



Направление деятельности 4

Защита гражданской инфраструктуры

Ожидаемые результаты

Глобальная инициатива по усилению политической приверженности

международному гуманитарному праву



Сопредседатели:
Алжир, Коста-Рика, Словения,
Сьерра-Леоне и Международный
Комитет Красного Креста

Краткий обзор

Ужасающие масштабы разрушений гражданской инфраструктуры в ходе вооруженных конфликтов глубоко потрясают общественное сознание. Нападения на нее все чаще приводят к сбоям в предоставлении услуг, имеющих критически важное значение для сохранения как жизни людей, так и человеческого достоинства. Игнорирование или нарушение непреложных запретов, установленных международным гуманитарным правом (МГП) в отношении таких разрушительных действий, рискует снова вернуть нас во времена, когда наши потомки будут вынуждены считать законным преднамеренное превращение сторонами в вооруженном конфликте целых городов в непригодные для жизни руины.

Государства и стороны в вооруженном конфликте обязаны добросовестно соблюдать принципы и нормы МГП, обеспечивающие защиту гражданской инфраструктуры. Одним из наиболее серьезных препятствий на пути к облегчению страданий людей во время вооруженных конфликтов по-прежнему остаются пугающий разрыв между теорией и практикой даже в части основополагающих принципов и норм МГП, а также отсутствие ответственности за их нарушения.

Тем не менее дальнейшее обсуждение ограничений, налагаемых МГП на средства и методы ведения войны, а также обмен передовым опытом в области защиты гражданских лиц и гражданской инфраструктуры, могут способствовать удовлетворению гуманитарных потребностей гражданского населения в условиях вооруженного конфликта. Для этого крайне важно продолжать руководствоваться понятием военного объекта и соблюдать налагаемые им ограничения в части выбора типов целей, которые могут быть законно атакованы. Кроме того, стороны в вооруженном конфликте должны в обязательном порядке соблюдать все применимые гарантии особой защиты, запреты на неизбирательные и соразмерные нападения, а также обязательство принимать все возможные меры предосторожности во время нападений и минимизировать их негативные последствия.

Настоящий документ не преследует цель создать новые обязательства, не подменяет собой, не сокращает их объем и иным образом не изменяет обязательства государств и сторон в вооруженном конфликте, предусмотренные международным правом, в частности международным гуманитарным правом. В нем содержатся рекомендации, способствующие выполнению этих обязательств в соответствии с защитной функцией МГП. Рекомендации по настоящему направлению деятельности включают в себя целый ряд протоколов действий и различные полезные наработки, позволяющие убедиться в том, что потенциальные объекты нападения не пользуются соответствующей защитой согласно МГП, а также меры, направленные на прогнозирование и минимизацию последствий военных операций (включая нападения) для гражданской инфраструктуры и зависящего от нее гражданского населения. В документе также изложены стратегии, гарантирующие бесперебойный доступ гражданских лиц к критически важным услугам. Для целей настоящего документа под «критически важными услугами» понимаются услуги, жизненно важные для обеспечения существования гражданского населения (такие как здравоохранение, водоснабжение, производство и распределение продуктов питания, электроснабжение, очистка сточных вод, утилизация твердых отходов и образование), а также все взаимосвязанные системы, от которых зависит удовлетворение людьми своих основных потребностей (такие как рыночные системы, финансовые системы и цифровые сервисы, используемые гражданскими лицами для получения доступа к товарам первой необходимости, транспортные системы для перевозки людей и товаров и телекоммуникационные системы). Функционирование служб, предоставляющих критически важные услуги, зависит от следующих трех элементов: люди (в частности, персонал, непосредственно занимающийся предоставлением соответствующих услуг), оборудование (в частности, инфраструктура) и расходные материалы (напри-

мер, топливо, хлор и лекарственные препараты). В настоящем документе также описаны меры, направленные на обеспечение безопасного передвижения поставщиков услуг и стабильных поставок критически важных расходных материалов.

От принятия этих мер будет зависеть, смогут ли нынешнее и будущие поколения избежать широкомасштабного разрушения гражданской инфраструктуры, характерного для современных вооруженных конфликтов.

Ожидаемые результаты

1. Защита всех гражданских лиц и гражданских объектов, включая гражданскую инфраструктуру, посредством соблюдения ограничений, налагаемых понятием «военный объект»

В соответствии с нормами МГП все объекты, включая инфраструктуру, по умолчанию пользуются защитой от нападений и мер возмездия. Они утрачивают защиту только в том случае, если (и до тех пор пока) они признаются удовлетворяющими строгим критериям военного объекта.

Понятие «военный объект», сформулированное в статье 52(2) Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям и отраженное в нормах обычного международного права, устанавливает жесткие ограничения, которые государства и стороны в вооруженном конфликте должны соблюдать при любых обстоятельствах. Для признания объекта военным он должен одновременно удовлетворять двум критериям. В частности, к военным относятся только те объекты, i) которые в силу своего характера, расположения, назначения или использования вносят эффективный вклад в военные действия и ii) полное или частичное разрушение, захват или нейтрализация которых при существующих в данный момент обстоятельствах дает явное военное преимущество.

Интерпретация и применение данных критериев на практике напрямую влияют на степень защиты гражданского населения и гражданских объектов, включая гражданскую инфраструктуру. Расширительное толкование понятия «военный объект» приводит к более масштабным разрушениям инфраструктуры, увеличению числа случайных смертей и ранений среди гражданского населения и снижению доступа к критически важным услугам.

Согласно МГП объекты, включая инфраструктуру, не могут подвергаться нападениям на основе обобщенных классификаций, при которых целые категории объектов автоматически считаются законными военными целями. Каждая потенциальная цель должна независимо удовлетворять обоим критериям военного объекта на момент планирования нападения, принятия соответствующего решения и нанесения ударов. Кроме того, стороны в вооруженном конфликте не вправе наносить удары по целым сложным инфраструктурным системам только на том основании, что один или несколько их компонентов (например, отдельные здания или объекты) квалифицируются в качестве военных объектов. Объекты, не имеющие прямой и существенной связи с боевыми действиями (такие как объекты, косвенно способствующие продолжению ведения войны, и хозяйствующие субъекты), не вносящие эффективный вклад в военные действия, не соответствуют определению «военного объекта». Не могут быть признаны военными также и объекты, полное или частичное разрушение, захват или нейтрализация которых не дает явного военного преимущества, а имеет лишь чисто политические или экономические последствия или подрывает моральный дух гражданского населения.

Для того чтобы концепция военного объекта и впредь позволяла обеспечивать реальную защиту, крайне важно принимать нижеперечисленные меры, отражающие как действующие нормы права, так и полезные наработки государств:

- a) обеспечить наличие у юридических советников, консультирующих командный состав, глубоких знаний в области МГП (особенно в части того, какие объекты могут быть квалифицированы как военные) посредством организации для них обучения с разбором различных сценариев, что позволит им предоставлять оперативные, четкие и точные консультации;

- b) закрепить определение военных объектов в военных доктринах и кодексах поведения, проводить для военнослужащих четкие инструктажи и организовывать для них обучение в части обеспечения защиты гражданской инфраструктуры и других гражданских объектов;
- c) разработать или обновить военные доктрины, стандартные руководства по проведению военных операций, правила применения оружия, кодексы поведения, директивы и распоряжения, а также протоколы выбора целей для нападения, которые отражали бы необходимость выделять в составе инфраструктуры небольшие различимые объекты и оценивать каждый из них в индивидуальном порядке на предмет соответствия критериям военного объекта, а также четко отразить соответствующий подход в учебных программах для командного состава и военнослужащих боевых подразделений.

2. Обеспечение повышенной степени защиты определенных типов объектов (включая определенную инфраструктуру), пользующихся особой защитой

Нормы МГП предоставляют особую защиту определенным типам объектов ввиду их особой важности или исключительно серьезной опасности для гражданского населения в случае их повреждения или уничтожения. Пренебрежение этими гарантиями защиты приводит к катастрофическим последствиям: смерти пациентов, распространению болезней, голоду и недоеданию, наводнениям или повышению радиационного фона, которые могут сделать территории непригодными для жизни на десятки или даже сотни лет. Местные сообщества переживают глубокую психологическую травму и утрачивают свою культурную, историческую или религиозную принадлежность, а организации, призванные обеспечивать защиту и оказывать помощь гражданскому населению, лишаются возможности нормально функционировать. Поэтому объекты, пользующиеся особой защитой, которая превосходит общую защиту, предоставляемую всем гражданским объектам, не могут утратить защиту от непосредственных нападений по той лишь причине, что удовлетворяют критериям военных целей, если не соблюдены дополнительные условия. Это касается определенных типов объектов (включая инфраструктуру), таких как:

- больницы и другие медицинские учреждения;
- объекты, необходимые для выживания гражданского населения;
- сооружения, содержащие опасные силы (такие как плотины, дамбы и атомные электростанции);
- культурные ценности, включая, помимо прочего, здания, предназначенные для целей религии, искусства, науки, образования или благотворительности, а также исторические памятники;
- здания, убежища и материальные средства организаций гражданской обороны.

Для обеспечения защиты данных объектов крайне важно разработать или обновить военные доктрины, стандартные руководства по проведению военных операций, правила применения оружия, кодексы поведения, директивы и распоряжения, а также протоколы выбора целей для нападения, закрепив в них нормы об особой защите, и отразить соответствующий подход в учебных программах для командного состава и военнослужащих боевых подразделений. При этом необходимо предусмотреть, что соответствующая инфраструктура или иные объекты продолжают пользоваться особой защитой даже в случае признания их соответствующими критериям военного объекта согласно МГП, если не соблюдаются закрепленные в нормах МГП дополнительные условия для утраты особой защиты.

Ввиду исключительно серьезной опасности для гражданского населения в случае повреждения или уничтожения таких объектов либо в силу их роли в удовлетворении потребностей гражданских и других покровительствуемых лиц во время вооруженного конфликта крайне важно обеспечить на практике аналогичную защиту также и другим типам инфраструктуры. К такой инфраструктуре относятся:

- школы и иные образовательные учреждения (с сохранением особой защиты, которая изначально полагается им как культурным объектам);
- объекты инфраструктуры, содержащие опасные вещества, такие как химические и нефтеперерабатывающие заводы, лаборатории, проводящие медицинские исследования, и другие объекты, повреждение или уничтожение которых может привести к нанесению серьезного вреда гражданскому населению и природной среде;
- объекты и имущество беспристрастных гуманитарных организаций.

3. Защита гражданских объектов, включая гражданскую инфраструктуру, посредством применения строгих протоколов проверки информации и принятия иных мер

МГП оказывается в значительной степени неэффективным в предотвращении гуманитарных последствий нападений на гражданскую инфраструктуру, если стороны в вооруженном конфликте пренебрегают своей обязанностью убедиться в том, что их цель действительно является исключительно военным объектом, не пользующимся особой защитой, и не применяют для его поражения высокоточные средства или методы ведения боевых действий. Для обеспечения соблюдения нападающей стороной ограничений, налагаемых понятием «военный объект», и сведения к минимуму ошибок при выборе целей для нападения МГП требует, чтобы стороны в вооруженном конфликте принимали все возможные меры для проверки потенциальных целей на предмет их соответствия критериям военного объекта. Кроме того, нападающая сторона обязана убедиться в том, что соответствующий объект не пользуется особой защитой. При наличии сомнений относительно статуса того или иного объекта он должен считаться подпадающим под защиту.

Для недопущения нападений на инфраструктуру и другие объекты, пользующиеся защитой в соответствии с МГП, крайне важно принимать нижеперечисленные меры, отражающие как действующие нормы права, так и полезные наработки государств:

- a) выявлять и наносить на карту гражданские объекты (включая гражданскую инфраструктуру и другие объекты, пользующиеся особой защитой, такие как культурные объекты и сельскохозяйственные угодья, используемые для производства продуктов питания), на регулярной основе актуализировать информацию о таких объектах и доводить ее до сведения командного состава и боевых подразделений;
- b) вносить инфраструктуру, пользующуюся особой защитой, и другие объекты, обеспечивающие предоставление гражданскому населению критически важных услуг, в перечни объектов, нападение на которые допустимо лишь в ограниченных случаях или недопустимо вовсе, а для исключения объектов из таких перечней руководствоваться строгими требованиями и процедурами;
- c) для защиты гражданской инфраструктуры создавать зоны, в которых строго запрещено применение оружия;
- d) принимать меры для того, чтобы подобные зоны и объекты, внесенные в перечни объектов, нападение на которые допустимо лишь в ограниченных случаях или недопустимо вовсе, наносились на карты, актуализировать такие карты, учитывать их при выборе целей для нападения и своевременно доводить соответствующую информацию до сведения командного состава и военнослужащих боевых подразделений; на постоянной основе проверять и перепроверять информацию о статусе потенциальных целей с учетом сведений из всех доступных источников (в том числе при изменении обстоятельств), в частности при планировании нападений, принятии соответствующих решений и нанесении ударов;
- e) разработать и применять более строгие стандарты и протоколы проверки информации в отношении инфраструктуры и других объектов, которые обычно предназначены или фактически используются для гражданских целей (например, культовых сооружений, домов или других жилых объектов, а также образовательных учреждений).

4. Принятие мер для учета гуманитарных последствий повреждения или уничтожения гражданских объектов, включая гражданскую инфраструктуру

Повреждение и уничтожение гражданских объектов, включая гражданскую инфраструктуру, может иметь серьезные и долговременные гуманитарные последствия для гражданского населения. Такие последствия, список которых не является исчерпывающим, включают вынужденное перемещение населения, сокращение доступа к образованию и средствам к существованию, голод, отсутствие продовольственной безопасности и доступа к энергоресурсам, повышенный риск вспышек и распространения инфекционных заболеваний и гибель людей. Степень угрозы и серьезности таких гуманитарных последствий для гражданских лиц зависит, помимо прочего, от их возраста, пола и наличия инвалидности.

Взаимозависимый характер объектов инфраструктуры, в особенности в городах, повышает вероятность таких последствий, что обуславливает необходимость уделять им особое внимание. Например, значимость такой инфраструктуры для функционирования других объектов и предоставления критически важных услуг влияет на масштабы и степень серьезности гуманитарных последствий для гражданского населения.

При этом значимость конкретных объектов инфраструктуры может возрастать или снижаться в зависимости от принятых мер по резервированию инфраструктуры и масштаба предшествующих повреждений взаимосвязанных систем в ходе вооруженного конфликта. Немаловажно также и наличие у государства или стороны в вооруженном конфликте, которые осуществляют контроль над данной инфраструктурой, необходимых ресурсов, от которых зависит их способность обеспечить резервирование или ремонт поврежденной инфраструктуры.

Подобные последствия возникают не только в случае непреднамеренного повреждения или уничтожения гражданской инфраструктуры, но и в случае непосредственных атак на нее. Это особенно актуально в тех случаях, когда инфраструктура и другие объекты используются как для гражданских, так и для военных целей.

В соответствии с нормами МГП стороны в вооруженном конфликте при планировании и проведении военных операций обязаны на постоянной основе принимать меры по обеспечению защиты гражданских лиц и объектов. Кроме того, лица, планирующие нападения или принимающие решения о нанесении ударов, должны учитывать все разумно прогнозируемые прямые и косвенные случайные негативные последствия нападений для гражданского населения. Речь идет о цепочке или «снежном коме» как кратко-, так и долгосрочных последствий, в том числе обусловленных перебоями в предоставлении критически важных услуг. Нападения, последствия которых не могут быть ограничены, как того требует МГП, запрещены как неизбирательные. В этой связи стороны в вооруженном конфликте обязаны принимать все возможные меры для получения информации, которая позволит им надежно оценить последствия военных операций (включая нападения) для гражданского населения.

Для учета гуманитарных последствий повреждения или уничтожения гражданской инфраструктуры крайне важно принимать нижеперечисленные меры, отражающие как действующие нормы права, так и полезные наработки государств:

- a) руководствоваться полной информацией из всех доступных при существующих обстоятельствах источников, включая надежные разведывательные и другие данные о состоянии и взаимосвязанности объектов гражданской инфраструктуры, а также о критически важных услугах, предоставляемых с их помощью, и принимать меры для регулярной актуализации этой информации и доведения ее до сведения командующих боевыми подразделениями;
- b) наладить каналы взаимодействия между гражданскими субъектами (включая местные органы власти) и военными для целей получения информации о гражданской инфраструктуре, ее состоянии, предоставляемых с ее помощью услугах и гражданском населении, зависящем от ее нормального функционирования;
- c) всегда исходить из того, что внутри или вблизи объектов инфраструктуры находятся гражданские лица, если на соответствующей территории имеются явные признаки проживания или деятельности человека, за исключением случаев, когда неопровержимые доказательства указывают на обратное;
- d) разработать или обновить военную доктрину и кодексы поведения, закрепив в них требование учитывать все разумно прогнозируемые прямые и косвенные случайные негативные последствия нападений для гражданского населения, а также внедрить передовую практику и процедуры в этой части, включая методологию оценки сопутствующего ущерба или иные аналогичные методологии;
- e) привлекать, насколько это практически возможно, к принятию решений о выборе целей для нападения не только юридических консультантов, но также и инженеров, градостроителей, специалистов по вопросам водоснабжения, защиты окружающей среды и охраны культурного наследия, а также других экспертов, которые могут предоставить информацию о местоположении и составе гражданской инфраструктуры.

5. Решение проблем, возникающих в тех случаях, когда те или иные объекты, включая инфраструктуру, используются как для гражданских, так и для военных целей

Во время вооруженного конфликта часть инфраструктуры и некоторые другие объекты используются или предназначены для использования как для гражданских, так и для военных целей одновременно. Подобные случаи порождают особые проблемы и требуют принятия дополнительных мер помимо общих мер, предусмотренных для защиты гражданской инфраструктуры. Повреждение или уничтожение таких

объектов может иметь катастрофические прямые и косвенные гуманитарные последствия для гражданского населения. Тот факт, что они могут соответствовать критериям военного объекта, создает угрозу причинения вреда гражданским лицам и гражданским объектам, находящимся на территории такой инфраструктуры или вблизи нее, и повышает риск нарушения доступа к критически важным услугам, предоставление которых зависит от соответствующей инфраструктуры.

Для решения гуманитарных проблем такого рода, в дополнение к мерам, перечисленным в пункте 4 выше, крайне важно принимать нижеперечисленные меры, отражающие как действующие нормы права, так и полезные наработки государств:

- a) разработать или обновить военную доктрину и кодексы поведения, предусмотрев в них возможность нападения на такие объекты только при наличии достаточных доказательств того, что эти объекты на момент нанесения удара действительно используются способом, позволяющим квалифицировать их в качестве военных, и что такое их использование вносит существенный вклад в военные действия противника, а также при проведении ударов обеспечить учет наличия у данных объектов гарантий особой защиты;
- b) обновить военную доктрину, кодексы поведения, инструкции, протоколы выбора целей для нападения, методологии оценки сопутствующего ущерба и другие аналогичные методологии, закрепив в них требование учитывать выполнение такими объектами гражданской функции или их использование для гражданских целей и возможные последствия нанесения по ним удара для предоставления гражданскому населению критически важных услуг.

6. Предотвращение и, во всяком случае, сведение к минимуму любых разумно прогнозируемых прямых и косвенных случайных негативных последствий для гражданского населения в результате совершения нападений на инфраструктуру, признанную военным объектом, или в результате нападений, случайно затронувших гражданскую инфраструктуру

Причинение вреда гражданскому населению в результате повреждения или уничтожения гражданской инфраструктуры (такого как гибель или ранение людей, распространение заболеваний и перемещение населения) не является неизбежным последствием вооруженного конфликта. Даже если инфраструктура, являющаяся потенциальным объектом для нападения, удовлетворяет критериям военного объекта и не пользуется особой защитой, стороны в вооруженном конфликте обязаны принять меры для максимально возможного ограничения негативных последствий нападения для гражданского населения. Как отмечалось выше, стороны в вооруженном конфликте обязаны на постоянной основе обеспечивать защиту гражданского населения, гражданских лиц и гражданских объектов при проведении любых военных операций. Кроме того, МГП требует принимать все возможные меры для предотвращения и, во всяком случае, сведения к минимуму всех разумно прогнозируемых прямых и косвенных случайных негативных последствий нападения для гражданского населения.

Для предотвращения и, во всяком случае, сведения к минимуму всех разумно прогнозируемых прямых и косвенных случайных негативных последствий для гражданского населения крайне важно принимать нижеперечисленные меры, отражающие как действующие нормы права, так и полезные наработки государств:

- a) обеспечить, чтобы уровень командования, на котором принимается решение о нанесении удара, соответствовал масштабам и степени серьезности ожидаемого случайного вреда для гражданского населения;
- b) обеспечить четкое закрепление в военной доктрине, кодексах поведения, протоколах и процедурах практических мер, направленных на предотвращение и, во всяком случае, сведение к минимуму случайных негативных последствий нападений для гражданского населения (включая, помимо прочего, меры, перечисленные ниже), и на регулярной основе проводить обучение для всего соответствующего персонала, включая командный состав и военнослужащих боевых подразделений;
 - i) прилагать все возможные усилия для применения только тех видов оружия или тактических приемов, которые с наибольшей степенью вероятности позволят избежать или, во всяком случае, свести к минимуму случайные негативные последствия для гражданского населения, в частности в результате повреждения или уничтожения инфраструктуры, используемой для предоставления критических важных услуг;

- ii) утвердить политику, запрещающую применение некоторых средств и методов ведения боевых действий (например, оружия площадного поражения) в населенных районах, включая районы с гражданской инфраструктурой, если не будут приняты достаточные меры по существенному ограничению площади поражения и снижению риска причинения случайного вреда гражданскому населению; например, следует:
 - избегать использования неуправляемых авиационных ракет и ограничить мощность взрывных устройств, применяемых вблизи гражданской инфраструктуры;
 - отдавать предпочтение высокоточному управляемому оружию с малым зарядом взрывчатого вещества и готовыми поражающими элементами, а не оружию с большей площадью поражения;целесообразно руководствоваться Политической декларацией об укреплении защиты гражданских лиц от последствий применения оружия взрывного действия в населенной местности, которая в данном контексте может рассматриваться в качестве дополнительной инициативы;
 - iii) выбирать время и углы атаки, которые позволят наиболее эффективно ограничить нанесение случайного вреда гражданскому населению;
 - iv) воздерживаться от нанесения ударов, которые приведут к полному уничтожению инфраструктуры, удовлетворяющей критериям военного объекта, если временное выведение из строя, частичное уничтожение, нейтрализация или захват такой инфраструктуры позволили бы добиться желаемого военного преимущества;
 - v) при выборе целей для нападения из нескольких военных объектов, поражение которых позволит добиться одинакового военного преимущества, учитывать не только риски для гражданского населения и гражданских объектов, но и время, объем работ и ресурсы, которые могут потребоваться для ремонта или восстановления пораженной инфраструктуры или отдельных ее компонентов, а также возможную культурную ценность данной инфраструктуры;
 - vi) заблаговременно предупреждать гражданское население о нападениях, которые могут затронуть его, четко и доступным языком описывая риски для доступа к критически важным услугам, с тем чтобы охватить как можно большее число гражданских лиц. Для обеспечения эффективности таких предупреждений и соответствующей информации они должны быть доступны гражданским лицам, подвергающимся особым рискам, в том числе женщинам, детям, пожилым лицам и инвалидам.
- c) внедрить систему учета подробной информации о примененных и брошенных боеприпасах и разработать протокол предоставления данной информации стороне, контролирующей соответствующую территорию, и гражданскому населению, в том числе организациям и сотрудникам, занимающимся маркировкой, обезвреживанием, вывозом или уничтожением таких боеприпасов либо техническим обслуживанием и ремонтом соответствующей инфраструктуры.

7. Защита гражданских лиц и гражданских объектов, включая гражданскую инфраструктуру, от несоразмерных нападений

Даже в тех случаях, когда нападениям подвергаются военные объекты, такие удары могут иметь неприемлемые гуманитарные последствия. Поэтому МГП запрещает нападения, прогнозируемые прямые и косвенные случайные негативные последствия которых для гражданского населения могут перевесить прогнозируемое конкретное и явное военное преимущество.

Во избежание совершения подобных нападений и для того, чтобы иметь возможность отменить или приостановить их, как только вероятность таких последствий станет очевидной, крайне важно принимать нижеперечисленные меры, отражающие как действующие нормы права, так и полезные наработки государств:

- a) организовать обучение для командного состава (в том числе с разбором различных сценариев), с тем чтобы они могли оценивать потенциальный случайный вред для гражданского населения, с учетом уникальных особенностей гражданской инфраструктуры и предоставляемых с ее помощью услуг;
- b) принять меры для того, чтобы протоколы выбора целей для нападения предусматривали, в максимальной возможной степени, достаточное время для получения от профильных специалистов консультаций относительно прогнозируемого случайного вреда для гражданского населения;

- с) обеспечить своевременное предоставление полной информации лицам, наносящим удары, с тем чтобы они имели возможность отменить или приостановить нападение, если того потребуют изменившиеся обстоятельства;
- д) как и в пункте б(а) выше, обеспечить, чтобы уровень командования, на котором принимается решение о нанесении удара, соответствовал масштабам и степени серьезности прогнозируемого случайного вреда для гражданского населения.

8. Защита всех гражданских лиц и гражданских объектов, включая гражданскую инфраструктуру, от последствий нападений со стороны противника

Нормы МГП предусматривают, что сторона в вооруженном конфликте должна, в максимальной возможной степени, удалять гражданских лиц и объекты, находящиеся под ее контролем, из районов, расположенных вблизи от военных объектов, избегать размещения военных объектов в густонаселенных районах или вблизи них, а также принимать другие необходимые меры предосторожности для защиты гражданского населения и гражданских объектов от опасностей, возникающих в результате военных действий. Предумышленное игнорирование таких мер предосторожности в некоторых случаях может быть расценено как использование «живого щита». МГП запрещает использование присутствия или передвижения гражданского населения или отдельных гражданских лиц для защиты определенных пунктов или районов от военных действий, в частности в попытках защитить военные объекты от нападения или прикрыть военные действия, содействовать или препятствовать им.

Соблюдение или несоблюдение стороной данных требований не влияет на обязанности нападающей стороны. В то же время нельзя недооценивать значение этих так называемых пассивных мер предосторожности в плане защиты гражданского населения и гражданских объектов, включая гражданскую инфраструктуру, от потенциальных последствий нападений. Для обеспечения такой защиты соответствующие меры должны приниматься как в мирное время, так и во время вооруженного конфликта. МГП требует от сторон в вооруженном конфликте принимать данные меры в обязательном порядке, насколько это возможно.

Непринятие необходимых мер может иметь описанные выше катастрофические последствия, проистекающие из повреждения или уничтожения инфраструктуры противником. В тех случаях, когда гражданская инфраструктура используется стороной в вооруженном конфликте для военных целей, она подвергается угрозе нападения со стороны противника; в случае же размещения стороной военных объектов внутри или вблизи такой инфраструктуры существует угроза причинения случайного вреда гражданскому населению. Для максимальной защиты гражданской инфраструктуры и зависящего от нее гражданского населения от последствий нападения крайне важно принимать нижеперечисленные меры, отражающие как действующие нормы права, так и полезные наработки государств:

- а) обеспечить, в том числе в мирное время, резервирование инфраструктуры, создать децентрализованные или альтернативные системы оказания критически важных услуг и разработать порядок действий по восстановлению инфраструктуры при ее повреждении, с тем чтобы гражданское население могло продолжать пользоваться этими услугами в случае вооруженного конфликта;
- б) разработать или обновить военную доктрину и кодексы поведения, с тем чтобы не допускать использования гражданской инфраструктуры для военных целей и размещения вблизи нее военных объектов. В частности, применительно к образовательным учреждениям можно руководствоваться Декларацией о безопасности школ и связанным с ней Руководством по защите школ и университетов от использования в военных целях в ходе вооруженного конфликта. В данном контексте эти документы можно рассматривать в качестве дополнительных инициатив;
- с) разработать или обновить военную доктрину и кодексы поведения, с тем чтобы ни при каких обстоятельствах не допускать применения тактических приемов, основанных на использовании близости гражданских лиц или гражданских объектов к военным объектам для их защиты от нападений и других военных действий либо для содействия собственным военным действиям или для воспрепятствования военным действиям противника;
- д) четко разграничить части инфраструктуры, используемые для военных целей, и ее компоненты, предназначенные для удовлетворения нужд гражданского населения, а также, если это практически возможно и способно повысить уровень защиты, довести информацию о таком разграничении до сведения противника (в том числе визуальным путем);

- е) предоставлять командному составу и военнослужащим боевых подразделений точную и своевременную информацию о местоположении и состоянии гражданской инфраструктуры и использующих ее критически важных систем;
- ф) организовывать обучение для командного состава и военнослужащих боевых подразделений, с тем чтобы они имели возможность идентифицировать такую инфраструктуру, и инструктировать их не использовать ее и не размещать вблизи нее военные объекты;
- г) заблаговременно предупреждать гражданское население о необходимости подготовиться к потенциальным нарушениям в предоставлении критически важных услуг, в особенности при невозможности принятия вышеперечисленных мер. По возможности предоставлять четкую информацию о том, где еще можно безопасно воспользоваться критически важными услугами и какие меры принимаются для обеспечения населения укрытием.

9. Непрерывное повышение эффективности военной практики в целях обеспечения более действенной защиты гражданского населения и гражданских объектов, в том числе посредством расширения возможностей в части прогнозирования, предотвращения, минимизации и устранения последствий военных операций для гражданской инфраструктуры и зависящего от нее населения

Принципы и нормы, касающиеся защиты гражданской инфраструктуры, были кодифицированы в то время, когда у государств было значительно меньше ресурсов, технологических возможностей и опыта, необходимых для ограничения негативных последствий военных операций и защиты гражданского населения и гражданских объектов. Не было тогда и тех знаний о прямых и косвенных гуманитарных последствиях военных действий для гражданского населения (в том числе о последствиях повреждения и уничтожения гражданской инфраструктуры), которыми люди располагают сегодня. Достигнутый с тех пор прогресс в этих областях расширил возможности сторон по защите гражданского населения от бедствий, порождаемых вооруженными конфликтами.

Для того чтобы МГП и впредь эффективно ограничивало последствия вооруженных конфликтов для гражданского населения, важно, чтобы государства уделяли особое внимание расширению своих возможностей в части защиты гражданского населения и гражданских объектов (включая гражданскую инфраструктуру). В особенности это касается принятия решений о повышении своей обороноспособности, в том числе в условиях боевых действий с применением новых технологий. Речь идет об изложенных в настоящем документе мерах, в частности о способности прогнозировать, предотвращать, минимизировать и устранять последствия военных операций для гражданской инфраструктуры и зависящего от нее гражданского населения.

В целях непрерывного повышения эффективности военной практики в этом отношении крайне важно принимать нижеперечисленные меры, отражающие как действующие нормы права, так и полезные наработки государств:

- а) организовывать обучение и наращивать потенциал, в том числе, если это возможно, посредством разработки инновационных подходов на основе новых технологий для защиты гражданской инфраструктуры и зависящего от нее гражданского населения;
- б) применять и совершенствовать технологии для отслеживания нападений, оценки ущерба и оперативного и действенного устранения последствий в целях минимизации причиненного гражданскому населению вреда;
- в) развивать и укреплять сотрудничество с гражданскими властями в целях создания базы данных с информацией о рисках для гражданского населения и мерах, принимаемых для прогнозирования, предотвращения и минимизации таких рисков и реагирования на них. Обеспечить учет соответствующей информации в военной доктрине, кодексах поведения, учебных программах и при моделировании данных;
- г) создать механизмы и структуры с участием специалистов в различных областях для объединения и формализации усилий и обеспечения более оперативного принятия мер, направленных на прогнозирование, предотвращение, минимизацию и устранение негативных последствий для гражданской ин-

фраструктуры и гражданского населения. Обеспечить, насколько это практически возможно, участие в работе данных механизмов и структур не только юридических консультантов, но также и инженеров, градостроителей, специалистов по вопросам водоснабжения, защиты окружающей среды и охраны культурного наследия и других экспертов;

- e) создавать и применять механизмы для заблаговременного отслеживания вреда, причиненного гражданской инфраструктуре и гражданскому населению, в том числе посредством проведения анализа осуществленных действий в строго определенные, но разумные сроки;
- f) документально фиксировать меры, принимаемые на каждом этапе принятия решений о выборе целей для нападения (включая проверку информации о потенциальных целях и оценку соразмерности), а также решения о принятии мер предосторожности, направленных на предотвращение и, во всяком случае, сведение к минимуму вреда, причиняемого гражданскому населению; для этого, в частности, особенно важно:
 - i) на регулярной основе анализировать задокументированные решения и сопоставлять их с фактическими последствиями нанесенных ударов для оценки протоколов идентификации, выбора и поражения целей на предмет их адекватности;
 - ii) установить четкие критерии, на основе которых следует уточнять или изменять данные протоколы с учетом полученного опыта;
 - iii) информировать компетентные органы власти о случаях, которые могут быть квалифицированы как военные преступления или иные нарушения МГП, и обеспечить возбуждение ими уголовных дел при наличии достаточных оснований, с учетом всей заслуживающей доверия информации, касающейся соответствующих обстоятельств;
- g) организовать обмен опытом и полезными наработками или принимать участие в таком обмене.

10. Защита гражданских объектов, включая гражданскую инфраструктуру, посредством создания зон, находящихся под защитой, или принятия других аналогичных мер

МГП предусматривает ряд конкретных мер, с помощью которых стороны в вооруженном конфликте могут усилить защиту гражданских лиц и объектов. Например, для обозначения границ районов, на территории которых находится гражданская инфраструктура, могут быть созданы находящиеся под защитой зоны (такие как нейтрализованные зоны, демилитаризованные зоны и необороняемые местности). Такие меры могут применяться для усиления защиты гражданской инфраструктуры в дополнение к общим мерам, обусловленным гражданским характером инфраструктуры.

Для обеспечения эффективности принимаемых мер (включая, помимо прочего, создание зон, находящихся под защитой) крайне важно принимать нижеперечисленные меры, отражающие как действующие нормы права, так и полезные наработки государств:

- a) добросовестно принимать и поддерживать такие меры, вне зависимости от того, в чем конкретно они заключаются;
- b) обеспечить полную и действенную демилитаризацию соответствующих зон;
- c) обеспечить четкое доведение информации о местонахождении таких зон до сведения боевых подразделений, с указанием на недопустимость нападения на них и их использования для военных целей;
- d) четко и явным образом обозначать такие зоны, в том числе (если это возможно и будет способствовать их более эффективной защите) с помощью таких средств, как цифровое картографирование;
- e) создать механизмы контроля, мониторинга и проверки.

11. Обеспечение бесперебойного доступа к критически важным услугам при осуществлении контроля над гражданскими объектами, включая гражданскую инфраструктуру

В условиях вооруженного конфликта (в том числе в условиях оккупации) стороны в вооруженном конфликте могут рассматривать возможность уничтожения или захвата всех или части объектов инфраструктуры, находящихся под их собственным контролем. В крайне ограниченном числе случаев подобные действия могут являться законными как оправданные «настоятельной военной необходимостью». Кроме того, могут иметь место случаи преднамеренного вмешательства стороны, контролирующей гражданскую инфраструктуру, в ее функционирование путем лишения гражданского населения доступа к критически важным услугам в качестве его наказания или формы давления на противника. В обоих слу-

чаях утрата гражданским населением доступа к этим услугам может повлечь за собой такие же гуманитарные последствия (в том числе выходящие за пределы зоны боевых действий и государственных границ), что и при нападениях.

Для обеспечения бесперебойного доступа гражданского населения к критически важным услугам крайне важно принимать нижеперечисленные меры, отражающие как действующие нормы права, так и полезные наработки государств:

- а) воздерживаться от уничтожения, захвата, вывоза или приведения в негодность инфраструктуры, если такие действия приведут к утрате гражданским населением доступа к объекту, необходимому для выживания;
- б) не допускать вмешательства в функционирование гражданской инфраструктуры, в результате которого гражданские лица могут быть преднамеренно лишены доступа к подобным услугам, в том числе в случае нахождения данных гражданских лиц на территории подконтрольной противнику, и, во всяком случае, принимать меры для предотвращения непредумышленного возникновения подобных последствий;
- в) отдавать предпочтение действиям, альтернативным уничтожению инфраструктуры (например, прибегать к ее захвату), если такие альтернативные действия возможны и отвечают настоятельной военной необходимости;
- г) прибегать к уничтожению или захвату только той части инфраструктуры, уничтожение или захват которой оправдан настоятельной военной необходимостью;
- д) добросовестно оценивать то, является ли уничтожение или захват соответствующего объекта оправданным настоятельной военной необходимостью, а при осуществлении таких действий обеспечить их соразмерность желаемому военному преимуществу.

12. Защита поставщиков критически важных услуг и их персонала, а также критически важных расходных материалов в целях обеспечения бесперебойного доступа гражданского населения к критически важным услугам

Предоставление критически важных услуг зависит не только от инфраструктуры и других объектов, но также и от конкретных людей (в частности, специалистов, отвечающих за эксплуатацию, техническое обслуживание и ремонт инфраструктуры) и наличия расходных материалов, то есть ресурсов, необходимых для функционирования соответствующей инфраструктуры, таких как топливо, дезинфицирующие средства и лекарственные препараты.

Любые негативные последствия вооруженного конфликта, затрагивающие эти компоненты, могут повлечь за собой долговременное ухудшение качества критически важных услуг, даже если инфраструктура не повреждена и не уничтожена. Такой накапливающийся со временем ущерб оказывается наиболее разрушительным и сопряженным с долгим и трудным восстановлением, зачастую причиняя гражданскому населению катастрофические длительные страдания и приводя к другим необратимым последствиям.

Риск гибели или ранения работников, отвечающих за предоставление критически важных услуг, наряду с ограничениями на их передвижение, налагаемыми сторонами в вооруженном конфликте, препятствует безопасному доступу таких специалистов к людям, нуждающимся в их услугах. Подобные риски нередко приводят к сокращению числа специалистов, готовых продолжать свою работу. Неминуемым следствием является утрата гражданским населением доступа к критически важным услугам, за предоставление которых отвечают эти специалисты.

Повреждение или уничтожение критически важных расходных материалов, а также наложение ограничений на их поставки истощают запасы ресурсов, необходимых для бесперебойного функционирования гражданской инфраструктуры. Это может спровоцировать рост цен из-за дефицита, что еще больше усугубляет ситуацию. В результате возникает порочный круг, ускоряющий разрушение инфраструктуры и негативно сказывающийся на качестве и безопасности предоставляемых услуг (например, происходит загрязнение питьевой воды).

Более того, несоблюдение обязательства уважать и защищать персонал беспристрастных гуманитарных организаций, а также создание других препятствий для доступа к гуманитарной помощи могут негативно повлиять на предоставление критически важных услуг. Это в особенности актуально в тех случаях, когда персонал гуманитарных организаций выполняет функции, аналогичные функциям поставщиков критически важных услуг в рамках гражданской инфраструктуры, оказывает им содействие в осуществлении их деятельности или, в более общем смысле, удовлетворяет потребности гражданского населения, пострадавшего от вооруженного конфликта. В этих условиях Декларация о защите гуманитарного персонала как дополнительная инициатива при условии ее добросовестной реализации может способствовать обеспечению бесперебойного доступа гражданского населения к критически важным услугам.

Для защиты поставщиков критически важных услуг и их персонала, а также для защиты расходных материалов крайне важно принимать нижеперечисленные меры, отражающие как действующие нормы права, так и полезные наработки государств:

Защита поставщиков критически важных услуг и их персонала

- a) Создать надежные внутригосударственные правовые и политические механизмы, способствующие защите персонала поставщиков критически важных услуг и обеспечивающие их безопасный и постоянный (а также не ограниченный зоной боевых действий и государственными границами) доступ к обслуживаемой ими гражданской инфраструктуре;
- b) наладить и поддерживать взаимодействие с поставщиками критически важных услуг как в мирное время, так и в ходе вооруженных конфликтов, что позволит понимать их потребности и имеющиеся возможности, а также содействовать их деятельности и обеспечивать их защиту;
- c) совместно с поставщиками критически важных услуг разработать оперативные планы действий, а также оказывать им необходимое содействие в получении безопасного и свободного доступа к гражданской инфраструктуре, в том числе в тех случаях, когда для этого требуется пересечение линии фронта;
- d) создать функционирующие при необходимости и за пределами зоны боевых действий и государственных границ механизмы координации работы соответствующих органов государственной власти, поставщиков критически важных услуг и нейтральных посредников, включая «горячую линию» на случай возникновения чрезвычайных ситуаций;
- e) разработать практические меры, способствующие идентификации персонала, транспортных средств и оборудования поставщиков критически важных услуг в целях усиления их защиты.

Защита расходных материалов

- f) Гарантировать безопасный и оперативный провоз таких материалов и запасных частей, необходимых для обеспечения бесперебойного доступа к критически важным услугам, задействуя для этих целей согласованные координационные механизмы, приоритетное оформление на контрольно-пропускных пунктах, а также нейтральных посредников, если это необходимо для пересечения линии фронта;
- g) поддерживать резервные запасы расходных материалов в нескольких безопасных местах, а также диверсифицировать поставщиков;
- h) наносить основные маршруты поставок и склады на карты и своевременно доводить точную информацию об их местонахождении до сведения командного состава и военнослужащих боевых подразделений;
- i) при оценке последствий нападений и других военных операций анализировать поставки расходных материалов и потенциальные последствия перебоев в их поставках для гражданского населения и его доступа к критически важным услугам, в том числе в случае уничтожения или захвата данных материалов ввиду настоятельной военной необходимости;
- j) принимать меры (в том числе посредством предоставления четко сформулированных, бессрочных исключений), для того чтобы налагаемые ограничения, способные воспрепятствовать ввозу или негативно повлиять на своевременный ввоз на территорию страны необходимых расходных материалов, не привели к нарушениям в оказании критически важных услуг.

