вместе с тем в тех случаях, когда к участию привлекаются международные субъекты, чрезвычайно важны согласованная координация деятельности международных и национальных партнеров и предсказуемость в решении стоящих задач.

137. Для Организации Объединенных Наций и ее партнеров это означает, что там, где есть координатор-резидент/координатор по гуманитарным вопросам, учреждениям следует работать в рамках одной группы, возглавляемой наделенным достаточными полномочиями и ресурсами координатором-резидентом/координатором по гуманитарным вопросам, в целях обеспечения согласованного, совместного и предсказуемого осуществления программ Организации Объединенных Наций и ее партнеров в рамках полного программного цикла многолетнего плана и определенных в нем общих ожидаемых результатов. Координаторы-резиденты/координаторы по гуманитарным вопросам должны быть наделены полномочиями, позволяющими запрашивать и консолидировать необходимые данные и аналитические материалы в целях выработки единой формулировки проблем; играть роль посредника при обсуждении общих ожидаемых результатов и формулировать их; и обеспечивать осуществление и отслеживание прогресса в достижении общих ожидаемых результатов, обеспечивая их направленность на сокращение потребностей и уязвимости. Необходимо, чтобы координатор-резидент/координатор по гуманитарным вопросам мог направлять надлежащие ресурсы на реализацию согласованного многолетнего плана и программы. Для выполнения этих новых функций будет необходимо поддерживать координатора-резидента/координатора по гуманитарным вопросам достаточным потенциалом и ресурсами, в частности для проведения анализа данных и отслеживания прогресса.

138. Такой подход усилил бы роль координатора-резидента/координатора по гуманитарным вопросам по объединению усилий отдельных учреждений в целях достижения совместно согласованных ожидаемых результатов, и при этом учреждения Организации Объединенных Наций сохранили бы свою функциональную независимость, информационно-разъяснительные функции и полномочия в бюджетной сфере. Вместе с тем учреждения должны работать на совместной и предсказуемой основе в целях достижения общих ожидаемых результатов, которые они согласовали, и соответствующим образом направлять и изменять потенциал, ресурсы и внутренние управленческие процессы, и я при-

зывают исполнительные советы поддержать этот путь решения данного вопроса. Преодоление расхождений между субъектами в гуманитарной сфере и в сфере развития является одним из ключевых приоритетов. Оно будет успешным только в том случае, если структуры, процессы и финансовые системы в штаб-квартирах учреждений и доноров поддержат этот подход.

6. Отслеживать прогресс: подотчетность в интересах перемен

139. Для более эффективного достижения результатов в интересах наиболее уязвимых категорий правительству и координатору-резиденту/координатору по гуманитарным вопросам будет важно обеспечить наличие четких показателей достижения результатов и механизмов регулирования процессов осуществления многолетнего плана и отслеживания и оценки прогресса в достижении определенных в плане общих ожидаемых результатов и целей. Его отслеживание способствовало бы сохранению акцента на общих ожидаемых результатах на протяжении всего срока осуществления плана; внесению своевременных корректив в ответ на новые потрясения и изменения в реальных условиях, потребностях и рисках, а также потенциале субъектов; и обеспечению наличия надлежащих ресурсов и политической поддержки для субъектов, работающих над достижением общих ожидаемых результатов.

7. Сохранять потенциал для чрезвычайного реагирования

140. Хотя работа над достижением общих ожидаемых результатов по снижению уязвимости и риска должна стать правилом, необходимо признать существование ситуаций, требующих предоставления срочной жизненно важной помощи и защиты в краткосрочной перспективе. Например, в условиях острых конфликтов или сразу после внезапных катастрофических событий может оказаться, что долгосрочных результатов в области развития и переменных национальных показателей достичь сложно или невозможно. В таких случаях приоритетом будет чрезвычайное реагирование и обеспечение доступа людей к гуманитарной помощи и защите. Однако такой чрезвычайный подход не может быть устойчивым долгосрочным методом работы и должен применяться в исключительных случаях, хотя при этом могут сохраняться определенные потребности в помощи и защите. В любой ситуации следует искать возможности для сотрудничества с местными, национальными и другими субъектами в работе над достижением общих ожидаемых результатов, позволяющих сократить потребности, риск и уязвимость.

8. Финансировать достижение общих ожидаемых результатов

141. Наконец, этот новый подход должен строиться на наличии соответствующих ресурсов и поддерживаться за счет них. В поддержку многолетнего плана и включенных в него общих ожидаемых результатов следует внедрить одну схему мобилизации ресурсов, причем должна указываться общая стоимость достижения каждого общего ожидаемого результата. Финансирование должно осуществляться на предсказуемой основе в течение ряда лет и направляться тем субъектам, которые были определены в многолетнем плане как обладающие сравнительными преимуществами для достижения общих ожидаемых результатов. В этом может участвовать группа, состоящая из различных субъектов — правительства, местных организаций, частного сектора, — имеющих возможность удовлетворять различные потребности в финансировании, напри-

мер в виде грантов, кредитов и страхования рисков, для достижения ожидаемого результата. Для этого потребуются в значительной степени отойти от нынешнего подхода, в рамках которого финансирование в основном осуществляется в зависимости от мандатов или установившихся партнерских отношений. Более подробно этот вопрос будет рассмотрен в следующем разделе.

142. В конечном счете аспекты этого нового подхода могут быть реализованы только в том случае, если международные субъекты и доноры, занимающиеся оказанием помощи, проявят соответствующую приверженность. Доноры должны будут принять на себя обязательство осуществлять финансирование новым образом, не приводящим к фрагментации из-за реализации целого ряда отдельных проектов. Учреждениям Организации Объединенных Наций и другим международным организациям необходимо принять на себя обязательство выйти за пределы искусственных штампов и барьеров, работать с учетом сравнительных преимуществ, усиливая, а не подменяя национальный и местный потенциал. Национальным правительствам, гражданскому обществу и частному сектору необходимо принять на себя обязательство изменить свои методы планирования, сотрудничества и финансирования и в рамках своей политики сделать возможным достижение общих ожидаемых результатов. Я настоятельно призываю международные организации и доноров использовать Всемирный саммит по гуманитарным вопросам, чтобы объявить о своих обязательствах в этой связи, и тогда вместе мы сможем добиться изменений, которых заслуживают люди и их общины.

Е. Основная обязанность 5: инвестирование в защиту интересов человечества

Для принятия и реализации наших общих обязанностей в интересах человечества требуются политические, институциональные и финансовые инвестиции.

143. Для достижения результатов по четырем перечисленным выше основным обязанностям необходимо признать за собой обязанность 5 — инвестирование в защиту интересов человечества. Самой важной инвестицией в защиту интересов человечества, которую мы можем произвести, и самым важным изменением, которое мы должны согласовать на Всемирном саммите по гуманитарным вопросам, является необходимость большего политического и ресурсного инвестирования в предотвращение человеческих страданий. При совокупном объеме знаний, технологий и ресурсов, которыми мы сегодня располагаем, неприемлемо, чтобы уровень страданий от конфликтов, бедствий и других чрезвычайных ситуаций оставался столь высоким. Особенно угнетающим и прискорбным является то, что такое страдание можно было по большей части предотвратить или уменьшить, если бы мы всерьез воспринимали заблаговременно поступавшую информацию о рисках и на раннем этапе и устойчивой основе производили бы инвестиции в необходимый политический и институциональный потенциал и местный потенциал гражданского общества.

144. Увеличение объема инвестиций в человеческий капитал, местных субъектов и национальные системы должно безотлагательно стать приоритетом. В 2014 году только 0,2 процента международного финансирования гуманитарной деятельности направлялось непосредственно национальным и местным непра-

вительственным организациям. Прямое финансирование, предоставляемое правительствам затронутых стран, также было на низком уровне и составляло только 3 процента от всего объема финансирования гуманитарной деятельности³¹. Такое положение дел должно измениться. Без наращивания потенциала местные субъекты не смогут реагировать на риски и надлежащим образом — на кризисы. Недостаток потенциала также отражается на способности национальных и местных властей и организаций получать крупные гранты, успешно осуществлять программы и соответствовать ожиданиям доноров. Местные организации могут столкнуться с дополнительными трудностями из-за мер по борьбе с терроризмом. Со своей стороны, доноры могут не обладать потенциалом для выделения многочисленных небольших грантов местным субъектам и отслеживания их воздействия на ситуацию. Оказание поддержки местным и национальным субъектам, с тем чтобы они сами более эффективно реагировали на кризисы, должно быть одним из основных аспектов и результатов усилий в гуманитарной сфере и в области развития. Без укрепления местного потенциала любые инвестиции в реагирование не принесут отдачи.

145. Помимо недостаточного инвестирования в потенциал местных субъектов международное сообщество по-прежнему выделяет неадекватный объем средств в областях, связанных с высокой степенью риска, для предотвращения катастроф в настоящее время и в будущем. Согласно последним оценкам за 2014 год, только 0,4 процента внешней помощи в целях развития было направлено на предотвращение бедствий и обеспечение готовности к ним³². Финансирование, ориентированное на миростроительство, остается скудным, непоследовательным и непредсказуемым, а финансирование, направленное на предотвращение конфликтов, хотя оно может принести наибольшую отдачу, является минимальным. Финансирование распределяется ненадлежащим образом и не учитывает потребности и области наибольшего риска, а приобретающие широкую огласку кризисы часто отвлекают ресурсы и внимание от кризисов затяжных и регулярных. Подход, состоящий в постоянном реагировании на широко известные кризисы, и активизация финансирования ближе к пиковым моментам кризисов весьма пагубно сказываются на нашей общей способности повышать устойчивость к бедствиям и поддерживать мир.

146. Нынешнюю архитектуру финансирования помощи также будет необходимо изменить, чтобы инвестировать больше средств с учетом рисков и способствовать тому, чтобы субъекты работали над достижением общих ожидаемых результатов. В настоящее время финансирование гуманитарной деятельности обычно ведется в виде краткосрочных грантов и зачастую предоставляется в рамках годичных циклов на ежегодные проекты, даже если меры реагирования продолжают многие годы. В условиях затяжных конфликтов, когда поступает мало других инвестиций, эти краткосрочные гранты превращаются в дорогую и неэффективную сеть безопасности, к которой обращаются в первую очередь, тогда как их нужно задействовать в крайнем случае в качестве дополнения к целому набору финансовых инструментов, используемых для уменьшения уязвимости и риска в более долгосрочной перспективе. Кроме того, деятельность доноров часто является недостаточно гибкой в плане адаптации к меняющимся

³¹ Development Initiatives, “Global Humanitarian Assistance”, 2015. ”. Available from www.globalhumanitarianassistance.org/report/gha-report-2015.

³² Статистические данные ОЭСР. Доступно по адресу <http://stats.oecd.org/> (по состоянию на 19 января 2016 года).

потребностям и ситуациям и на практике может приводить к фрагментации и способствовать тому, что субъекты в гуманитарной сфере и в сфере развития действуют в изоляции. Наконец, существует мало стимулов для финансирования, способствующего осуществлению действий на раннем этапе и внедрению инноваций.

147. Работая по-иному, мы в то же время должны действовать значительно более оперативно и солидарно, чтобы удовлетворять уже сегодня потребности 120 миллионов людей, которые не могут ждать проявления преимуществ от большего инвестирования в снижение опасности бедствий, миростроительство и развитие. Стремительный рост гуманитарных потребностей и увеличивающееся отставание финансирования были теми двумя насущными проблемами, которые побудили меня призвать к проведению Всемирного саммита по гуманитарным вопросам и создать Группу высокого уровня по финансированию гуманитарной деятельности, чьи выводы и рекомендации я принимаю во внимание и беру за основу в настоящем докладе³³. С 2004 года потребности в финансировании межучрежденческих гуманитарных призывов увеличились в шесть раз — с 3,4 млрд. долл. США до 19,5 млрд. долл. США в 2015 году. Этим наибольшим за все время потребностям соответствовала рекордная степень щедрости, хотя никогда ранее эта щедрость не оказывалась столь недостаточной: отставание увеличилось до целых 47 процентов (9,3 млрд. долл. США) в 2015 году. Сохраняется чрезмерная зависимость от небольшой группы доноров, при том что другие источники финансирования учитываются, задействуются и признаются в недостаточной степени. В экономике объемом 78 трлн. долл. США этот разрыв не просто может быть ликвидирован — его устранение должно стать нашей общей обязанностью и моральным долгом.

148. Таким образом, потенциал, навыки и ресурсы международного сообщества теперь должны быть переключены на более эффективное достижение результатов в интересах людей: на повышение их безопасности, сохранение достоинства, расширение прав и создание возможностей для процветания. Для этого необходимо прежде всего увеличить объем инвестиций в сам человеческий капитал, чтобы отдельные люди, домохозяйства, местные власти и гражданское общество могли управлять своими рисками, смягчать последствия кризисов и добиваться большего процветания в будущем. Для этого также потребуются более существенные, предсказуемые и долгосрочные инвестиции с учетом риска, которые позволят бороться за ликвидацию причин страданий, предотвращая и уменьшая их. В рамках инвестиционного процесса будет необходимо подкреплять и поддерживать новый способ взаимодействия международного сообщества в целях достижения общих ожидаемых результатов, приводящих к снижению уязвимости людей. Наконец, инвестиции будут необходимо увеличить, диверсифицировать и оптимизировать, чтобы можно было более эффективно удовлетворять растущие гуманитарные потребности одновременно со снижением уязвимости людей в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

³³ Группа высокого уровня по финансированию гуманитарной деятельности, доклад Генерального секретаря, “Too important to fail” (см. сноску 1).

Инвестировать в местный потенциал

149. Местные субъекты обычно лучше других знают основные точки уязвимости и приоритеты общин и часто обладают доверием и доступом, позволяющими контактировать с наиболее уязвимыми лицами и лицами, находящимися в группе наибольшего риска. Хотя благодаря этим факторам местные субъекты находятся в идеальном положении для оказания гуманитарной помощи, они сталкиваются с трудностями в достижении масштабных результатов и поддержании достаточного объема ресурсов для обеспечения долгосрочного организационного присутствия. В этой связи мы не можем продолжать предоставлять ресурсы в рамках гуманитарных призывов почти исключительно международным организациям, в то время как местным субъектам и сторонам, обеспечивающим экстренное реагирование, недостает ресурсов и признания. Необходимо увеличить их доступ к прямому предсказуемому финансированию в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективах — финансированию как самой деятельности, так и развития потенциала. Это особенно важно для женских групп с учетом того, что был доказан их позитивный вклад в достижение их общинами более существенных ожидаемых результатов. Доноры и оказывающие помощь международные субъекты должны разработать конкретные целевые показатели для безотлагательного увеличения объема прямого финансирования местных партнеров, а также предоставить долгосрочную поддержку в целях развития их потенциала в плане поиска необходимых средств и управления ими. Для облегчения доступа местных неправительственных организаций, гражданского общества и женских групп к более предсказуемому финансированию общая доля финансирования гуманитарных потребностей местных субъектов через посредство страновых объединенных фондов Организации Объединенных Наций должна быть удвоена и доведена до 15 процентов. Немаловажным источником финансирования местных групп могут быть денежные переводы. Операционные издержки, связанные с денежными переводами, должны быть снижены, и я призываю выполнить соответствующие обязательства, взятые на себя Группой восьми и Группой двадцати, а также обязательства, содержащиеся в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

150. С самого начала в рамках управления рисками, планирования развития и гуманитарного реагирования необходимо определять, каким образом местный потенциал и жизнестойкость могут быть укреплены с помощью прямых денежных переводов, технологий, информации и данных. Денежные переводы продемонстрировали способность для трансформации местных общин и укрепления местных рынков и представляют собой более достойный способ оказания помощи в различных секторах. В этой связи необходимо устранить препятствия для прямых инвестиций на местном уровне, в том числе путем уменьшения рисков, решения вопросов, связанных с последствиями принятия мер по борьбе с терроризмом и отмыванием денег, и развития местного технического потенциала.

Инвестировать в снижение рисков

151. Снижение рисков — это не только более затратоэффективный способ избежать жертв, но и единственный путь к долгосрочному решению проблемы преодоления все более масштабных последствий опасных природных явлений, изменения климата и других связанных с погодой явлений. Ранее я уже призы-

вал международное сообщество не направлять слишком много усилий на управление деятельностью в условиях кризисных ситуаций и принятие мер в связи с ними, а увеличить инвестиции в предотвращение кризисов и укрепление потенциала сообществ в плане противодействия. Этот призыв звучал и раньше и нашел отражение в Повестке дня на период до 2030 года, Сендайской рамочной программе и Парижском соглашении. Теперь, в ходе Всемирного саммита по гуманитарным вопросам, мы должны, воспользовавшись представившейся возможностью, договориться об отчетливой и существенной переориентации ресурсов на цели значительного увеличения объема инвестиций в период до и после кризиса. Для этого потребуется осуществить целый ряд указанных ниже изменений в стратегической, программной и финансовой областях:

а) национальные правительства должны вкладывать достаточные ресурсы в развитие национального и местного потенциала, наращивать потенциал противодействия и добиваться снижения риска возникновения кризисов. При осуществлении инвестиций в устойчивое развитие необходимо учитывать факторы риска, и главное место в финансировании следует отдавать внутренним ресурсам, как государственным, так и частным. Обеспечивать его можно разными путями, включая расширение налоговой базы, повышение эффективности расходов, заключение договоров о страховании рисков, резервирование денежных средств на случай чрезвычайных ситуаций и выделение в отдельную бюджетную статью расходов, связанных с принятием мер по снижению рисков. В надлежащих случаях и при необходимости донорам, двусторонним партнерам и партнерам по линии сотрудничества Юг-Юг следует дополнять вышеуказанные меры по инвестированию средств предоставлением экспертной поддержки, передачей знаний и предоставлением финансовых средств;

б) в рамках партнерств между государственным и частным сектором следует поощрять практику инвестирования средств с учетом риска. Они могут обеспечить расширение доступа к открытым, транспарентным методикам моделирования рисков. Они могут также создавать для правительств в странах с низким уровнем дохода возможности для повышения качества анализа рисков в целях обеспечения принятия обоснованных решений. Использование опыта страхового сектора в области выявления и регулирования рисков, а также соответствующего ценообразования может иметь решающее значение для осуществления перехода от урегулирования кризисных ситуаций к управлению рисками. Я призываю страховой сектор учитывать риски при инвестировании активов. Это может не только обеспечить реальную отдачу от капиталовложений, но и предотвратить негативное влияние рисков на рост в будущем, а также оградить от опасности людей и инфраструктуру;

с) Необходимо, чтобы доноры и участники двусторонних партнерств поддерживали национальные инвестиции и выполняли свои обязательства, взятые в рамках Повестки дня на период до 2030 года, Сендайской рамочной программы, Аддис-Абебской программы действий и Парижского соглашения, относительно наращивания поддержки уязвимым странам в целях снижения рисков бедствий, адаптации к негативным последствиям изменения климата и предотвращения гуманитарных кризисов. В этой связи я также призываю увеличить вдвое долю ОПР, выделяемую на деятельность по уменьшению опасности бедствий и обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям, с тем

чтобы к 2020 году она составляла не менее 1 процента³⁴. Исходя из объема ОПР в 2014 году, на цели уменьшения опасности стихийных бедствий будет направлен в общей сложности 1 млрд. долл. США. Я также призываю расходовать значительную часть средств, выделяемых на цели адаптации к изменению климата, на профилактические меры и на удовлетворение потребностей лиц, перемещенных в результате экстремальных последствий изменения климата, таких как повышение уровня моря и опустынивание. Зеленому климатическому фонду, в частности, следует поддерживать деятельность по созданию национального потенциала в области уменьшения рисков, связанных с изменением климата;

d) в период между кризисами необходимо неустанно и заблаговременно осуществлять надлежащие инвестиции, даже если они не приводят к заметным результатам на национальном и международном уровне. Следует распределять ресурсы по принципу «отсутствия возможных сожалений в будущем» и оказывать поддержку полезной деятельности независимо от того, материализуется ли когда-либо предполагаемое рисковое событие, например создавать запас предметов снабжения для оказания чрезвычайной помощи;

e) необходимо стимулировать и поощрять деятельность по раннему предупреждению с учетом рисков как на местном, так и на национальном уровнях. Партнеры по процессу развития и участники двусторонних партнерств могли бы рассмотреть вопрос о предоставлении правительствам субсидий на выплату премий по страхованию от распределенных рисков, с тем чтобы достичь установленной в моей инициативе «Повышение устойчивости к изменению климата: предвидеть, адаптироваться и перестроиться» масштабной цели обеспечить для более чем 30 стран страховое покрытие от распределенных рисков, связанных с засухой, наводнениями, циклонами и изменением климата, на сумму 2 млрд. долл. США к 2020 году. Другие финансовые стимулы могут заключаться в предоставлении доступа к кредитам многосторонних банков развития на цели финансирования разработки правительствами планов действий в чрезвычайных ситуациях самого разного характера.

Инвестировать в стабильность

152. Необходимо также увеличивать объем инвестиций в связи с нестабильными ситуациями. Донорам следует установить целевые показатели, в соответствии с которыми значительная часть общего бюджета средств на оказание помощи должна будет выделяться на деятельность в связи с нестабильными ситуациями. Такие инвестиции призваны обеспечить расширение поддержки законным и инклюзивным государственным институтам и одновременно способствовать укреплению секторов правосудия и безопасности. Я поддерживаю призыв Группы высокого уровня по финансированию гуманитарной деятельности утроить объем средств, выделяемых по «каналу реагирования на кризисы» входящей в группу Всемирного банка Международной ассоциации развития.

153. Инвестирование в связи с нестабильными ситуациями требует также неустанного, активного и согласованного осуществления политических усилий

³⁴ В соответствии с предложением, выдвинутым на второй сессии Глобальной платформы действий по уменьшению опасности бедствий, состоявшейся 16–19 июня 2009 года в Женеве.

и вложения финансовых средств для предотвращения и прекращения конфликтов. Однако в 2014 году объем ресурсов, выделяемых для оказания гуманитарной помощи, превысил объем ресурсов, выделяемых в совокупности на нужды операций по поддержанию мира и специальных политических миссий³⁵. Для того чтобы воспользоваться плодами мира, крайне важно изменить это соотношение и увеличить объем ресурсов, направляемых на предотвращение и урегулирование конфликтов, а также укрепление государственных институтов, социальную защиту и прочие меры.

154. Необходимо увеличить объем ресурсов, направляемых на повышение квалификации, развитие профессиональных навыков и увеличение числа сотрудников, занимающихся вопросами предотвращения конфликтов и урегулирования кризисных ситуаций, в министерствах иностранных дел и министерствах по вопросам развития государств-членов, в региональных организациях и в рамках Организации Объединенных Наций. Кроме того, необходимо увеличить объем ресурсов, предназначенных для финансирования местных групп гражданских активистов и сообществ, занимающихся «пропагандой мира». В интересах обеспечения установления прочного мира доступ к этим дополнительным ресурсам должен сохраняться до начала, в период и после окончания кризиса.

155. Консультативная группа экспертов по проведению обзора Миростроительной архитектуры Организации Объединенных Наций и Группа высокого уровня по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира определили ряд важнейших мер для принятия в целях усиления наших коллективных действий по предотвращению кризисов, часть из которых я рассмотрел в разделе IV.A выше, посвященном общей ответственности за предотвращение и пресечение конфликтов. Я также поддерживаю рекомендацию о выделении Фонду миростроительства Организации Объединенных Наций на предсказуемой основе дополнительных ресурсов, с тем чтобы он продолжал осуществлять операции в текущем объеме, составляющем 100 млн. долл. США в год. Следует расширить масштабы выделения средств из Фонда в ускоренном порядке, для чего его партнерам необходимо располагать большей свободой действий. Как я отмечал в своем докладе об осуществлении рекомендаций Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям Организации Объединенных Наций, необходимо также значительно укрепить основные подразделения Секретариата, занимающиеся вопросами посредничества и предотвращения конфликтов, и обеспечить их более стабильное финансирование по линии регулярного бюджета. Следует обеспечить возможность финансирования вспомогательных мирных процессов, как то посреднических миссий и миссий по проведению выборов, осуществляемых в поддержку операций по поддержанию мира, со вспомогательного счета для операций по поддержанию мира.

³⁵ В результате призывов об оказании помощи на обеспечение гуманитарных операций было получено 10 млрд. долл. США, а на миротворческую деятельность — 8 млрд. долл. США. Управление по координации гуманитарных вопросов, *World Humanitarian Data and Trends 2015* (см. сноску 20).

Финансировать достижение коллективных ожидаемых результатов, а не разобщенные мероприятия: переход от финансирования конкретных видов деятельности к финансированию общего процесса

Финансировать достижение коллективных ожидаемых результатов

156. Без принципиально важного перехода от разрозненного выделения средств на индивидуальные проекты к финансированию достижения коллективных ожидаемых результатов будет трудно преодолеть разобщенность между гуманитарной помощью и помощью в целях развития и добиться реализации сформулированной мною в общих чертах концепции совместной работы на конечный результат. Во многих случаях применяемый в настоящее время подход к оказанию гуманитарной помощи заключается в выделении средств на осуществление отдельных, зачастую краткосрочных проектов. Такой подход не способствует согласованности действий, а ведет к обострению конкуренции между учреждениями, неправительственными организациями и другими субъектами, оказывающими помощь и обеспечивающими защиту. Такой подход поощряет выделение средств на проекты исходя из приоритетов донора, а не тех приоритетов, которые определяются самими пострадавшими и на основе имеющихся данных и результатов анализа. Он поощряет практику выделения средств международным структурам, оказывающим помощь и обеспечивающим защиту, на основании их мандата или уже существующих отношений, а не исходя из того, кто наиболее подходит для выполнения соответствующих задач в конкретных условиях. В рамках призывов недостаток финансовых средств оценивается по количеству проектов, не обеспеченных такими средствами, а не по тому, как недостаток финансовых средств скажется в целом на достижении того или иного результата. Выделение средств привязано к осуществлению того или иного проекта: не допускается возможность корректировки программ с учетом новых потребностей, рисков или потрясений, которые могут возникнуть по ходу осуществления программы. В итоге результаты и успех оцениваются на основе реализации отдельно взятого проекта, а не анализа того, как он содействует достижению более стратегического ожидаемого результата, который приводит к сокращению нужды и снижению уязвимости.

157. Необходим новый подход к финансированию; он должен быть гибким, с тем чтобы участвующие субъекты могли корректировать программы с учетом меняющихся уровней риска в каждом конкретном случае; поддающимся изменениям, чтобы обеспечивать ресурсами целый ряд различных структур с разными финансовыми потребностями; и обеспечивающим предсказуемость на много лет вперед, с тем чтобы участвующие субъекты могли планировать и осуществлять свою работу по достижению коллективных ожидаемых результатов в плане снижения уровня уязвимости на долгосрочной основе. Я особо отмечаю выводы, сделанные Группой высокого уровня по финансированию гуманитарной деятельности, и призываю всех доноров — участников Всемирного саммита по гуманитарным вопросам стать приверженцами этого нового подхода, чтобы структуры, оказывающие помощь и обеспечивающие защиту, могли преодолеть разобщенность между гуманитарной деятельностью и деятельностью в целях развития, которая приводит к разрозненности действий доноров, и работать на основании новых принципов, которые позволяют достигать стратегических конечных результатов на предсказуемой и устойчивой основе.

Перейти от предоставления финансовых ресурсов на конкретные виды деятельности к финансированию общего процесса

158. Для финансирования коллективных ожидаемых результатов также необходимо направлять средства тем участвующим субъектам, которые, как установлено, обладают сравнительными преимуществами для достижения этих результатов. То, что над реализацией краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных программ, направленных на достижение коллективного ожидаемого результата, одновременно работают различные участвующие субъекты, обусловит необходимость использования различных инструментов финансирования для различных участвующих субъектов в разные периоды времени. Для этого потребуется перейти от предоставления финансовых ресурсов на конкретные виды деятельности к финансированию общего процесса.

159. Коллективных ожидаемых результатов невозможно добиться лишь с помощью краткосрочных субсидий. Субсидии по-прежнему будут занимать центральное место в рамках оказания помощи, особенно в условиях острых конфликтов или внезапного наступления бедствий, однако в дополнение к ним необходимо будет задействовать более широкий круг механизмов финансирования, в том числе механизмы совместного несения рисков и их переуступки, облигации социального воздействия, мелкие сборы, займы и гарантии. В конечном счете, переход от предоставления финансовых ресурсов на конкретные виды деятельности к финансированию общего процесса означает, что в правильный момент надлежащей участвующей структуре будет предложен оптимальный финансовый инструмент. Так, например, предоставление субсидий местным неправительственным организациям для оказания жизненно необходимой помощи или страховых выплат пострадавшим в результате стихийных бедствий может сопровождаться выдачей кредитов на льготных условиях и оказанием технической помощи тому или иному муниципалитету в целях скорейшего восстановления и укрепления потенциала в области управления рисками стихийных бедствий и предотвращения кризисов в будущем.

160. Этот новый подход, предусматривающий использование широкого круга инструментов финансирования, позволит также резервировать средства, поступающие в виде субсидий на случай возникновения чрезвычайных ситуаций, когда использование более диверсифицированной системы финансирования невозможно. При использовании традиционных субсидий необходимо позаботиться о том, чтобы люди, пострадавшие от кризисов малого и среднего масштаба, не остались без помощи, и их потребности были удовлетворены. Доноры должны учитывать, что финансирование необходимо распределять справедливо. Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации играет очень важную роль в содействии обеспечению сбалансированного финансирования гуманитарной деятельности, он не располагает достаточным объемом ресурсов для надлежащего решения глобальной проблемы диспропорционального выделения средств для разных чрезвычайных ситуаций. Для обеспечения более сбалансированного глобального распределения средств следует укрепить Фонд с учетом глобального роста потребностей в гуманитарной помощи, а также рассмотреть возможность создания иных эффективных «механизмов обеспечения сбалансированности» финансирования.

Создать новую финансовую платформу для решения проблем, связанных с затяжными кризисами

161. Для обеспечения предсказуемого и достаточного финансирования деятельности, направленной на достижение коллективных ожидаемых результатов в нестабильных ситуациях, имеющих затяжной характер, и удовлетворения потребности в обеспечении полным набором финансовых инструментов более разнообразного круга участвующих субъектов Организация Объединенных Наций и международные, и региональные финансовые учреждения должны рассмотреть вопрос о создании совместной международной финансовой платформы. В рамках такой платформы в зависимости от целей, участвующих в оказании помощи субъектам и временных рамок можно было бы предусмотреть различные механизмы финансирования; и ее создание помогло бы избежать разобщенности действий, поскольку она обслуживала бы широкий круг субъектов, участвующих в осуществлении деятельности по достижению коллективных ожидаемых результатов, с учетом сравнительных преимуществ каждого из них. В рамках такой платформы можно было бы предусмотреть наряду с традиционными субсидиями иные инструменты финансирования, включая кредитные гарантии, страхование рисков и техническую помощь. Я бы также рекомендовал предусмотреть создание в рамках такой системы механизма, предназначенного для финансирования инновационной деятельности, исследований и разработок в целях создания фактологической базы данных об успешных проектах и поддержки экспериментальных инновационных проектов, с тем чтобы снизить уровень нестабильности и риска. Еще один механизм должен быть создан для оказания быстрой и прямой поддержки структурам и исполнителям на местах. Для обеспечения эффективности такой системы и с учетом резкого роста потребностей в чрезвычайной помощи в кризисных ситуациях следует рассмотреть вопрос о том, чтобы обеспечить эту систему первоначальным капиталом в объеме от 5 до 7 млрд. долл. США, возможно, в форме дотационного фонда. Благодаря этому с течением времени данная платформа аккумулирует надлежащий объем средств, чтобы стимулировать и обеспечить достижение коллективных ожидаемых результатов, особенно в нестабильных ситуациях затяжного характера.

162. Переход от предоставления финансовых ресурсов на конкретные виды деятельности к финансированию общего процесса является значительной и сложной задачей. Необходимо наметить ключевые участвующие субъекты и возможные финансовые инструменты и представить эту информацию вниманию мировых лидеров на Всемирном саммите по гуманитарным вопросам. На основе результатов ее обсуждения в ходе Саммита необходимо будет разработать план совместных действий Организации Объединенных Наций, Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Всемирного банка, региональных учреждений по страхованию рисков, региональных банков и правительств стран, который будет окончательно составлен и представлен до начала семьдесят первой сессии Генеральной Ассамблеи. Этот план действий будет содержать руководящие указания по использованию финансовых инструментов для повышения объема «страхового финансирования» и по применению инновационных подходов на экспериментальной основе. Кроме того, он должен содержать более подробную информацию о новой международной финансовой платформе, призванной решать проблемы, связанные с затяжными

кризисами, в том числе о сфере ее применения, инструментах и механизмах управления, а также дальнейшие меры по созданию этой платформы.

Диверсифицировать ресурсную базу и повышать эффективность затрат

163. Вышеупомянутые изменения существенно повлияют на жизнь людей в долгосрочной перспективе. В то же время мы должны понимать, что ввиду глобальных проблем, с которыми мы будем сталкиваться, потребности населения, как и его уязвимость, будут продолжать повышаться в предстоящие годы. Международное сообщество должно быть готово к тому, чтобы закладывать прогнозы в отношении глобальных проблем, рисков и факторов уязвимости в свои стратегии бюджетирования и мобилизации ресурсов в целях обеспечения принятия достаточных мер для удовлетворения растущих потребностей.

Расширить и диверсифицировать ресурсную базу

164. Прежде чем значительные по объему вложения в снижение уровня уязвимости и рисков принесут свои плоды, потребуются как увеличение объема средств, выделяемых донорами, так и диверсификация донорской базы для удовлетворения растущих гуманитарных потребностей. Необходимо, чтобы большее число стран вносили более значительный вклад; в то же время это должно сопровождаться расширением круга источников финансирования и их разнообразия. Взносы частного сектора, в том числе увеличение объема инвестиций в рынки и создание рабочих мест, поступления из стран — членов Комитета содействия развитию, не входящих в ОЭСР, активизация трехстороннего сотрудничества и сотрудничества Юг-Юг, пожертвования частных лиц и фондов, финансирование за счет общественного сбора средств, солидарное налогообложение, финансирование на основе социальных и религиозных принципов, включая социальное финансирование по нормам ислама, а также денежные переводы от членов зарубежной диаспоры — это некоторые из дополнительных существенных источников финансирования, которые необходимо более эффективно использовать для снижения уровня уязвимости. Для стимулирования более щедрых пожертвований необходимо прилагать больше усилий к выявлению альтернативных источников ресурсов и финансирования и шире пропагандировать их.

165. В целях сокращения нынешнего разрыва между объемом неотложных потребностей в жизненно необходимой помощи и объемом фактически выделяемых средств участвующим субъектам необходимо взять на себя на Всемирном саммите по гуманитарным вопросам обязательство согласовать к 2018 году предоставляемый минимальный пакет финансовой помощи:

- повысить долю потребностей, покрываемых за счет средств, поступающих в ответ на межучрежденческие гуманитарные призывы, с нынешнего низкого уровня, составляющего в среднем 60 процентов, до среднего уровня, составляющего минимум 75 процентов, поставив при этом цель достичь стопроцентного уровня в кратчайшие сроки³⁶;

³⁶ Обязательство повысить среднюю долю удовлетворенных потребностей до 75 процентов означает повышение на 10 процентов по сравнению с рекордно высоким показателем, достигнутым по линии призывов в 2013 году и составившим 65 процентов. Это будет

- увеличить объем средств в Центральном фонде реагирования на чрезвычайные ситуации с 500 млн. долл. США до 1 млрд. долл. США с учетом того, что со времени реорганизации Фонда в 2005 году число адресатов помощи увеличилось более чем вдвое, а финансовые потребности возросли почти в шесть раз.

166. Дополнительное финансирование гуманитарной деятельности нельзя осуществлять в ущерб финансированию деятельности в целях развития: облегчение страдания людей не должно лишать их возможности встать на путь устойчивого развития, как не должно происходить и обратное. В связи с этим правительства должны сделать все возможное, чтобы выполнить свое обязательство по выделению 0,7 процента валового национального продукта на официальную помощь в целях развития, и я аплодирую тем, кто выполнил и перевыполнил это обязательство.

Повышать эффективность затрат и транспарентность

167. Увеличение объема ресурсов должно сопровождаться повышением эффективности и транспарентности расходования финансовых средств, т.е. реализацией «базовой договоренности», предложенной Группой высокого уровня по вопросам финансирования гуманитарной деятельности³⁷. Эта «базовая договоренность» может существенно дополнить новый подход к достижению коллективных результатов, который излагается в разделе IV.D, выше, посвященном обязанности 4. С одной стороны, учреждениям Организации Объединенных Наций и другим организациям-получателям необходимо повысить транспарентность и наглядность процесса, используемого при определении потребностей в области финансирования, расчета издержек, установления наличия ресурсов и определения результатов. Они также обязаны сводить к минимуму накладные расходы, в частности при выделении средств партнерам-исполнителям. С другой стороны, донорам и национальным властям необходимо повысить транспарентность при предоставлении информации о выделении ресурсов и произведении расходов национальными правительствами, донорами, особенно новыми донорами, и другими субъектами. Национальные и международные организации должны придерживаться принципов Международной инициативы в отношении транспарентности помощи. Существующие механизмы отчетности, такие как Служба финансового контроля Управления по координации гуманитарных вопросов Секретариата, должны использовать обязательную комплексную систему отчетности, аналогичную той, которая находится в ведении Комитета содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития.

168. Инвестирование в развитие человеческого капитала — наращивание национального и местного потенциала, принятие превентивных мер исходя из имеющихся рисков, выделение ресурсов на деятельность по предотвращению конфликтов и миростроительству и финансирование достижения коллективных ожидаемых результатов — потребует определенных затрат. Огромное значение при этом имеет политическое руководство, которое позволит мобилизовать

означать увеличение объема средств, которые поступят в ответ на призывы в 2016 году, по сравнению с их объемом в 2015 году на 5 млрд. долл. США.

³⁷ Доклад Группы высокого уровня по вопросам финансирования гуманитарной деятельности Генеральному секретарю “Too important to fail” (см. сноску 1).

технические и финансовые ресурсы для достижения этих изменений, с тем чтобы помочь людям выйти из состояния кризиса. Вместе с тем, поддержание статус-кво при нынешних человеческих и финансовых потерях невозможно и, более того, неприемлемо с моральной точки зрения. Как заявила Группа высокого уровня по вопросам финансирования гуманитарной деятельности, никто не должен быть вынужденным умирать или жить в недостойных условиях из-за отсутствия денежных средств. Мы должны действовать безотлагательно, используя знания и инструменты для более разумного вложения средств, разрабатывая новые финансовые продукты и стимулируя устойчивые инвестиции государственного и частного секторов, которые позволят снизить уровень нужды, риска и уязвимости. Не может быть инвестиций лучше, чем инвестиции в развитие человеческого капитала.

V. Стамбул — призыв к действиям

169. Основные вызовы современности носят глобальный характер; они взаимосвязаны, не признают границ, и ни одна страна или организация не может справиться с ними в одиночку. Мы должны приступить к совместной работе с государствами и сообществами заинтересованных граждан, действующими в возрожденном духе многосторонности. Всемирный саммит по гуманитарным вопросам должен стать тем самым мероприятием, «стамбульским моментом» на котором мы подтвердим приверженность единству и сотрудничеству, необходимым для преодоления этих вызовов, принятия на себя ответственности за предотвращение и прекращение страданий и реализации всех требуемых шагов в целях признания интересов человечества движущей силой процессов принятия решений и коллективных действий.

170. В настоящем докладе я изложил сложившуюся ситуацию, требующую неотложных действий, и меры, которые необходимо принять для выполнения своих обязанностей в этой связи. Некоторые из них были определены, согласованы или вновь подтверждены ранее. То, что эти меры не являются чем-то новым, свидетельствует о том, что мы не сумели извлечь уроки из опыта прошлых лет, признать необходимость действовать и более решительно стремиться к изменениям. Как Генеральный секретарь, я в полной мере признаю обязанности Организации Объединенных Наций. Чтобы оставаться нравственным авторитетом для всего мира, Организация должна играть ведущую роль в защите интересов наиболее уязвимых групп населения и объективном представлении фактов. Мы должны отстаивать согласованные ценности и создавать возможности для формирования новых общих ценностей и стандартов. Мы должны научиться не подменять собой национальные и местные потенциалы, а более эффективно их поддерживать и укреплять. Для повышения согласованности и эффективности деятельности нашей организации мы должны удвоить наши усилия, а для этого потребуются преодолеть институциональную замкнутость и раздробленность рабочих процессов, направленных на достижение ожидаемых результатов, которые в конечном итоге должны привести к уменьшению уязвимости людей. Для того чтобы подготовить Организацию Объединенных Наций к требованиям завтрашнего дня, Саммит должен послужить отправной точкой в процессе обновления подходов к выполнению Организацией ее многочисленных мандатов и обязанностей. 2016 год должен стать годом

преобразований, чтобы все вместе мы могли закрепить результаты, достигнутые в 2015 году.

171. Вместе с тем Организация Объединенных Наций не может восполнить отсутствие должного руководства и политической воли в плане признания рисков, соблюдения закона или инвестирования большего объема средств в предотвращение и прекращение конфликтов, бедствий и человеческих страданий. Она не может восполнить инновации, знания и технологии, над накоплением и разработкой которых работают государства, частный сектор и научные круги; она не может восполнить обмен знаниями, политические изменения и инвестиции, необходимые этим субъектам для преодоления стоящих перед нами вызовов и осуществления Повестки дня на период до 2030 года. Она не может восполнить опыт, сострадание и руководство местных лидеров, в том числе женщин и молодых людей. Обязанность Организации Объединенных Наций заключается в том, чтобы, пользуясь всеми этими ресурсами и возможностями, содействовать изысканию способов урегулирования конфликтов и прекращению человеческих страданий и указать, что для этого требуется. Однако эта обязанность лежит не только на Организации; у государств, международных и региональных организаций, предприятий частного сектора, гражданского общества и отдельных граждан имеются возможности, потенциал, обязанности и обязательства, которые им надлежит признать и в соответствии с которыми они должны действовать.

172. В этой связи я призываю мировых лидеров выдвинуть интересы человечества — заботу о достоинстве, безопасности и благополучии наших граждан — на первый план всех направлений политики, стратегий и процессов принятия решений. Проявлять большую инициативу в предотвращении и прекращении конфликтов, воспользовавшись для достижения этих целей соответствующими национальными возможностями и ресурсами. Увеличить число работников в областях поддержания мира и урегулирования и предотвращения конфликтов. Привлечь других руководителей к поиску решений и инвестировать в развитие международного сотрудничества и укрепление Организации Объединенных Наций. Отстаивать ценности и соблюдение согласованных норм, проявлять мужество, заглядывая в более отдаленное будущее, не ограничивающееся краткосрочными избирательными циклами и политическими мандатами. Лидеры XXI века должны мыслить более широкими категориями, чем границы и национальные интересы.

173. Я призываю лидеров сторон в конфликтах извлечь уроки из опыта миротворцев прошлых лет, положить конец кровопролитию и страданиям, добиться прочного политического урегулирования. При этом они должны соблюдать основные нормы права, обеспечивающие защиту интересов человечества, воздерживаться от преднамеренного причинения вреда гражданским лицам и обеспечивать доступ для сотрудников гуманитарных организаций и гуманитарных грузов.

174. Я призываю национальных лидеров и лидеров общин признать свои обязанности и при принятии любых решений в первую очередь принимать во внимание человеческие жизни. Суверенитет предполагает ответственность, а вера — сострадание и при защите людей от всякого вреда, и при взятии на себя ответственности за риски и уязвимость, которым подвергаются ваши граждане и соседи, и при обеспечении убежища и гуманитарного доступа. Ответствен-

ность предполагает также проведение в социальной сфере и сфере труда такой политики, которая позволит не допустить зависимости населения от социальной помощи в долгосрочной перспективе и рассматривать перемещенных лиц в качестве будущего потенциала, а не бремени. Для этого требуется проявлять солидарность с теми, кто более всего подвержен риску быть оставленным на произвол судьбы, и оказывать им поддержку.

175. Я призываю руководителей предприятий и компаний инвестировать в развитие человеческого капитала. Они несут ответственность перед обществом и обладают политическим влиянием и потенциалом, для того чтобы упрочить нормы и ценности, которые Организация Объединенных Наций и ее партнеры отстаивают в течение долгого времени. И следует использовать свою изобретательность и новаторство для обмена знаниями и технологиями, необходимыми для минимизации воздействия кризисов на людей. Им следует вкладывать средства в поиск и создание новых рынков и инфраструктуры, которые помогут еще сильнее их объединить. Без их помощи мы не можем успешно противостоять вызовам нашего времени, добиваться лучших результатов для человечества и выполнять цели, закрепленные в Повестке дня на период до 2030 года.

176. Я призываю молодежь — наших будущих лидеров и новаторов — к участию, организации и разработке новых идей. Вопросами войны и мира, человеческих страданий и развития не могут заниматься одни лишь дипломаты. Им необходимо активное участие молодежи, ее энергия и изобретательность, ее желание жить в мире и благополучии. Молодым людям следует сделать заботу об интересах человечества своей целью, требовать от нас отчета, поскольку именно на нас лежит обязанность инвестировать в их развитие и дать им ключи от будущего, создав для них возможности для участия в политической и общественной жизни, получения образования и трудоустройства.

177. Я призываю руководителей международных организаций, занимающихся оказанием помощи, и доноров сделать все возможное для устранения разрыва между финансированием, выделяемым на гуманитарные нужды и на деятельность в целях развития. Мы слишком долго обсуждали эту насущную необходимость. Мы должны заявить о своей приверженности добиваться таких изменений, которые позволят нам достигать коллективных ожидаемых результатов, способствующих удовлетворению потребностей и уменьшению уязвимости людей. Мы должны заявить о своей приверженности действовать на основе сравнительных преимуществ, под единым руководством, не ограничиваясь традиционными анклавами, мандатами и институциональными рамками, с тем чтобы в нашей работе, осуществляемой в поддержку усилий местных и национальных сторон, принимали участие самые разные партнеры. Я призываю также многочисленные самоотверженные и играющие неоценимую роль неправительственные организации присоединиться к нашей деятельности и внести свой вклад в достижение коллективных результатов, в том числе путем конкретизации и укрепления своих усилий.

178. Наконец, я призываю отдельных граждан сделать интересы человечества — заботу о достоинстве, безопасности и благополучии людей — нашим общим делом. Им следует требовать от своих лидеров принятия таких решений, которые обеспечат поддержку и защиту интересов человечества. Они должны оказывать своим лидерам поддержку в принятии смелых, мужественных решений, взятии на себя рисков и обязанностей по предотвращению и

прекращению бедствий и конфликтов и снижению уровня нужды, риска и уязвимости во всем мире. Их голоса и идеи, их сострадание, участие и забота, их потенциал и их изобретательность имеют исключительно важное значение для обеспечения лучшего будущего для всех. Ксенофобия, национализм, маргинализация и фанатизм не должны стать символами нашего времени. В наших силах сделать так, чтобы главной движущей силой при принятии нами решений и мер были интересы человечества. В наших силах устранить разрыв между миром существующим и тем, каким он должен быть. Для этого у нас есть все необходимые знания, связи, средства и ресурсы. Все это в наших силах, и сделать это необходимо именно сейчас.

179. Наша приверженность интересам человечества будет проверяться не только по итогам Всемирного саммита по гуманитарным вопросам, но и по тому, что будет происходить в Алеппо, Сирийская Арабская Республика, и Банги. Она будет проверяться по тому, что произойдет с островами в Тихом и Индийском океанах, с лагерями беженцев и перемещенных лиц в Дарфуре, Судан, в Кении и на Ближнем Востоке, с судами в Средиземном и Андаманском морях, на которых пускаются в плавание беженцы и мигранты. Несколько месяцев назад одна местная медицинская работница сказала мне: «Мне 33 года, я родила и вырастила четверых детей и видела сострадание в самые тяжелые моменты. Но за всю мою жизнь мне не довелось прожить ни одного мирного дня. Я даже не знаю, что это такое». Мы показали, что можем дать ей небольшую передышку. Но теперь мы должны без малейшего промедления объединить свои усилия, невзирая на границы, секторальные интересы и содержания мандатов, чтобы она узнала, что такое мирный день и что такое надежда на светлое будущее для ее детей.

180. Всемирный саммит по гуманитарным вопросам должен служить интересам людей, живущих на переднем крае борьбы за интересы человечества. Они рассчитывают на нас, и мы не можем их подвести. Давайте же сделаем все возможное для того, чтобы Стамбульский саммит стал поворотным пунктом, столь необходимым мировому сообществу, и положил начало тем изменениям, которые позволят наиболее уязвимым категориям людей жить в открытых для процветания условиях безопасности и достоинства.

Приложение

Повестка дня в интересах человечества

Проведение Всемирного саммита по гуманитарным вопросам должно стать поворотным пунктом в нашей деятельности по решению проблем, стоящих перед единым человечеством. Сообщество «нас, народов», состоящее из правительств, местных общин, частного сектора, международных организаций и учреждений по оказанию помощи, а также тысяч самоотверженных сочувствующих людей, которые изо дня в день оказывают помощь в связи с кризисными ситуациями и стихийными бедствиями, добьется успеха лишь в том случае, если все мы, стремясь положить конец кризисам и страданиям, будем действовать с единым пониманием цели. Саммит должен привести к реальным изменениям в методах оказания помощи, уменьшения рисков и уязвимости; в нашей приверженности делу уважения, поощрения и осуществления норм международного права; в ходе работы, направленной на то, чтобы дойти до тех, кто оказался оставленным в самом неблагоприятном положении; в методах достижения коллективных ожидаемых результатов с учетом сравнительных преимуществ; в том, насколько мы преисполнены решимости уменьшить раздробленность международной помощи, предоставляемой в рамках неконтролируемого числа проектов и видов деятельности; в растущих инвестициях, производимых с целью предотвращения и преодоления конфликтов и людских страданий.

Нам следует опираться на обязательства, взятые в рамках Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, пользуясь возможностью Саммита для более целенаправленного предотвращения и прекращения страданий, задействовать больший потенциал, проявлять большую решимость и выделять больше ресурсов. Мы должны взять на себя обязательство работать вместе, коллективно и последовательно, преодолевая политические, культурные, религиозные и институциональные разделы. Нам следует вдохнуть веру в национальную, региональную и международную солидарность, возобновить готовность и возможности ставить интересы человечества при принятии решений на первое место. Важнее всего то, что мы должны признать право людей жить в условиях безопасности и уважения достоинства, с перспективой процветания как творцов своей судьбы. На глобальном уровне нам следует взять на себя обязательство выполнять наши индивидуальные и коллективные обязанности.

В этой связи я призываю вас поддержать данную Повестку дня в интересах человечества и использовать ее в качестве основы для действий, преобразований и обеспечения взаимной ответственности. Я настоятельно призываю все заинтересованные стороны, участвующие в Саммите, взять на себя обязательство по осуществлению конкретных инициатив, направленных на реализацию данной Повестки дня. С учетом безотлагательной потребности в защите и повышении качества жизни людей, а также в прекращении сегодняшних страданий миллионов мы должны взять на себя обязательство безотлагательно добиваться прогресса в осуществлении Повестки дня в течение следующих трех лет, после чего целенаправленно двигаться дальше. В своем докладе о результатах саммитов, который будет представлен на семьдесят первой сессии Генеральной Ассамблеи, я намерен вновь поразмышлять об этом и сформулировать рекомендации относительно того, каким образом лучше всего осуществлять и

отслеживать необходимые стратегические изменения и действия, направленные на достижение решительных перемен в жизни людей сегодня и в будущем.

Перемены потребуют последовательных и целенаправленных усилий по достижению большей результативности и преодолению рамок и возможностей структур и механизмов, которыми мы пользуемся на протяжении десятилетий. Они потребуют нового творческого духа сотрудничества на всех уровнях и открытости в рамках новых разнообразных партнерских связей. Они потребуют от нас признания того, что нам следует в гораздо большей степени брать на себя обязанности в интересах человечества, создавая международный порядок на основе принципов солидарности и сотрудничества, в центре которого будут люди.

Сегодня, как никогда, нужны ценности, исповедуемые Организацией Объединенных Наций, и понимание интересов человечества, с которыми мы уже согласились в Уставе и таких основополагающих документах, как Всеобщая декларация прав человека, гуманитарные принципы, согласованные международным движением Красного Креста и Красного Полумесяца и подтвержденные Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 46/182, Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций, а также совсем недавно в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Интересы человечества — это не просто моральный императив, это стратегическая потребность. Поэтому мы должны действовать в русле нашей индивидуальной и совместной ответственности. Мы должны начать с того, чтобы с обостренным чувством безотлагательности и решимостью превратить в реальность стратегические, оперативные и политические перемены, отраженные в данной Повестке дня в интересах человечества.

Основная обязанность 1

Политическое лидерство в предотвращении и пресечении конфликтов

Чтобы покончить с людскими страданиями, необходимы политические решения, единство целей, последовательное руководство и инвестиции в мирные и инклюзивные общества.

A. Проявлять своевременное, последовательное и решительное политическое лидерство

- Ориентировать политическое лидерство в первую очередь на устранение причин кризиса; нести ответственность за риски и на раннем этапе принимать меры, чтобы не допустить ухудшения ситуации; использовать политические и экономические возможности для предупреждения и разрешения конфликтов и поиска политического урегулирования; обеспечивать, чтобы стороны в конфликте соблюдали нормы, защищающие интересы человечества; действовать смело, с неизменной решимостью добиваться более эффективных результатов в интересах нуждающихся.

В. Принимать меры на раннем этапе

Инвестировать в анализ рисков и в зависимости от результатов принимать меры на ранних этапах

- Создавать в рамках национальных правительств и региональных и международных организаций потенциал, позволяющий проводить анализ рисков и отслеживать ухудшающиеся ситуации.
- Брать на себя ответственность за защиту населения от насилия и военных действий, а также взаимодействовать с двусторонними, региональными и международными организациями, в том числе с Организацией Объединенных Наций, в целях предотвращения конфликтов.
- Воспринимать информацию о рисках и результаты их анализа и действовать до ухудшения ситуации, в том числе, в случае необходимости, принимая на ранних этапах помощь от двусторонних, региональных и международных партнеров, с тем чтобы предотвратить страдания людей.

Добиваться политического единства, чтобы предотвращать кризисные ситуации, а не только реагировать на них

- Добиваться единства при реализации мер по предотвращению и ликвидации кризисов, в том числе на основе направления на ранних этапах единообразных политических посланий на региональном и международном уровнях и тесного согласования инициатив.
- Совету Безопасности следует активнее участвовать в предотвращении кризисов, в том числе путем проведения анализа рисков на более раннем этапе и использования своего влияния для ослабления напряженности, обращения с призывами к сдержанности и открытия возможностей для диалога.
- Совету Безопасности следует проводить ежемесячный брифинг по ситуациям, вызывающим озабоченность, в зависимости от конкретного случая, с учетом результатов междисциплинарного анализа.

Повышать информированность об успехах

- Документировать и обобщать передовую практику и накопленный опыт в области предотвращения конфликтов и распространять информацию о такой практике и опыте.

С. Не отстраняться от участия и инвестировать в стабильность

Одновременно принимать меры к урегулированию более чем одной кризисной ситуации

- Повышать потенциал, квалификацию и численность сотрудников в министерствах иностранных дел и развития государств в региональных организациях и Организации Объединенных Наций, чтобы они могли одновременно заниматься вопросами урегулирования нескольких кризисов, в

том числе потенциал, ориентированный на работу по предотвращению конфликтов и урегулированию кризисов.

- Обеспечивать политическое внимание всем кризисным ситуациям, в том числе через координацию на высоком уровне, которая формирует взаимодействие различных заинтересованных сторон в зависимости от того, в каких сферах они обладают политическим и экономическим влиянием.

Обеспечивать непрерывность участия

- Систематически использовать в нестабильных и постконфликтных ситуациях контактные группы на региональном и международном уровнях для постоянного обеспечения политического внимания и непрерывности инвестиционного процесса на протяжении длительного времени.

Инвестировать в стабильность и изменять сроки ради достижения результатов

- Взять на себя обязательство в отношении устойчивого, опирающегося на конкретные примеры и предсказуемого инвестирования в нестабильных и постконфликтных ситуациях для создания и укрепления инклюзивных, действующих на основе подотчетности и транспарентности учреждений и предоставления доступа к правосудию для всех.
- Разработать рамки сотрудничества и оказания помощи на период 10–15 лет и корректировать показатели результативности для более реального установления сроков построения мирных и инклюзивных обществ.

D. Вырабатывать решения при участии населения и в его интересах

- Создавать платформы для взаимодействия национальных правительств и местных органов власти и организаций гражданского общества, которые позволяли бы мужчинам и женщинам любого возраста, религиозной и этнической принадлежности выражать свое мнение, сотрудничать и решать вопросы, представляющие общественный интерес, а также содействовать формированию «анклавов мира и отказа от насилия».
- Содействовать и добиваться эффективного участия женщин и женских групп в процессах принятия политических решений и в мирных процессах на всех уровнях.
- Вовлекать молодых людей в работу национальных парламентов и в процессы предотвращения и урегулирования конфликтов.
- Способствовать диалогу на базе религии, в ходе которого рассматриваются возникающие в связи с конфликтом проблемы, который содействует социальной сплоченности и долгосрочному примирению на уровне общины.
- Поощрять руководителей деловых кругов к использованию возможностей, знаний и технологий для достижения прочных решений, обеспечивающих стабильность и достойные условия жизни людей.

Основная обязанность 2

Утверждать нормы, защищающие интересы человечества

Даже у войн есть пределы: уменьшение человеческих страданий и защита гражданских лиц требуют более строгого соблюдения норм международного права.

A. Уважать и защищать гражданское население и гражданские объекты в ходе боевых действий

Добиваться соблюдения основополагающих норм

- Соблюдать основополагающие нормы проведения различия, соразмерности и предосторожности при нападении и настоятельно призывать все стороны вооруженного конфликта к их уважению.
- Добиваться того, чтобы при толковании норм международного гуманитарного права и международных стандартов в области прав человека обеспечивалось соответствие этого толкования требованиям защиты интересов человечества, не допускалось расширительное и спорное толкование, расширяющее диапазон видов оружия, тактики, целей и потерь среди гражданского населения, которые считаются допустимыми.
- Прекратить использование в военных целях и превращение в объекты применения военной силы больниц, школ и мест отправления религиозного культа, а также других важнейших элементов гражданской инфраструктуры.
- Предоставлять беспристрастным субъектам, занимающимся оказанием гуманитарной помощи, возможность вести диалог со всеми соответствующими государственными и негосударственными вооруженными группами, чтобы обеспечить более широкое принятие и соблюдение норм международного гуманитарного права и стандартов в области прав человека, добиться получения и сохранения доступа и возможности проводить деятельность в условиях безопасности.

Воздерживаться от бомбардировок и артиллерийских обстрелов населенных районов

- Взять на себя обязательство воздерживаться от применения в населенных районах оружия взрывного действия с большой зоной поражения из-за высокой вероятности неизбирательных последствий его применения.
- Вести сбор данных о передовом опыте сведения к минимуму последствий применения оружия взрывного действия в населенных районах и обмениваться таким опытом.
- Определить цели и показатели для оценки прогресса в деле сведения к минимуму гуманитарных последствий применения оружия взрывного действия в населенных районах.

В. Обеспечить полный доступ для гуманитарных и медицинских миссий и их защиту

Удовлетворять насущные потребности населения

- Принимать меры к тому, чтобы все стороны вооруженных конфликтов удовлетворяли насущные потребности населения, находящегося под их контролем.
- Принимать меры к полному соблюдению руководящих принципов оказания гуманитарной помощи, а именно, принципов гуманности, беспристрастности, нейтральности и независимости.
- Принимать меры к тому, чтобы в тех случаях, когда не удовлетворяются насущные потребности населения, государства давали согласие на доступ и все стороны вооруженного конфликта выполняли свое обязательство предоставлять и облегчать быстрое и беспрепятственное перемещение грузов беспристрастных гуманитарных организаций.
- Незамедлительно снимать блокаду населенных пунктов и разрешать доставку срочно необходимой беспристрастной гуманитарной помощи нуждающимся в ней людям и содействовать ее доставке.
- Принять четкие, простые и ускоренные процедуры для облегчения скорейшего и беспрепятственного доступа.
- Осуждать все случаи произвольного отказа в согласии на проведение операций по оказанию беспристрастной чрезвычайной гуманитарной помощи и воспрепятствования их проведению и урегулировать такие случаи в инициативном порядке, в том числе через Совет Безопасности.
- Обеспечивать, чтобы меры по борьбе с терроризмом и повстанцами не препятствовали гуманитарной деятельности и предусматривали необходимые исключения.

Уважать и защищать гуманитарные и медицинские миссии

- Принять меры к тому, чтобы все государственные и негосударственные стороны вооруженного конфликта выполняли свои обязательства по уважению и защите гуманитарных и медицинских работников и объектов, а также раненых и больных от нападений.
- Обеспечить принятие политических, правовых, социальных и гуманитарных мер к защите гуманитарных и медицинских работников и объектов, включая принятие и обеспечение выполнения национальных законов и нормативных актов, проведение обучения и профессиональной подготовки, а также расширение сотрудничества с местными общинами.

С. Не замалчивать нарушения

Проводить сбор фактов

- Отслеживать, собирать, анализировать, проводить расследование и на систематической основе предоставлять данные о нарушениях норм между-

народного гуманитарного права, преследуя цель усиления их соблюдения и обеспечения подотчетности.

- Создать специальный орган контроля, занимающийся отслеживанием, сбором данных и подготовкой сообщений о тенденциях в совершении нарушений норм международного гуманитарного права и о пробелах в их соблюдении.
- Рекомендовать Совету Безопасности, Совету по правам человека и государствам, в том числе сторонам конфликта, учредить независимые и беспристрастные комиссии по расследованию или комиссии по установлению фактов, в тех случаях, когда национальные усилия по установлению фактов являются недостаточными, для прояснения обстоятельств и подготовки рекомендаций, касающихся дальнейшего продвижения в деле защиты прав человека.

Систематически осуждать серьезные нарушения

- Осуждать случаи серьезного нарушения норм международного гуманитарного права и международных стандартов в области прав человека и принимать меры к широкой огласке этих случаев.
- На систематической основе доводить до сведения Совета Безопасности любые случаи серьезного нарушения норм международного гуманитарного права и международных стандартов в области прав человека.

D. Принимать конкретные меры для улучшения соблюдения установленных норм и повышения подотчетности

Использовать сферы влияния в интересах обеспечения соблюдения установленных норм

- Использовать все имеющееся политическое и экономическое влияние в целях обеспечения того, чтобы стороны вооруженного конфликта соблюдали нормы международного гуманитарного права и стандарты в области прав человека.
- Выполнять обязательства по Договору о торговле оружием и аналогичным региональным соглашениям, в том числе касающиеся оценки вероятности того, что обычные вооружения будут применены для совершения серьезных нарушений норм международного гуманитарного права и стандартов в области прав человека, и воздерживаться от их экспорта при наличии значительного риска таких серьезных нарушений.

Укреплять глобальную систему правосудия

- Принять национальное законодательство, охватывающее весь спектр международных преступлений и устанавливающее универсальную юрисдикцию в отношении таких преступлений, укреплять национальную правоохранительную систему и производить в нее инвестиции политического характера, а также производить инвестиции финансового характера в действенные и беспристрастные судебные системы.

- Проводить на систематической основе эффективные расследования в связи с сообщениями о серьезном нарушении норм международного гуманитарного права и международных стандартов в области прав человека и привлекать к ответственности виновных.
- Предоставлять надлежащее политическое, техническое и финансовое содействие и поддержку Международному уголовному суду, а также на цели систематического проведения расследований в связи с международными преступлениями и судебного преследования за них.

Использовать возможности Совета Безопасности

- Рекомендовать Совету Безопасности автоматически проводить заседания в случае поступления заявлений о серьезном нарушении норм международного гуманитарного права и стандартов в области прав человека и наличия угрозы для защиты гражданского населения.
- Рекомендовать Совету Безопасности взять на себя политическое обязательство по поддержке своевременных и решительных мер в ситуациях, связанных с наиболее серьезными нарушениями, и не голосовать против заслуживающих доверие резолюций, направленных на их предотвращение и прекращение.
- Рекомендовать постоянным членам Совета Безопасности не применять право вето в отношении мер, направленных на предотвращение и прекращение массовых злодеяний.

Искоренять сексуальное и гендерное насилие и уважать достоинство жертв

- Принять и соблюдать национальное законодательство в соответствии с международными нормами в области прав человека женщин и объявить вне закона все формы насилия в отношении женщин и девочек.
- Принять меры к тому, чтобы лица, виновные в совершении сексуального насилия и насилия на гендерной почве, привлекались к ответственности, а также укреплять и усиливать национальные механизмы судебной системы, в том числе в рамках долгосрочных усилий по ликвидации дискриминации в отношении женщин и девочек.
- Уделять первостепенное внимание комплексной ориентированной на пострадавших поддержке, в том числе медицинской и травматологической помощи и уходу; психологической, юридической помощи и услугам по охране сексуального и репродуктивного здоровья; и программам, которые содействуют социальной интеграции.
- Укреплять партнерские отношения и проводить силами правительств и женских групп информационно-пропагандистские кампании, направленные на изменение социальных стереотипов, с тем чтобы положить конец стигматизации жертв сексуального и гендерного насилия и защитить их человеческое достоинство.

Е. Добиваться соблюдения норм: глобальная кампания за соблюдение норм, защищающих интересы человечества

Провести глобальную кампанию

- Провести глобальное мероприятие по мобилизации государств-участников соответствующих международных документов, в частности конвенций и договоров в гуманитарной области и в области прав человека, гражданского общества и других мировых лидеров с целью предотвращения эрозии норм международного гуманитарного права и международных стандартов в области прав человека, потребовать более строгого соблюдения таких норм и решительно защищать гражданское население.

Присоединиться к основным документам

- Настоятельно призвать все государства присоединиться к основным международным документам, направленным на защиту гражданского населения и его прав, и выполнять их.

Содействовать соблюдению путем участия в диалоге по вопросам права

- Проводить регулярные совещания государств-участников международных соглашений, в частности конвенций и договоров в гуманитарной области и области прав человека, и экспертов для обсуждения осуществления положений международного гуманитарного права и международных норм в области прав человека и возникающих новых проблем в целях повышения значимости таких норм и выявления областей, требующих уточнений, предоставления возможности для оказания правовой помощи и, в конечном счете, обеспечения соблюдения.
- Использовать форумы государств высокого уровня, такие как Генеральная Ассамблея, Совет Безопасности и Совет по правам человека, для проведения диалога по вопросам соблюдения положений международного гуманитарного права и международных норм в области прав человека.

Основная обязанность 3

Никого не забыть

Чтобы выполнить обязательство никого не забыть, необходимо оказывать поддержку каждому, кто оказался в условиях конфликтной ситуации, стихийного бедствия, находится в уязвимом положении или подвергается опасности.

А. Сократить масштабы и найти решение проблемы перемещения населения

Сократить масштабы вынужденного перемещения населения внутри стран к 2030 году. Взять на себя обязательство по осуществлению комплексного глобального плана, направленного на сокращение масштабов перемещения населения внутри стран в условиях уважения достоинства и безопасности, по крайней мере, на 50 процентов.

- Инвестировать средства в поиск и реализацию политических решений, направленных на ликвидацию причин перемещения, в решение проблем возвращения, интеграции и переселения перемещенных лиц.
- Разрабатывать национальные законодательные нормы, политику и создавать потенциал для защиты перемещенных лиц и их интеграции в национальные системы социальной защиты, программы образования, рынки труда и планы в области развития.
- Признать, что перемещенные лица являются не «дополнительной ответственностью», а социально-экономическим активом, участниками, вносящими свой вклад, и стимулировать развитие местных рынков и деятельности частного сектора в этой связи.
- Направлять соответствующие национальные ресурсы и международное финансирование в национальные и местные системы, занимающиеся удовлетворением потребностей внутренне перемещенных лиц и принимающих их общин.
- Принять меры к тому, чтобы участники гуманитарной деятельности и деятельности в области развития, местные органы управления и предприятия частного сектора проводили, несмотря на организационные различия и различия в мандатах, в рамках многолетних программ, совместную работу, направленную на прекращение зависимости от помощи и поощрение самообеспечения внутренне перемещенных лиц.
- Принять и осуществить региональные и национальные нормативно-правовые и политические рамки по вопросу о перемещении населения внутри страны.

Совместно нести ответственность за решение проблемы перемещения больших групп беженцев

- Разработать новые рамки сотрудничества, касающиеся предсказуемого и справедливого разделения ответственности в решении проблемы перемещения больших групп беженцев.
- Укреплять принцип невозвращения (*non-refoulement*) и повышать значение Конвенции 1951 года о статусе беженцев и Протокола к ней 1967 года.

Готовиться к трансграничному перемещению в связи со стихийными бедствиями и последствиями изменения климата

- Принять к 2025 году соответствующие международные рамки, нормативное законодательство и рамки регионального сотрудничества для обеспечения того, чтобы страны, расположенные в подверженных стихийным бедствиям регионах, были подготовлены к принятию и обеспечению защиты лиц, подвергшихся трансграничному перемещению и не имеющих статуса беженца.

Обеспечивать надлежащую поддержку принимающим странам и общинам

- Предоставлять, в случае необходимости, на долгосрочной и предсказуемой основе надлежащую международную политическую и финансовую поддержку принимающим странам и общинам, в том числе в сферах жи-

ля, трудоустройства, образования и доступа к медицинскому обслуживанию и другим жизненно важным государственным услугам.

В. Устранять факторы уязвимости мигрантов и предоставлять на более регулярной основе возможности для законной миграции

- Согласовать меры комплексного реагирования на проблему мобильности населения на основе партнерских отношений между государствами, международными организациями и местными органами власти, частным сектором и организациями гражданского общества.
- Отражать проблемы мигрантов и их особые факторы уязвимости в планах оказания гуманитарной помощи и иных планах реагирования.
- Обеспечивать более широкие регулярные возможности для законной миграции, в том числе воссоединения семей, связанных с мобильностью работы и учебы, получения гуманитарных виз и защиты тех лиц, которые не подпадают под действие Конвенции 1951 года.
- Эффективно сотрудничать в борьбе с незаконным ввозом мигрантов и торговлей людьми.

С. Покончить с безгражданством в течение следующего десятилетия

- Поддержать кампанию «Я не лишний», направленную на ликвидацию безгражданства к 2024 году путем урегулирования существующих крупномасштабных ситуаций безгражданства и недопущения возникновения новых.

Д. Расширять права и возможности женщин и девочек и защищать их

- Проводить и адекватно финансировать стратегии и программы, направленные на обеспечение полного и равноправного участия женщин и девочек в процессах принятия решений на всех уровнях.
- За всеми участвующими субъектами признавать ответственность за учет особых потребностей женщин и девочек при планировании национальных и международных программ и финансирования в области развития и оказания гуманитарной помощи, а также за обеспечение прав и возможностей женщин и девочек.
- Гарантировать доступ к устойчивым источникам средств к достойному существованию и услугам по охране сексуального и репродуктивного здоровья.
- Существенно увеличить объем финансирования местных женских групп.

Е. Устранить пробелы в сфере образования детей, подростков и молодых людей

- Добиваться обеспечения безопасного, качественного и инклюзивного доступа к начальному и среднему образованию, а также к профессионально-техническому обучению во время и после кризисов, в том числе детей и молодых людей с ограниченными физическими и умственными возможностями.
- Обеспечивать возможности для получения начального, среднего и профессионально-технического образования и сертификации лицам в условиях перемещения в соответствии с национальными квалификационными требованиями и стандартами.
- Обеспечивать внутреннее и международное финансирование, достаточное для того, чтобы все дети и подростки могли получать образование и профессионально-техническую подготовку, в том числе в кризисных ситуациях.

Ф. Создавать условия для того, чтобы подростки и молодые люди могли становиться активными проводниками позитивных преобразований

- Расширять права и возможности и поощрять участие и руководство молодежи в национальных, местных и международных программах и процессах в гуманитарной области и в области развития, особенно в предотвращении и урегулировании конфликтов, в реагировании на кризисные ситуации и в восстановлении общин.
- Разрабатывать программы, способствующие успешной интеграции молодых людей из числа беженцев в жизнь общин благодаря предоставлению возможностей для образования, профессионально-технического обучения и для рассмотрения проблемных областей.

Г. Решать проблемы других групп и меньшинств в кризисных ситуациях

- Взять на себя обязательство собирать всеобъемлющие данные и проводить их анализ в целях выявления, приоритизации и отслеживания прогресса в отношении наиболее уязвимых и обездоленных групп в достижении задач, поставленных в Повестки дня на период до 2030 года, в том числе в отношении инвалидов и пожилых людей, представителей этнических меньшинств, жертв торговли людьми, лиц, находящихся в условиях рабства, жертв принудительного труда и других групп.
- Взять на себя обязательство в отношении введения в силу инклюзивных национальных стратегий в области развития, законов, экономических и социальных стратегий и программ, а также систем социальной защиты с особым упором на защиту и уважение прав наиболее уязвимых и обездоленных групп.

- Расширять поддержку малых островных развивающихся государств и их общин в предотвращении, уменьшении и устойчивом решении проблем их уязвимости, связанных с изменением климата и происходящими в связи с ним стихийными бедствиями, в том числе возможной потерей родины.

Основная обязанность 4

Изменение жизни людей — от оказания помощи к устранению нужды

Устранение нужды требует укрепления местных систем, прогнозирования и преодоления разрыва между гуманитарной деятельностью и деятельностью в области развития.

A. Укреплять, а не подменять национальные и местные системы

Ставить людей в центр внимания: повышать жизнестойкость общин

- Создавать возможности для того, чтобы люди были главной движущей силой повышения своей жизнестойкости, и быть подотчетными перед ними, в том числе путем обеспечения последовательного вовлечения общин в процессы принятия решений и участия женщин на всех уровнях.
- Нарращивать результаты на основе позитивных стратегий и возможностей в области обеспечения готовности, реагирования и восстановления и предоставлять надлежащую обусловленную спросом поддержку, нацеленную на сокращение зависимости от международной помощи.
- Принять меры к тому, чтобы финансовые стимулы способствовали подлинному участию общин.
- Вести программирование, предусматривающее использование наличных средств в качестве предпочтительного, применяемого по умолчанию метода оказания поддержки.
- Укреплять национальные системы социальной защиты, обеспечивающие справедливый доступ к социальным услугам, и сети социальной защиты, не подверженные рыночным потрясениям.

Стремиться по мере возможности максимально работать на местном уровне, а в случае необходимости — на международном

- Поддерживать и расширять возможности национального и местного руководства в плане его готовности к чрезвычайным ситуациям и реагирования на них, укреплять местный потенциал на систематической многолетней основе.
- Планировать международную поддержку на основе четкой оценки взаимодополняемости с национальными и местными усилиями, избегать инвестирования в параллельные международные механизмы координации и реагирования.

- Передавать задачи и руководящую роль от международных субъектов местным участникам в рамках планового и систематического подхода с самого начала кризиса.

В. Прогнозировать кризисы, а не ждать их возникновения

- Разработать комплексный план действий на период до 2017 года, позволяющий значительно укрепить к 2020 году потенциал в области реагирования на угрозы в 20 странах, наиболее подверженных бедствиям.

Инвестировать в анализ данных и рисков

- Выделять значительно большие финансовые и людские ресурсы на сбор данных, отслеживание и анализ факторов риска до начала, во время и после кризисов, особенно в странах и районах, где такие риски являются наибольшими.
- Взять на себя обязательство по консолидации имеющихся сведений в открытых и широкодоступных базах — при надлежащем обеспечении их защиты и конфиденциальности, — на которые будут ориентироваться все соответствующие субъекты на национальном, региональном и международном уровнях при проведении совместного анализа и составлении общего представления о наиболее актуальных рисках.

Признавать риски, нести за них ответственность и действовать в зависимости от них

- Учитывать данные об имеющихся рисках и результаты их анализа, принять национальные и местные стратегии управления рисками, определяющие четкие критерии возникновения и порядок осуществления ответственности за принятие мер в связи с выявленными рисками на раннем этапе.
- Создавать финансовые стимулы для поощрения принятия мер на национальном и местном уровнях на раннем этапе, преодолевать политические препятствия, в том числе путем использования добрых услуг двусторонних, региональных и международных партнеров.

С. Стремиться к достижению общих результатов: преодолевать расхождения между деятельностью в гуманитарной области и области развития

- Придерживаться следующих элементов, с тем чтобы можно было выйти за пределы традиционных стереотипов, освободиться от границ, разделяющих отдельные мандаты секторы и институциональные структуры, взаимодействовать с более широким кругом партнеров в интересах ликвидации нужды и сокращения риска и уязвимости в поддержку национального и местного потенциала для достижения целей Повестки дня на период до 2030 года.

Формировать общее видение проблемы на основе сбора и анализа данных

- Проводить сбор и анализ, агрегирование достоверных данных и обмени ими, а также информацией с разбивкой по полу и возрасту при обеспечении их надлежащей защиты и конфиденциальности и неприкосновенности в рамках коллективной обязанности определять взвешенные приоритеты.
- Принимать данные и результаты анализа за основу и рассматривать их в качестве движущей силы при формировании общего понимания условий, потребностей и возможностей национальными и местными органами власти и субъектами в гуманитарной области, области развития и прав человека, сферах мира и безопасности.
- Формировать общее видение проблемы для определения приоритетных задач, имеющихся у всех участвующих субъектов возможностей для решения приоритетных задач, а также сфер, в которых международные субъекты могут поддержать существующий потенциал и дополнить его.

Определять общие ожидаемые результаты и стремиться к их достижению

- Согласовывать общие ожидаемые результаты, являющиеся стратегическими, ясными, поддаются количественной оценке и измерению и концентрируются в первую очередь в областях наибольшего риска и уязвимости населения, указанного в совместном заявлении о видении проблемы.
- Стремиться к тому, чтобы общие ожидаемые результаты оказывали позитивное воздействие на общие национальные показатели достижения целей Повестки дня на период до 2030 года, а многолетние планы становились вкладом в реализацию национальных стратегий в области развития в соответствии с принципами Повестки дня на период до 2030 года.
- Разрабатывать многолетние планы, рассчитанные на срок от трех до пяти лет и определяющие роли различных участников, устанавливать целевые показатели и проводить мобилизацию ресурсов для достижения общих ожидаемых результатов.

Опирается на сравнительные преимущества

- Стремиться к достижению общих ожидаемых результатов на основе взаимодополняемости и выявленных сравнительных преимуществ участвующих сторон — местных, национальных, международных, государственных и частных.
- Поощрять повышенное внимание к инновационной деятельности, специализации и консолидации усилий в гуманитарной сфере.

Координировать совместное достижение ожидаемых результатов

- Координировать работу в связи с каждым совместным ожидаемым результатом с широким кругом участников, несущих ответственность за его достижение.

Наделять руководство правами и возможностями для достижения совместных ожидаемых результатов

- Наделять национальное и международное руководство правами и возможностями для координации и объединения усилий в целях достижения совместных ожидаемых результатов.
- Наделять координаторов-резидентов/координаторов по гуманитарным вопросам правами и возможностями для обеспечения последовательного, коллективного и предсказуемого осуществления программ Организации Объединенных Наций и ее партнеров в рамках всего программного цикла многолетнего плана действий и достижения совместных ожидаемых результатов.
- Наделять координаторов-резидентов/координаторов по гуманитарным вопросам правами и возможностями по запросу и сведению воедино данных и результатов анализа для подготовки заявления об общем видении проблемы; ведению переговоров и завершению процесса определения коллективных ожидаемых результатов; обеспечению достижения и отслеживания прогресса; и направлению надлежащих ресурсов на цели достижения согласованного многолетнего плана действий.
- Адаптировать структуры, процессы и финансовые системы в штаб-квартирах учреждений и доноров, по мере необходимости, в целях укрепления этого подхода к достижению общих ожидаемых результатов.

Отслеживать прогресс

- Стремиться к созданию четких контрольных показателей и механизмов для отслеживания и оценки прогресса в достижении общих ожидаемых результатов, своевременного внесения изменений, выделения необходимых ресурсов и оказания политической поддержки.

Сохранять потенциал для чрезвычайного реагирования

- Создавать возможности для содействия реагированию на чрезвычайные ситуации и доступа населения к жизненно важной помощи и защите в ситуациях, когда достичь общих ожидаемых результатов в более долгосрочной перспективе будет трудно.
- Рассматривать предоставление чрезвычайной помощи как исключение краткосрочного характера и с самого начала прилагать все усилия к уменьшению нужды, риска и уязвимости.

Основная обязанность 5

Инвестировать в защиту интересов человечества

Для принятия и реализации наших общих обязанностей в интересах человечества требуются политические, институциональные и финансовые инвестиции.

А. Инвестировать в местный потенциал

- Разрабатывать конкретные целевые показатели, предусматривающие увеличение объема прямого и предсказуемого финансирования национальных и местных субъектов, и там, где это необходимо, предоставлять долгосрочную поддержку в целях развития потенциала таких субъектов по изысканию и использованию этих средств.
- Увеличить общую долю финансирования в рамках гуманитарных призывов, направляемую через страновые объединенные фонды системы Организации Объединенных Наций, до 15 процентов.
- Преодолевать препятствия на пути прямых инвестиций на местном уровне, включая неприятие риска, ограниченность потенциала на местном уровне и последствия борьбы с терроризмом и отмыванием денег.
- Ускорить принятие мер по снижению операционных расходов в связи с денежными переводами в соответствии с обязательствами, взятыми в рамках Повестки дня на период до 2030 года, Аддис-Абебской программы действий Группы восьми (G-8) и Группы двадцати (G-20).

В. Инвестировать исходя из риска

- Взять на себя обязательство добиваться того, чтобы все инвестиции в целях устойчивого развития производились с учетом рисков.
- Увеличить объем внутренних ресурсов, выделяемых на управление рисками, в том числе путем расширения базы налогообложения, повышения эффективности затрат, создания резервных фондов на случай чрезвычайных ситуаций, включения в бюджет статей принятия мер по уменьшению рисков, а также путем страхования рисков. Дополнять национальные инвестиции инвестициями в рамках двустороннего сотрудничества и сотрудничества Юг-Юг, в том числе путем предоставления экспертных знаний, передачи ноу-хау и технологий.
- Создавать благоприятные условия для того, чтобы партнерские государственно-частные образования могли производить инвестиции с учетом рисков. Рекомендовать компаниям страхового сектора учитывать соображения, касающиеся рисков, при инвестировании активов.
- Выполнить взятые в Сендайской рамочной программе по уменьшению опасности бедствий на 2015–2030 годы, Парижском соглашении по линии Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата и Аддис-Абебской программе действий третьей Международной конференции по финансированию в целях развития обязательства по рас-

ширению оказания поддержки странам, находящимся в уязвимом положении с точки зрения опасности бедствий, с тем чтобы они могли адаптироваться к негативным последствиям изменения климата и принимать меры по предотвращению гуманитарных кризисов.

- Выделять по меньшей мере 1 процент от общего объема официальной помощи в целях развития (ОПР) на деятельность по уменьшению опасности стихийных бедствий и обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям к 2020 году. Направлять значительную долю финансирования мер по адаптации к изменению климата на обеспечение готовности к чрезвычайным ситуациям и их предупреждения и использовать средства Зеленого климатического фонда для поддержки деятельности, способствующей наращиванию национального потенциала в сфере уменьшения рисков, связанных с изменением климата.
- Выделять ресурсы с учетом рисков в отличие от подхода «отсутствия возможных сожалений в будущем» и разрабатывать финансовые и другие методы стимулирования скорейшего принятия на национальном и местном уровне мер с учетом рисков.

С. Инвестировать в стабильность

- Установить целевой показатель, предусматривающий значительное увеличение доли бюджетных средств, выделяемых на оказание помощи в нестабильных ситуациях, в том числе на укрепление на устойчивой основе инклюзивных национальных и местных учреждений в период до 2030 года.
- Увеличить в три раза поток средств, поступающих по «каналу реагирования на кризисы» Международной ассоциации развития Всемирного банка.
- Вносить на предсказуемой основе дополнительные средства в Фонд миростроительства, с тем чтобы он мог продолжать операции на нынешнем уровне затрат в 100 млн. долл. США в год, и расширить «окно ускоренного реагирования» Фонда миростроительства Организации Объединенных Наций за счет увеличения возможностей для проявления гибкости его партнерами.
- Значительно укрепить и более надежно обеспечивать ресурсами основной потенциал в области предотвращения и посредничества Секретариата за счет регулярного бюджета Организации Объединенных Наций.

Д. Финансировать ожидаемые результаты, а не фрагментацию: переход от финансирования конкретных видов деятельности к финансированию общего процесса

Координировать достижение коллективных ожидаемых результатов

- Взять на себя обязательство финансировать достижение коллективных ожидаемых результатов в отличие от отдельных проектов и мероприятий таким образом, чтобы это финансирование было гибким, способным из-

меняться и предсказуемым в течение нескольких лет, а участвующие субъекты могли на устойчивой основе планировать и принимать меры к достижению коллективных ожидаемых результатов и адаптироваться к изменению уровней риска и потребностей в зависимости от конкретных условий.

Перейти от предоставления финансовых ресурсов на конкретные виды деятельности к финансированию общего процесса

- Направлять финансовые средства субъектам, указанным в многолетнем плане на том основании, что они обладают сравнительными преимуществами при достижении коллективных ожидаемых результатов.
- Использовать весь набор методов возможного финансирования, включая гранты, инструменты объединения рисков и перевода средств, облигации социального воздействия, микросборы, займы и гарантии, исходя из особенностей субъекта и его определенного ожидаемого вклада в достижение коллективного результата.
- Взять на себя обязательство по предоставлению финансовых ресурсов на справедливой основе, с тем чтобы население, находящееся в кризисных ситуациях малого и среднего масштаба, не было забыто и его потребности удовлетворялись, укреплять «механизмы обеспечения сбалансированности», такие как Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации, и рассмотреть возможность использования других механизмов для устранения глобальных диспропорций в финансировании в период между кризисами.

Создать новую финансовую платформу для решения проблем, связанных с затяжными кризисами

- Организации Объединенных Наций и международным и региональным финансовым учреждениям следует рассмотреть возможность совместного размещения международной финансовой платформы для обеспечения на предсказуемой основе достаточных ресурсов для достижения коллективных ожидаемых результатов в условиях затяжных и неустойчивых ситуаций.
- Составить реестр имеющихся финансовых инструментов и соответствующих участвующих субъектов, создав условия для перехода от предоставления финансовых ресурсов на конкретные виды деятельности к финансированию общего процесса, и представить информацию о сделанных выводах на Всемирном саммите по гуманитарным вопросам. После проведения Саммита разработать план действий с учетом проведенных обсуждений, в том числе обсуждения дальнейших действий в связи с новой международной финансовой платформой, ее круга ведения, механизмов и управления.

Е. Диверсифицировать ресурсную базу и повышать эффективность затрат

Расширять и диверсифицировать ресурсную базу

- Расширять сферу охвата межучрежденческих гуманитарных призывов в среднем, как минимум, на 75 процентов в год до 2018 года.
- Увеличить размер Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации с 500 млн. долл. США до 1 млрд. долл. США к 2018 году.
- Увеличивать и изыскивать ресурсы у других субъектов, стремясь признавать, поощрять и пропагандировать роль альтернативных источников финансирования.
- Выполнить обязательства по выделению 0,7 процента от валового национального продукта в качестве официальной помощи в целях развития.

Повышать эффективность и прозрачность затрат

- Присоединиться к «базовой договоренности», которую предложила Группа высокого уровня по вопросу о финансировании гуманитарной деятельности.
- Разработать и осуществлять более прозрачный процесс определения расходов на реализацию программ помощи, с тем чтобы способствовать повышению эффективности затрат и снижению накладных расходов.
- Повышать уровень прозрачности в отчетности о выделении средств и расходах и присоединиться к принципам Международной инициативы в отношении прозрачности помощи.