

Power of humanity
Council of Delegates of the International
Red Cross and Red Crescent Movement



**СОВЕТ ДЕЛЕГАТОВ
МЕЖДУНАРОДНОГО ДВИЖЕНИЯ
КРАСНОГО КРЕСТА И КРАСНОГО ПОЛУМЕСЯЦА**

Война в городах

Проект структурно-смысловых элементов резолюции

**Документ подготовлен
Международным Комитетом Красного Креста
в сотрудничестве с Норвежским Красным Крестом
и Международной Федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца**

Женева, март 2021 года

Справочная информация

Проект структурно-смысловых элементов предлагаемой резолюции, касающейся ведения войны в городах, представляет собой общее описание возможного смыслового содержания отдельных параграфов без указания конкретных предлагаемых формулировок.

Каждый параграф сопровождается обоснованием, поясняющим целесообразность его включения в резолюцию.

Данный документ распространяется в целях проведения консультаций с членами Совета делегатов Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца (Движения) для сбора предварительных отзывов и комментариев и получения первичного понимания о том, является ли предлагаемый подход приемлемым и заслуживает ли он всеобщего одобрения.

При подготовке отзывов и комментариев по данному документу просьба ориентироваться на следующие вопросы:

- Согласны ли вы с предлагаемыми структурно-смысловыми элементами для включения в преамбулу и оперативные параграфы предлагаемой резолюции?
- Можете ли вы назвать какие-либо недостающие элементы или элементы, которые следовало бы включить в резолюцию?

На данном этапе мы не ожидаем подробных комментариев по формулировкам проекта структурно-смысловых элементов резолюции. Возможность высказать свое мнение по конкретным формулировкам будет предоставлена на более позднем этапе по мере готовности первоначального варианта проекта резолюции.

Введение

Вооруженные конфликты в районах городской застройки имеют разрушительные и неприемлемые гуманитарные последствия. Сегодня реалии ведения войны в городах влекут за собой страдания десятков миллионов человек. Это люди, которые подвергаются риску гибели и получения увечий, люди, лишившиеся доступа к первоочередным услугам, которые вынужденно покинули свои дома и живут в недостойных условиях, не имея представления о том, когда смогут снова вернуться обратно. Даже после окончания боевых действий социальные разногласия, обусловленные боестолкновениями, сохраняются. Это осложняет для городов и их жителей задачу примирения, что несет в себе риск разжигания новой волны насилия. Война в городах влечет за собой не только прямые последствия: гибель, увечья, потерю крова и активов. В обеспечении своих первоочередных потребностей городское население зависит от рынка и системы предоставления услуг. Боевые действия в городских условиях имеют серьезные негативные последствия для доступа к этой системе, подрывая способность людей обеспечивать широкий спектр своих потребностей – от получения доступа к продовольствию и медицинской помощи до отправки детей в школы.

Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца (Движение) работает на передовой, обеспечивая реагирование на гуманитарные последствия боевых действий в городских условиях. Каждый день по всему миру добровольцы и сотрудники Красного Креста и Красного Полумесяца отважно и самоотверженно обеспечивают потребности людей, пострадавших в результате вооруженных конфликтов в городских районах. Работа в городских условиях для Движения не нова. Однако, масштаб гуманитарных последствий, наблюдаемых в ситуациях ведения

боевых действий в городских условиях в последние годы, обусловил появление серьезных оперативных, ресурсных и дипломатических проблем.

Затяжные вооруженные конфликты сегодня все чаще ведутся в городских условиях, и эта тенденция поддерживается, прежде всего, темпами мировой урбанизации: численность городского населения растет примерно на 1.4 миллиона человек каждую неделю и к 2050 году составит две трети численности всего мирового населения. По оценкам ООН, 90% из 2.3 миллиарда новых городских жителей будут регистрироваться в развивающихся странах Азии и Африки. При этом, большая часть прироста населения придется на малые и средние города. Города являлись движущей силой экономического процветания на протяжении всей истории человечества, привлекая людей обширной клиентурой и возможностями. Урбанизация поспособствовала дальнейшему формированию системы функционирования сообществ и их физической, социальной и экономической организации. Сегодня, однако, беспрецедентно быстрый рост масштабов урбанизации вынуждает вновь прибывших, малоимущих и маргинализованных лиц селиться в наиболее опасных районах, принимая на себя многочисленные риски, обусловленные недостаточным уровнем доступа к первоочередным услугам: от невозможности использования услуг системы управления и защиты до неопределенности, обусловленной нехваткой земли, отсутствием прав собственности и устойчивых средств к существованию. Когда война приходит в города, потребности городского населения, находящегося в уязвимом положении, усугубляются еще больше, а гуманитарное реагирование со стороны Движения и других организаций может быть нарушено по причине сложностей с получением доступа к бенефициарам, когда линия фронта проходит в черте города или в его окрестностях. Эти факторы порождают явные гуманитарные дилеммы, во многих случаях вынуждая Движение соотносить необходимые действия с реально имеющимися возможностями для их осуществления в целях обеспечения чрезвычайных потребностей населения.

Для обеспечения более высокого уровня защиты гражданских лиц и более широких масштабов соблюдения международного гуманитарного права (МГП) по сравнению с теми, что наблюдались в рамках многих недавних вооруженных конфликтов, Движению необходимо расширить систему превентивного и оперативного реагирования. На 33-й Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца в декабре 2019 года тематическую сессию по вопросам ведения боевых действий в городских условиях, в частности, посетили представители национальных обществ Афганистана, Сомали и Норвегии, а также Международного Комитета Красного Креста (МККК). В ходе дискуссий были подчеркнуты гуманитарные последствия ведения войны в городах, а также проблемы оперативного реагирования Движения, которые они порождают. Обсуждение строилось на результатах консультаций внутри Движения «Война в городах: на пути к обеспечению всеобъемлющего реагирования со стороны Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца», которые состоялись в Осло в октябре 2019 года. За последний год МККК и Норвежский Красный Крест изучили вопрос о том, как следует преобразовать проблемы, вызывающие острую озабоченность, и конкретные предложения, выдвинутые в Осло, в согласованные обязательства, которые могут быть приняты всеми участниками Движения.

План действий по решению проблем, связанных с ведением боевых действий в городских условиях, мог бы строиться на основе анализа наших достижений и извлеченных уроков в рамках осуществления согласованных глобальных усилий по охране здоровья в условиях опасности, охране психического здоровья и психосоциальной поддержке, Стратегии Движения в отношении противопехотных мин, кассетных боеприпасов и других взрывоопасных пережитков войны и аналогичных инициатив Движения. Он может также основываться на общем подходе Движения к работе в городских условиях и, в частности, на подходе, направленном на обеспечение

жизнестойкости в городских условиях. Такой план действий может преследовать две основные цели:

- содействовать дальнейшему укреплению потенциала Движения в области осуществления оперативного реагирования, включая деятельность по предоставлению помощи и защиты, чтобы обеспечить реагирование на гуманитарные последствия ведения войны в городах, придерживаясь вместе с тем “Подхода к обеспечению минимального уровня защиты”¹, описанного в разделе “Предоставление защиты” рамочной программы Движения
- содействовать дальнейшему укреплению усилий Движения, направленных на увеличение масштабов соблюдения МГП и предотвращение гуманитарных последствий ведения войны в городах посредством осуществления работы по связям с общественностью и деятельности в сфере гуманитарной дипломатии.

Вторая цель будет основываться на существующих позициях и информационных сообщениях Движения, которое будет разрабатывать их по мере необходимости.

Приведенные ниже соображения описывают структурно-смысловые элементы резолюции и предлагаемое содержание Плана действий Движения по предотвращению и реагированию на гуманитарные последствия войны в городах на 2021-2025 гг. Содержание резолюции и плана действий будет дальше дорабатываться в рамках неформального процесса, состоящего из четырех консультаций, как говорится в письме “На пути к Совету делегатов 2021 года – неформальные консультации по вопросам ведения войны в городах”, подписанном МККК и Норвежским Красным Крестом и направленном всем участникам Движения 21 января 2021 года.

Параграфы преамбулы(PP)

PP1: В параграфе преамбулы могло бы говориться об обеспокоенности разрушительным ущербом, причиняемым войной в городах, и даваться описание имеющихся последствий.

Обоснование: Страдания, которые гражданские лица испытывают в ситуациях ведения боевых действий в городских условиях – это та причина, которая способствует скорейшей разработке и дальнейшей имплементации рамочной программы Движения в отношении войны в городах.

PP2: В параграфе преамбулы могло бы говориться об обеспокоенности тем, что гуманитарные последствия, характерные для вооруженных конфликтов в городских условиях усугубляют и усиливают страдания, которые выпадают на долю человека в условиях всех вооруженных конфликтов, и даваться описание этих последствий.

Обоснование: Участие Движение в реагировании на проблемы, связанные с ведением войны в городах, должно основываться на понимании более масштабных усилий Движения по предотвращению и облегчению страданий, обусловленных вооруженными конфликтами.

¹ Минимальные стандарты Движения по предоставлению защиты (т.е. Подход к обеспечению минимального уровня защиты) одобрены Консультативным Советом по вопросам защиты, в который входят МККК, Международная Федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФОККиКП) и Национальные общества Норвегии, Нигерии, Швеции, Турции, Австралии и Белиза.

PP3: В параграфе Преамбулы могли бы определяться основные факторы и причины ущерба, причиняемого гражданским лицам в ситуациях боевых действий в городских условиях и даваться их описание.

Обоснование: Усилия Движения по смягчению страданий, причиняемых боевыми действиями в городских условиях, должны основываться на четком понимании принципиальных причин, которые порождают эти страдания.

PP4: В параграфе Преамбулы могла бы содержаться ссылка на основополагающие принципы Международного Движения Красного Креста и Красного Полумесяца и напоминание о том, что важнейшим элементом миссии Движения является предоставление защиты и помощи наиболее уязвимым категориям населения, в том числе в ситуациях вооруженного конфликта, подчеркиваться существенная необходимость доступа для обеспечения эффективного и принципиального гуманитарного реагирования и говорится о том, что участники Движения имеют уникальные возможности предоставлять гуманитарную помощь и защиту в ситуациях ведения боевых действий в городских условиях.

Обоснование: Концепция Движения в отношении войны в городах должна соотноситься с миссией и опытом Движения, и признавать значительный ущерб, причиняемый собственным сотрудникам и добровольцам Движения в ситуациях ведения боевых действий в городских условиях.

PP5: В параграфе Преамбулы могло бы содержаться напоминание об анализе МККК этой гуманитарной проблемы в докладе 2019 года “Международное гуманитарное право и вызовы современных вооруженных конфликтов”, подтверждаться позиция Движения по использованию оружия взрывного действия в населенных пунктах (в Резолюции 7 Совета делегатов 2013 года), и отмечаться в качестве источника вдохновения итоговый документ консультаций Движения 2019 “Война в городах: на пути к всеобъемлющему реагированию со стороны Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца”.

Обоснование: Необходимость в разработке всеобъемлющего подхода Движения к решению проблемы ведения войны в городах – основной вывод консультаций по проблеме ведения войны в городах, состоявшихся в Осло в 2019 году, на которых присутствовали представители 17 национальных обществ, разных подразделений МККК и МФОККИКП. Резолюция должна строиться на уже проделанной и продолжающейся работе по данному направлению.

PP6: В параграфе Преамбулы могло бы содержаться напоминание о важнейшем тезисе международного гуманитарного права о том, что война должна вестись по определенным правилам, и подчеркиваться, что соблюдение и обеспечение соблюдения МГП представляет собой гораздо более сложную задачу – но в равной степени важную – когда война ведется в городских условиях.

Обоснование: Концепция Движения в отношении ведения войны в городах должна основываться на постоянных усилиях Движения по обеспечению соблюдения МГП и строиться на непрерывном многостороннем процессе по разработке политической декларации в отношении применения оружия взрывного действия в населенных пунктах, которая, скорее всего, будет принята до проведения Совета делегатов.

Оперативные параграфы (ОП)

ОП1: В оперативном параграфе мог бы содержаться призыв к сторонам в вооруженных конфликтах соблюдать правила МГП во всех ситуациях в условиях ведения боевых

действий в городских условиях и даваться описание правил, в наибольшей степени применимых к таким ситуациям.

Обоснование: Признание того, что изменение поведения государств и сторон в вооруженном конфликте в отношении боевых действий в городских условиях, в том числе посредством распространения защитных интерпретаций МГП, играет важнейшую роль в предотвращении и сокращении масштабов гуманитарных последствий боевых действий в городских условиях.

ОР2: Оперативный параграф мог бы содержать призыв к государственным политическим и военным лидерам и другим сторонам в вооруженных конфликтах принять меры по предотвращению страшных гуманитарных последствий боевых действий в городских условиях, а также внести предложения или регламентировать обязательства в этом отношении на 34-й Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца.

Обоснование: Стремиться использовать возможности 34-й Международной конференции в 2023 году в качестве механизма, посредством которого можно получить твердые обязательства со стороны государств в соответствии с позицией Движения и теми вопросами, которые вызывают его озабоченность.

ОР3: В оперативном параграфе могло бы содержаться напоминание о призыве ко все сторонам в вооруженном конфликте обеспечить и содействовать обеспечению быстрого и беспрепятственного доступа к населению, пострадавшему в результате ведения войны в городах, отмечая при этом, что каждая сторона в вооруженном конфликте несет первоочередную ответственность за обеспечение насущных потребностей населения, находящегося под его контролем.

Обоснование: Обратит внимание на решающее значение наличия доступа к населению для обеспечения эффективного гуманитарного реагирования в ситуациях ведения боевых действий в городских условиях, в соответствии с МГП и докладами МККК 2015 и 2019 года “Международное гуманитарное право и вызовы современных вооруженных конфликтов”.

ОР4: В оперативном параграфе могло бы содержаться напоминание о призыве к государствам избегать применения оружия взрывного действия с большим радиусом поражения в населенных пунктах, в соответствии с Резолюцией 7 Совета делегатов 2013 года. Оперативный параграф мог бы также содержать призыв к государствам утвердить или подписать и имплементировать политическую декларацию в отношении применения оружия взрывного действия в населенных пунктах, если она будет принята ко времени проведения Совета делегатов.

Обоснование: Отразить международные события и расширить масштабы поддержки всеобъемлющего подхода к обеспечению защиты гражданских лиц от гуманитарных последствий применения оружия взрывного действия в населенных пунктах.

ОР5: В оперативном параграфе могло бы говориться о принятии Плана действий Движения на 2021-2025 гг. по предотвращению и реагированию на гуманитарные последствия войны в городах, предложенного ниже и поручении всем участникам Движения воплотить в жизнь этот документ.

Обоснование: Укрепить всеобъемлющее реагирование Движения на проблему ведения войны в городах в ближайшие годы посредством принятия и имплементации Плана действий Движения. Разработка Плана действий началась в рамках неформальных консультаций Движения.

ОР6: В оперативном параграфе могла бы содержаться просьба к МККК поддержать и обеспечить координацию имплементации Плана действий Движения и отчитаться о проделанной работе на Советах делегатов 2023 и 2025 гг.

Обоснование: Обеспечить поддержку, координацию и эффективную имплементацию Плана действий Движения. Другие участники Движения могут также быть привлечены к данной работе, в зависимости от результатов консультаций.

ОР7: Оперативный параграф мог бы содержать предложение к тем участникам Движения, которые имеют такую возможность, выделить ресурсы для обеспечения эффективной имплементации Плана действий Движения, а также просьбу к государствам поддержать Движение в этой связи.

Обоснование: Обратить внимание на ресурсные требования к имплементации Плана действий Движения и определить предполагаемые источники ресурсов, которые необходимо мобилизовать.

Приложение: Предварительная структура Плана действий Движения на 2021-2025гг. по предотвращению и реагированию на гуманитарные последствия войны в городах

1. Цели и обоснование

- содействовать дальнейшему укреплению потенциала Движения в области осуществления оперативного реагирования, включая деятельность по предоставлению помощи и защиты,² чтобы обеспечить реагирование на гуманитарные последствия ведения войны в городах
- содействовать дальнейшему укреплению усилий Движения, направленных на увеличение масштабов соблюдения МГП и предотвращение гуманитарных последствий ведения войны в городах посредством осуществления работы по связям с общественностью и деятельности в сфере гуманитарной дипломатии.

2. Предотвращение гуманитарных последствий ведения войны в городах

2.1. Документирование гуманитарных последствий

- Обязательство по выявлению информационных пробелов, касающихся конкретных целей и задач, а также сбору, обмену и распространению информации о пережитом опыте гражданских лиц в ситуациях ведения боевых действий в городских условиях
- Обязательство по совершенствованию, на основе анализе имеющихся пробелов и в соответствии с применимыми руководящими указаниями, усилий по сбору, обмену и распространению информации о гуманитарных последствиях боевых действий в городских условиях с целью укрепления системы анализа тенденций, информационного взаимодействия, адвокационных усилий и оперативной деятельности
- Обязательства по защите данных и соблюдению принципа “не навреди”
- Вклад со стороны разных участников Движения в эти усилия.

2.2. Информационная работа посредством налаживания связей с общественностью

- Обязательства участников Движения осуществлять инициативы в сфере информационного взаимодействия с общественностью по теме “война в городах” и, например, создание ресурсного центра или хранилища основных информационных сообщений и ресурсов
- Описание целей, ожидаемых типов ресурсов и рабочих процедур осуществляемой инициативы
- Вклад со стороны разных участников Движения в эти усилия.

2.3. Влияние посредством осуществления усилий в области гуманитарной дипломатии

- Обязательства осуществлять работу по распространению информации среди представителей целевой аудитории о гуманитарных последствиях войны в городах
- Обязательства осуществлять работу по распространению информации среди представителей целевой аудитории об основных факторах,

² Там же.

обуславливающих страдания гражданского населения в связи с боевыми действиями в городских условиях

- Обязательство привлекать общественные, политические и военные власти к прояснению и укреплению международных правовых и политических концепций, связанных с ведением боевых действий в городских условиях посредством распространения защитных интерпретаций МГП и инициирования правовых и политических дебатов
- Обязательство по взаимодействию с общественными, политическими и военными властями по вопросу о решающем значении обеспечения доступа к населению для организации эффективного гуманитарного реагирования в ситуациях боевых действий в городских условиях
- Обязательство по взаимодействию с общественными, политическими и военными властями по вопросу о центральной роли, которую играет применение оружия взрывного действия с большим радиусом поражения в населенных пунктах в причинении неприемлемых страданий гражданскому населению в ситуациях ведения боевых действий в городских условиях, и поддержке политики, направленной на прекращение их использования
- Обязательство по вовлечению общественных, политических и военных властей в дискуссии в отношении политик для укрепления системы защиты гражданских лиц в ситуациях боевых действий в городских условиях.
- Если применимо/принято - обязательство обеспечить поддержку политической декларации в отношении применения оружия взрывного действия в населенных пунктах.

3. Укрепление оперативного реагирования Движения

- Обязательство значительно расширить операции Движения в оперативных контекстах, пострадавших в результате боевых действий в городских условиях, посредством осуществления инновационных действий на основе выявления примеров передового опыта и других руководящих указаний, а также повышения уровня поддержки и подготовки для национальных обществ, работающих в пострадавших оперативных контекстах
- Обязательства по разработке легко доступного хранилища всех применимых инструментов, руководящих указаний и рамочных программ, которые могут использоваться национальными обществами, работающими в оперативных контекстах, пострадавших в результате боевых действий в городских условиях, и дальнейшему развитию этого ресурса с течением времени на основе потребностей
- Обязательство по созданию партнерского форума национальных обществ, работающих в пострадавших оперативных контекстах, который мог бы стать платформой, например, для обмена опытом и извлеченными уроками, чтобы обеспечить более высокий уровень защиты и помощи пострадавшему населению, и в рамках которого можно было бы высказать свои комментарии относительно опыта имплементации существующих руководящих указаний Движения, и постоянно выявлять дополнительные потребности и те направления деятельности, работа по которым нуждается в совершенствовании
- Обязательство повысить безопасность сотрудников и добровольцев национальных обществ как посредством использования “мягких” защитных мер (более высокий уровень информированности о рисках, тренинги по вопросам безопасного поведения), так и “жестких” защитных

мер (например, использования защитного снаряжения, адаптации правил безопасности и других мер поддержки, которые требуются национальным обществам)

- Обязательства предпринять шаги, направленные на поддержку усилий по развитию потенциала национальных обществ в оперативных контекстах, пострадавших в результате боевых действий в городских условиях, и мобилизовать дополнительные ресурсы для поддержки имплементации данного Плана действий.