

Power of humanity

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



RU

CD/22/X.X

Оригинал: на
английском языке
Для информации

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

[Город, Страна]
[Месяц] 2022

Война в городах

Справочный документ

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

Женева, сентябрь 2021 года

КРАТКИЙ ОБЗОР

Вооруженные конфликты в городской местности влекут за собой разрушительные и неприемлемые гуманитарные последствия. Учитывая то, что, согласно ожиданиям, к 2050 году почти 70% населения нашей планеты будет проживать в городах,¹ гуманитарные последствия конфликтов в городской местности будут только усугубляться. Когда боевые действия разворачиваются в городах, масштаб страданий, свидетелями которых мы становимся, поистине огромен. Мы не можем допустить того, чтобы это стало новой нормой.

В последние годы Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца (Движение) столкнулось со значительными гуманитарными, ресурсными и дипломатическими сложностями в деле предотвращения и реагирования на человеческие страдания во время и после завершения войн в городах. Многие недавние конфликты продемонстрировали необходимость в осуществлении эффективных превентивных действий, а также в оперативном и информационном реагировании для обеспечения более надежной защиты гражданских лиц и более высокого уровня соблюдения международного гуманитарного права (МГП). Являясь крупнейшей в мире сетью гуманитарных организаций, Движение должно сыграть решающую коллективную роль в рамках этих усилий.

Являясь участниками операций экстренного реагирования, национальные общества становятся непосредственными свидетелями разрушений, которые влекут за собой войны в городах. За последние два с половиной года Международный Комитет Красного Креста (МККК), Международная Федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФОККиКП) и Норвежский Красный Крест провели консультации с целым рядом национальных обществ для выявления проблем, вызывающих общую озабоченность, и рассмотрения возможностей разработки целенаправленных действий по их решению, которые могли бы быть предприняты и реализованы всем Движением.

Проект Резолюции «Война в городах» и приложения к ней «План действий на 2022–2027 годы по предотвращению и реагированию на гуманитарные последствия войны в городах» (план действий) направлен на укрепление потенциала Движения по предотвращению и реагированию на страдания, причиняемые боевыми действиями в городских условиях. План действий, прежде всего, нацелен на укрепление коллективного потенциала Движения (а) документально зафиксировать гуманитарные последствия войны в городах; (b) укрепить оперативное реагирование Движения для предоставления защиты и помощи людям, пострадавшим в результате боевых действий в городских условиях; (c) посредством информационного взаимодействия с общественностью распространить знания о гуманитарных проблемах, вызывающих озабоченность Движения; и (d) повлиять на политику и практические решения средствами гуманитарной дипломатии.

1) ВВЕДЕНИЕ

Затяжные вооруженные конфликты все чаще ведутся в городской местности. Данная тенденция поддерживается темпами мировой урбанизации: численность городского населения увеличивается примерно на 1.4 миллиона человек каждую неделю и, как ожидается, к 2050 году городское население будет составлять почти 70% всего

¹ Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам, *2018 Пересмотр перспектив всемирной урбанизации*, ООН, Нью-Йорк, 2018.

населения планеты.² По оценкам ООН, 90% из 2.3 миллиардов новых городских жителей будут сосредоточены в развивающихся странах Азии и Африки, при этом самой большой прирост городского населения ожидается в малых и средних городах.

Мосул, Алеппо, Рака, Марави, Газа, Могадишо, Донецк, Триполи и Сана: реалии войны в городах имеют негативные последствия для десятков миллионов человек. Это люди, которые подвергаются риску быть убитыми, получить ранения или стать инвалидами; люди, утратившие доступ к важнейшим службам жизнеобеспечения; люди, которые вынужденно покинули свои дома и живут в недостойных условиях, не имея представления о том, когда смогут вернуться домой.

Даже после окончания боевых действий социальные разногласия, обусловленные затягиванием боестолкновений, препятствуют их возвращению домой, а взрывоопасные пережитки войны продолжают становиться причиной гибели людей. 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 водоснабжения и медицинской помощи до обеспечения возможностей получения образования для своих детей.

Движение работает на передовых рубежах гуманитарного реагирования на боевые действия в городских условиях. Каждый день по всему миру сотрудники и добровольцы Красного Креста и Красного Полумесяца с большой отвагой и приверженностью своему делу обеспечивают реагирование на потребности людей, пострадавших в результате боевых действий в городских условиях. Работа в городах для Движения не нова. Однако, огромный масштаб гуманитарных последствий боевых действий в городских условиях создал в последние годы серьезные оперативные, ресурсные и дипломатические проблемы.

Для обеспечения более высокого уровня защиты гражданских лиц, а также укрепления соблюдения МГП Движение должно расширить масштабы осуществляемых превентивных мер и своего оперативного реагирования. Данный документ содержит справочную информацию, обоснование, потенциальные ресурсные требования, предлагаемые методологии имплементации, а также проект содержательной части Резолюции Совета делегатов “Война в городах” и соответствующий план действий на 2022-2027 годы.

2) СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

С 2019 года участники Движения проводят встречи для рассмотрения наиболее эффективных возможностей предотвращения и реагирования на гуманитарные последствия войны в городах. В октябре 2019 года национальные общества Ирака, Сомали и Норвегии вместе с МККК спонсировали проведение консультаций Движения в Осло под названием “Война в городах: на пути к обеспечению всестороннего реагирования Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца”. За этим последовала тематическая встреча, посвященная проблеме ведения боевых действий в городских условиях на 33-й Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца в декабре 2019 года. На тематической встрече был поднят вопрос о неприемлемости гуманитарных последствий боевых действий в городских

² Там же.

условиях и типичных проблемах, которые порождают вооруженные конфликты в городских условиях для операций реагирования Движения.

В 2021 году представители национальных обществ, МККК и МФОККиКП рассмотрели вопрос о том, как преобразовать свою озабоченность обсуждаемыми проблемами и конкретные предложения, выдвинутые в Осло в 2019 году, в четкие обязательства, которые могут быть приняты и выполнены всеми участниками Движения. В этой связи процесс неофициальных консультаций был открыт для всех заинтересованных участников Движения в целях разработки содержательной части проекта резолюции и плана действий, которые будут направлены Совету делегатов для рассмотрения. В рамках шести интерактивных сессий в период с февраля по апрель 2021 года состоялось три консультации. Каждая из консультаций была посвящена конкретной теме, что позволило разработать тезисы для разных разделов будущего плана действий. Четвертая консультация была организована таким образом, что в июне 2021 года состоялось две сессии для обсуждения первоначального варианта проекта резолюции и плана действий по решению проблем, связанных с ведением войны в городах. Благодаря активному участию национальных обществ, представляющих самые разные оперативные контексты и, прежде всего, тех, которые в наибольшей степени страдают в результате ведения войны в городах, в рамках консультаций состоялись плодотворные дискуссии.

3) АНАЛИЗ

В последнее десятилетие прокатилась новая волна боевых действий в городских условиях, в результате чего пострадало около 50 миллионов человек во всем мире.³ В то время как война в городах не является новым феноменом, недавно сформировавшиеся факторы повышают риск того, что малые и большие города станут крупнейшими полями сражений в рамках будущих конфликтов, если текущие тенденции не будут обращены вспять. К числу таких факторов относится стратегическая важность городов в экономическом, политическом и военном плане, быстрая урбанизация и тактические преимущества, которые боевые действия в городских условиях открывают некоторым сторонам в вооруженном конфликте.

Боевые действия в городских условиях значительно более смертоносны для гражданских лиц, чем боевые действия, которые ведутся за пределами населенных пунктов. Это отчасти обусловлено плотностью гражданского населения и смешением военных объектов с гражданскими лицами и гражданскими объектами. Такая близость порождает серьезные вызовы для воюющих сторон с точки зрения обеспечения соблюдения важнейшего правила МГП: правила проведения различия.⁴ Для гражданских лиц, оказавшихся в эпицентре боевых действий в городских условиях, последствия крайне разрушительны. Сотрудники и добровольцы Движения становятся непосредственными свидетелями тяжких и многоплановых страданий, которые ежедневно приносят гражданским лицам боевые действия в городских условиях.

Ранения и гибель гражданских лиц, а также ущерб гражданским и другим пользующимся защитой объектам имеют поистине драматические масштабы. Это может быть во многом, отнесено на счет оружия взрывного действия с широким радиусом поражения, которое используется в населенных областях.

³ МККК, *Ведение войны в городах: Смертоносный выбор*, МККК, Женева, 2020.

⁴ МККК, *Международное гуманитарное право и вызовы современных вооруженных конфликтов: подтверждение обязательств по предоставлению защиты в условиях вооруженного конфликта по случаю 70-й годовщины Женевских конвенций*, МККК, Женева, 2019.

Несмотря на то, что оно было изначально разработано для использования на открытых полях сражений, оружие, которое преимущественно используется сегодня в рамках боевых действий в городских условиях – это тяжелая (по большей части неуправляемая) артиллерия, минометы, многоствольные ракетные пусковые установки, мощные взрывные устройства и ракеты, а также самодельные взрывные устройства. Значительная вероятность неизбежного действия раньше побуждала Движение обращаться к государствам с призывом “укреплять защиту гражданского населения от неизбежного использования и последствий применения оружия взрывного действия, в том числе посредством четкого применения существующих правил международного права и избегать использования оружия взрывного действия с большим радиусом поражения в густо населенных районах”.⁵

Наряду с этим, работа городских служб, которые являются незаменимыми для поддержки человеческого существования, нарушается в результате прямых, косвенных и совокупных последствий боевых действий. Слишком часто жители оказываются отрезаны от продовольствия, водоснабжения, санитарных услуг, услуг по вывозу мусора, электричества, услуг здравоохранения и образования.⁶ Такое сокращение масштабов предоставления услуг первой необходимости еще больше усугубляется в случае осады городов, когда беспристрастным гуманитарным организациям отказывают в доступе к гражданскому населению и когда вооруженные конфликты в городской местности приобретают затяжной характер.⁷

В то время как многие гражданские лица могут не иметь возможности покинуть осажденную территорию, боевые действия в городских районах также приводят к массовому переселению, что безвозвратно изменяет ландшафт, а также социальную ткань многих малых и больших городов во всем мире. Невыносимые условия для гражданских лиц часто вынуждают их к бегству, что, как правило, подвергает их серьезному риску.⁸ По этим людям может быть открыт прицельный огонь, они могут попасть в перестрелку, подвергнуться жестокому обращению воюющими сторонами или быть разлучены с членами своих семей. Когда боевые действия заканчиваются, неразорвавшиеся боеприпасы и другие формы оружейной опасности, а также дефицит важнейших служб жизнеобеспечения не позволяют многим перемещенным лицам вернуться домой, часто на протяжении многих лет.⁹

Многие из этих последствий не являются уникальными для войны в городах, однако реализуются в значительно более широких масштабах при ведении боевых действий в городских условиях, из-за плотности гражданского населения и гражданских объектов, тактики ведения боевых действий и оружия, используемого воюющими сторонами, а также затяжной природы боевых действий в городских условиях.

Комплексные и многогранные последствия войны в городах требуют разработки Движением междисциплинарного, интегрированного и соответствующего целевому назначению подхода с учетом нашего собственного опыта и нашего присутствия на местах, даже в самых сложных обстоятельствах. Основываясь на уроках, извлеченных

⁵ Резолюция 7 Совета делегатов 2013 года, “Оружие и международное гуманитарное право”, CD/13/R7, параграф. 4: <https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/red-cross-crescent-movement/council-delegates-2013/cod13-r7-weapons-and-ihl-adopted-eng.pdf>.

⁶ МККК, *Городские службы во время затяжного вооруженного конфликта: Призыв к более эффективному подходу к оказанию помощи пострадавшим*, МККК, Женева, 2015.

⁷ Всемирный банк, МККК и ЮНИСЕФ, *Объединение усилий для борьбы с затяжными кризисными ситуациями: Гуманитарная и направленная на развитие поддержка поставщикам услуг водоснабжения и санитарных услуг в странах Ближнего Востока и Северной Африки*, Всемирный банк, Вашингтон, 2021.

⁸ МККК, *Перемещенные лица в городах: столкновение с проблемой вынужденного переселения в городской местности за пределы лагерей и реагирование на нее*, МККК, Женева, 2020.

⁹ МККК, *Оружейная опасность в городской местности: реагирование МККК*, Женева, 2019.

при осуществлении ранее принятых рамочных программ Движения и опираясь на наши преимущества совместной работы, долгосрочный план действий Движения должен охватывать целый ряд областей в целях углубления понимания особенностей боевых действий в городских условиях и расширения масштабов нашего коллективного реагирования на них. Предлагается сформировать обязательства Движения, исходя из следующих взаимосвязанных целей.¹⁰

А) ДОКУМЕНТИРОВАНИЕ ГУМАНИТАРНЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ

Сбор и обмен данными о гуманитарных последствиях боевых действий в городских условиях – важнейшая задача для совершенствования системы нашего анализа причин ущерба, причиняемого гражданскому населению. Важно выявить имеющиеся информационные пробелы, прояснить цели сбора информации и создать условия и процедуры для обмена данными и реальными историями из жизни людей. Выявление индикаторов, позволяющих оценить гуманитарные последствия боевых действий в городских условиях, которые соотносятся с превентивной деятельностью Движения, а также с деятельностью по обеспечению готовности и предоставлению защиты и помощи способствуют данному процессу. Необходимы конкретные действия для расширения масштабов сбора и обмена данными внутри Движения и их эффективного использования, особенно национальными обществами, работающими в ситуациях боевых действий в городских условиях. Прогресс в данной области, в соответствии с применимыми руководящими указаниями, таким как “Подход, подразумевающий обеспечение минимального уровня защиты”,¹¹ зависит от увеличения объемов материальной и экспертной поддержки, включая проведение тренингов по вопросам сбора и анализа данных для национальных обществ в пострадавших регионах. Разработка концепции осуществления этих видов деятельности должна осуществляться в соответствии с существующими мандатами, основополагающими принципами, требованиями по защите данных, требованиями отчетности, принципом “не навреди” и другими оперативными ограничениями.

В) УКРЕПЛЕНИЕ ОПЕРАТИВНОГО РЕАГИРОВАНИЯ ДВИЖЕНИЯ

Основная миссия Движения заключается в предоставлении защиты и помощи уязвимым группам населения, в том числе в ситуациях вооруженного конфликта. Участники Движения имеют уникальные возможности предоставлять людям гуманитарную помощь и защиту во время боевых действий в городских условиях. В этой связи предлагается, чтобы важнейшей целью плана действий было укрепление нашего совместного оперативного реагирования на проблемы, обусловленные ведением войны в городах. Такое реагирование должно, прежде всего (а) строиться на усовершенствованной системе коллективного анализа наших оперативных возможностей в городских условиях; (b) в приоритетном порядке учитывать интересы пострадавших в рамках нашего подхода, соблюдая при этом принцип “не навреди”; (c) укреплять наши усилия по оказанию помощи, чтобы, прежде всего, обеспечить более широкий доступ к первоочередным услугам; и (d) содействовать укреплению существующих партнерств и налаживанию новых, по мере необходимости. Основная приоритетная задача заключается в том, чтобы, в соответствии с Концепцией более безопасного доступа, обеспечить более эффективную защиту сотрудников и

¹⁰ Следующие разделы строятся на обсуждениях, проведенных в ходе консультаций Движения по вопросам ведения войны в городах в период с февраля по июнь 2021 года.

¹¹ Минимальные стандарты Движения по предоставлению защиты (т.е. Подход, предусматривающий предоставление минимального уровня защиты) одобрен Консультативным советом по вопросам предоставления защиты, в который входят МККК, МФОККиКП и национальные общества Австралии, Белиза, Ливана, Норвегии, Нигерии, Турции и Швеции.

добровольцев национальных обществ, которые сталкиваются с рисками получения серьезных увечий и смерти. Помимо этого, усовершенствование системы нашего коллективного оперативного реагирования означает поддержку национальных обществ в пострадавших регионах в развитии их потенциала.

С) РАСПРОСТРАНЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ В РАМКАХ РАБОТЫ ПО СВЯЗЯМ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ

Фактологически обоснованная документация и анализ, о которых шла речь в предыдущих пунктах, должны содействовать разработке четких и эффективных информационных сообщений. Предлагаемые информационные кампании, связанные с ведением войны в городах, в масштабах всего Движения должны содействовать повышению уровня информированности о наиболее серьезных гуманитарных последствиях боевых действий в городских условиях и консолидации общественной и политической поддержки для осуществления усилий по предотвращению и смягчению разрушительных последствий. Разработка эффективных информационных сообщений должна основываться на четких формулировках наших оперативных и стратегических целей, четком определении целевой аудитории и выявлении пользующихся доверием источников информации в каждом оперативном контексте. Успешная кампания должна подразумевать возможность контекстуализации сообщений для конкретной целевой аудитории и адаптации к различным оперативным контекстам, в которых они будут использоваться. В рамках кампании необходимо также исследовать инновационные пути обеспечения охвата новой аудитории и учитывать возможности использования новых инструментов для усиления действия информационных сообщений Движения и подтверждения его уникальной роли в рамках общественных дискуссий о проблемах, связанных с ведением боевых действий в городских условиях.

Д) ВЛИЯНИЕ НА ПОЛИТИКУ И ПРАКТИКУ ПОСРЕДСТВОМ ГУМАНИТАРНОЙ ДИПЛОМАТИИ

Гуманитарная адвокационная стратегия играет важнейшую роль в распространении знаний и мобилизации политической и военной власти для разработки, адаптации и инвестирования в разработку подходов к ведению боевых действий в городских условиях, которые минимизируют жертвы среди гражданского населения и ущерб гражданской инфраструктуре. Необходимо согласованное и систематическое взаимодействие с властями на всех уровнях в целях пропагандирования защитных интерпретаций МГП, а также влияния на правовые и политические дебаты. Усилия по прояснению и укреплению местных и международных правовых и политических концепций, связанных с ведением боевых действий в городских условиях, могут содействовать реальным положительным изменениям для пострадавшего населения.

Наряду с этим, распространение примеров передового опыта на основании наблюдений участников Движения и других заинтересованных сторон на местах, может оказать влияние на поведение воюющих сторон. Адвокационные усилия могут содействовать формированию сообщества, озабоченного рассматриваемой проблемой, которое содействует приоритетному обсуждению гуманитарных последствий боевых действий в городских условиях в рамках общественных дебатов. Предлагается сосредоточить внимание на соблюдении МГП и дополнительных политических мерах, включая обозначение четкой позиции Движения, особенно в отношении неприемлемости гуманитарных последствий использования оружия взрывного действия в населенных пунктах, и формирование обязательств в рамках национальной политики для предотвращения такого использования.

4) РЕСУРСНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ

Чудовищные гуманитарные последствия войны в городах обуславливают ответственность нашего Движения укреплять свою систему превентивного и оперативного реагирования. В этой связи, эффективная имплементация предлагаемого плана действий, как ожидается, повлечет за собой определенные ресурсные требования. В рамках имплементации проектных обязательств, оговоренных в плане действий, могут быть частично задействованы уже имеющиеся финансовые и кадровые ресурсы. Например, проектные обязательства, связанные с информационным взаимодействием и гуманитарной дипломатией (Разделы С и D плана действий, соответственно) могут в определенной степени реализовываться без необходимости дополнительных финансовых и/или кадровых ресурсов. Тем не менее, проектные обязательства, связанные с координацией процессов имплементации, мониторинга и оценки (Раздел E плана действий), а также компиляцией данных и разработкой методов анализа, инструментов, систем, методологий и обучающих модулей (прежде всего, в разделе А плана действий), как ожидается, потребуют *некоторых* инвестиций в кадровые ресурсы. Полная имплементация проекта обязательств, касающихся оперативного реагирования Движения – особенно по укреплению ключевых элементов в области обеспечения безопасности сотрудников и добровольцев, а также создания и развертывания, где целесообразно, потенциала быстрого реагирования для обеспечения доступа к первоочередным службам (Раздел В плана действий) – могут потребовать более значительных инвестиций в финансовые и кадровые ресурсы.

Необходимость инвестирования финансовых и кадровых ресурсов для успешной реализации плана действий также отражена в проекте обязательств участников Движения в рамках плана действий «мобилизовать дополнительные ресурсы для поддержки имплементации плана действий, и особенно для поддержки национальных обществ, работающих в ситуациях боевых действий в городских условиях¹», насколько это выполнимо и в соответствии с имеющимися приоритетами.

5) ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ И МОНИТОРИНГ

Проект резолюции предлагает МККК поддержать и обеспечить координацию имплементации плана действий Движения, осуществлять мониторинг и оценку и отчитаться о его имплементации, в соответствии с требованиями.

Как говорится в Разделе E плана действий по имплементации, существует необходимость в обеспечении того, чтобы все участники Движения, и особенно национальные общества, работающее в ситуациях ведения боевых действий в городских условиях, получили возможность эффективно выполнять обязательства Движения. В этой связи, МККК в рамках консультаций с МФОККиКП и национальными обществами, «разработает план мониторинга и оценки имплементации и созвет Реферативную группу Движения по решению проблем, связанных с ведением войны в городах, в задачи которой войдет предоставление необходимых руководящих указаний и поддержка имплементации данного плана действий».

Признавая, что Движение должно сыграть ключевую роль в формировании будущих дебатов для обсуждения проблем, связанных с ведением боевых действий в городских условиях, резолюция и план действий направлены на то, чтобы направить Движение к выработке общей, четкой и ясной позиции о необходимости предотвращения и реагирования на разрушительные последствия боевых действий в городских условиях на 34-й Международной конференции в 2023 году и за пределами данного форума. Как отмечено выше, резолюция и план действий также призывают государства воспользоваться возможностью проведения Международной конференции в 2023 году

для предотвращения и уменьшения тяжелых гуманитарных последствий боевых действий в городских условиях, в том числе посредством предоставления ресурсов для поддержки имплементации плана действий Движения.

6) ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Проект резолюции “Война в городах” и приложение к ней “План действий Движения на 2022–2027 годы по предотвращению и реагированию на гуманитарные последствия войны в городах” направлены на укрепление потенциала Движения по предотвращению и реагированию на страдания, причиняемые боевыми действиями в городских условиях. Проект плана действий содержит ряд обязательств, которые должны выполняться МККК, МФОККиКП и национальными обществами, по мере необходимости и целесообразности, до Совета делегатов 2027 года.

В частности, план действий направлен на совершенствование коллективного потенциала Движения для (a) документирования гуманитарных последствий войны в городах; (b) укрепления оперативного реагирования для предоставления защиты и помощи людям, пострадавшим в результате боевых действий в городских условиях; (c) распространения информации посредством работы по связям с общественностью о гуманитарных озабоченностях Движения; и (d) оказания влияния на политику и практические решения средствами гуманитарной дипломатии. Он предлагает участникам Движения конкретные действия по имплементации и устанавливает их особые обязанности.