

**Совет Безопасности**

Distr.: General  
6 May 2020  
Russian  
Original: English

---

**Защита гражданских лиц в вооруженном конфликте****Доклад Генерального секретаря****I. Введение**

1. Настоящий доклад представляется во исполнение просьбы, содержащейся в заявлении Председателя Совета Безопасности от 21 сентября 2018 года (S/PRST/2018/18). При его подготовке были также учтены просьбы Совета о представлении докладов по конкретным темам, рассматриваемым в резолюциях 2286 (2016), 2417 (2018), 2474 (2019) и 2475 (2019). Доклад представляется во время пандемии коронавирусного заболевания 2019 года (COVID-19), которая представляет для мира величайшее испытание с момента создания Организации Объединенных Наций и крайне негативно сказывается на защите гражданских лиц, особенно в условиях конфликтов. Эта пандемия представляет собой глобальный кризис в области здравоохранения, который может оказать разрушительное воздействие на государства, затронутые конфликтами, и парализовать и без того недостаточно развитые системы здравоохранения. Способность государств предотвращать распространение вируса, обеспечивать уход за инфицированными и оказание основных медицинских услуг населению в целом серьезно ограничена и варьируется в зависимости от конкретных условий. Кризис, вызванный COVID-19, еще больше усугубил уязвимость наименее защищенных слоев общества. По-видимому, особенно уязвимы перед этим вирусом пожилые люди, люди, не имеющие доступа к воде и санитарным услугам, и люди, страдающие хроническими заболеваниями. Женщины и дети сталкиваются с препятствиями в доступе к здравоохранению, средствам к существованию, образованию и жизненно важным видам помощи. Помимо этого, растет их потребность в защите, в том числе от бытового и гендерного насилия. Снижается доступность услуг по охране материнского и репродуктивного здоровья. Инвалиды сталкиваются с новыми препятствиями в доступе к услугам и помощи, на которые они имеют право. Кроме того, COVID-19 представляет собой серьезную угрозу для беженцев и внутренне перемещенных лиц в лагерях и поселениях, которые зачастую переполнены и в которых отсутствуют надлежащие санитарно-гигиенические и медицинские услуги. Как существовавшие прежде, так и новые факторы, ведущие к ограничению доступа для гуманитарных организаций, могут дополнительно осложнить принятие ответных мер.

2. Признавая беспрецедентный характер проблемы, стоящей перед международным сообществом, 23 марта 2020 года я выступил с призывом к немедленному прекращению огня во всем мире, с тем чтобы помочь создать условия



для доставки гуманитарной помощи, открыть каналы для дипломатической деятельности и дать надежду тем, кто наиболее уязвим для COVID-19. Внушают надежду поступающие со всего мира многочисленные выражения поддержки, включая соответствующие заверения со стороны государств-членов, региональных и субрегиональных организаций, вооруженных групп, гражданского общества и отдельных лиц. Во многих случаях проблемы, связанные с соблюдением режима прекращения огня, по-прежнему не преодолены, прежде всего в районах, где продолжают затянувшиеся конфликты, в которых зачастую участвует целый ряд вооруженных сторон и которые затрагивают сложный комплекс интересов на местном, национальном и международном уровнях. Для некоторых сторон конфликтов пандемия может стать стимулом к тому, чтобы постараться достичь превосходства над противником, что приведет к росту насилия; другие же, вероятно, обнаружат для себя новые возможности, поскольку все внимание правительств и международного сообщества поглощено сложившейся критической ситуацией в области здравоохранения.

3. В этих и других ситуациях конфликта по-прежнему применяются нормы международного гуманитарного права, международного права прав человека и международного беженского права, которые должны соблюдаться всеми сторонами и субъектами в целях обеспечения эффективной защиты затронутого конфликтом населения и действенной борьбы с пандемией. Для этого могут приниматься такие меры, как защита медицинских работников, важнейших объектов инфраструктуры и транспорта; уменьшение числа случаев причинения вреда здоровью гражданского населения, связанных с конфликтом, и, как следствие, ослабление давления на перегруженные системы здравоохранения; содействие быстрому, беспрепятственному и безопасному доступу для оказания гуманитарной помощи; а также обеспечение того, чтобы те, кто спасается бегством от насилия и преследований, имели доступ к защите.

4. В 2019 году в деле защиты гражданских лиц наблюдались резко выраженные противоположные тенденции. В тот год отмечалось двадцатилетие со дня включения Советом Безопасности вопроса о защите гражданских лиц в повестку дня в качестве тематического пункта и семидесятая годовщина подписания четырех Женевских конвенций, которые являются краеугольным камнем международного гуманитарного права. На протяжении всего 2019 года целый ряд государств-членов, представителей Организации Объединенных Наций и других субъектов подчеркивали важность защиты гражданских лиц и свою приверженность нормам международного гуманитарного права. В сентябре 2019 года Германия и Франция выступили с призывом к действиям в целях повышения уважения к нормам международного гуманитарного права и гуманитарной деятельности, осуществляемой в соответствии с установленными принципами, который на сегодняшний день поддержали 43 государства-члена<sup>1</sup>. Завершился тот год проведением тридцать третьей Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца, на которой государства приняли документ, озаглавленный «Интеграция норм международного гуманитарного права во внутригосударственные правовые системы: поэтапный план более эффективной реализации норм международного гуманитарного права на национальном уровне»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См. [www.onu.delegfrance.org/IMG/pdf/humanitarian\\_call\\_for\\_action.pdf](http://www.onu.delegfrance.org/IMG/pdf/humanitarian_call_for_action.pdf).

<sup>2</sup> International Conference of the Red Cross and Red Crescent, "Bringing international humanitarian law home: a road map for better national implementation of international humanitarian law", резолюция, принятая на 33-й Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца, 9–12 декабря 2019 года (33IC/19/R1).

5. Несмотря на эти позитивные шаги, реальная картина на местах выглядела совершенно иначе. Отмечались случаи, в которых стороны конфликтов, осуществляя свои действия, стремились соблюдать нормы международного гуманитарного права, однако наблюдалось и бесчисленное множество ситуаций, в которых нормы международного гуманитарного права и международного права прав человека регулярно игнорировались, о чем говорится в разделе II. С точки зрения защиты гражданских лиц новое десятилетие несет с собой как проблемы, так и возможности, часть которых рассмотрена в разделе III. Как отмечается в разделе IV, подлинные и согласованные усилия, способствующие превращению в жизнь трех мер, изложенных в двух предыдущих докладах ([S/2018/462](#) и [S/2019/373](#)), и в частности укреплению механизма привлечения к ответственности виновных в совершении серьезных правонарушений, привели бы к ощутимому прогрессу в реализации этих трех мер. Для этого будет необходимо, прежде всего, политическая воля.

## **II. Положение дел в области защиты гражданских лиц в 2019 году: год, полный страданий**

6. В 2019 году десятки тысяч гражданских лиц были убиты, получили физические увечья и психологические травмы. Миллионы людей были вынуждены покинуть свои дома или уже во второй, третий или четвертый раз сменить убежище, становясь в процессе этого все более уязвимыми. Как и в предыдущие годы, отмечалось, что женщины и девочки особенно часто подвергались ужасающему сексуальному и гендерному насилию. Кроме того, в результате прямых или неизбирательных нападений, совершенных сторонами конфликтов, были повреждены и разрушены дома, школы, больницы, рынки, места отправления культа и важнейшие объекты гражданской инфраструктуры, такие как системы электро- и водоснабжения.

### **Многочисленные случаи гибели и ранений гражданских лиц**

7. По данным Организации Объединенных Наций, в 2019 году более 20 000 гражданских лиц было убито или ранено в результате нападений, совершенных в 10 странах: в Афганистане, Ираке, Йемене, Ливии, Нигерии, Сирийской Арабской Республике, Сомали, Украине, Центральноафриканской Республике и Южном Судане. Этот показатель почти наверняка занижен. Кроме того, в нем не учтены данные о жертвах среди гражданского населения в Демократической Республике Конго, Камеруне, Мали, Мьянме, Нигере, Судане (Дарфуре), Чаде и на оккупированной палестинской территории.

8. Наибольшее число документально зафиксированных жертв среди гражданского населения пришлось на Афганистан, в котором применение самодельных взрывных устройств, ведение наземных боевых действий, нанесение воздушных ударов и выполнение других тактических задач привели к гибели или ранению 10 392 мирных жителей. Доля женщин и детей среди убитых и раненых гражданских лиц составляла 42 процента. В Сирийской Арабской Республике в результате боевых действий погибли по меньшей мере 2404 гражданских лица, включая 466 женщин и 688 детей. В Йемене, согласно сообщениям, были убиты и ранены 3217 гражданских лиц, среди которых 25 процентов составляли дети. В Южном Судане в результате боевых действий в период с марта по декабрь 2019 года погибли и получили ранения 1405 мирных жителей. В Сомали в 2019 году было документально зафиксировано 1459 жертв среди гражданского населения.

9. Помимо этого, в 2019 году был поврежден или уничтожен ряд гражданских объектов. Так, в Мьянме, согласно сообщениям, нападениям подверглись монастыри, школы и лагеря для внутренне перемещенных лиц, а также сельскохозяйственные угодья. В Ливии в результате авиаудара, нанесенного в июле 2019 года по месту расположения центра временного содержания мигрантов, погибло по меньшей мере 53 мигранта и беженца и 87 человек получили ранения. В результате нападений вооруженных групп на рынки, города и коммерческий грузовой автотранспорт в Нигерии также погибло более 100 гражданских лиц. В самой северной части Камеруна в результате нападений вооруженных групп были разрушены 700 домов и 7 зданий церквей, что привело к гибели более 200 мирных жителей. В Сирийской Арабской Республике были совершены нападения на 29 насосных станций, что сказалось на доступности воды для десятков тысяч гражданских лиц по всей стране.

10. По меньшей мере 17 904 гражданских лица погибли в 2019 году результате применения оружия взрывного действия в населенных районах<sup>3</sup>. Уже девятый год подряд более 90 процентов убитых и раненых в результате применения оружия взрывного действия в населенных районах составляют гражданские лица<sup>4</sup>. Эти статистические данные вновь указывают на то, что сторонам конфликтов необходимо избегать применения оружия взрывного действия с большой зоной поражения в населенных районах. Так, в Ливии в результате воздушных ударов значительно возросло число жертв среди гражданского населения: в 2019 году было убито и ранено 409 гражданских лиц, тогда как в предыдущем году аналогичный показатель составлял 17 гражданских лиц. В Афганистане самодельные взрывные устройства по-прежнему являлись основной причиной смерти и ранений, на долю которой приходилось 42 процента потерь среди гражданского населения. Независимая международная комиссия по расследованию событий в Сирийской Арабской Республике сообщает о том, что бесчисленное множество детей погибает от кассетных боеприпасов, термобарических бомб, «бочковых бомб», самодельных реактивных снарядов и химического оружия, которые часто применяются против гражданского населения и гражданских объектов. Смертельную угрозу как в вышеперечисленных, так и в других районах по-прежнему представляют взрывоопасные пережитки войны. В Нигерии ввиду загрязнения территорий на северо-востоке страны взрывоопасными пережитками войны подвергались риску приблизительно 1,5 миллиона человек.

11. В результате многолетнего конфликта в Судане проблемой противопехотных мин и взрывоопасных пережитков войны оказались затронуты восемь штатов. В Ираке по состоянию на конец 2019 года насчитывалось 3900 опасных объектов, загрязненных противопехотными минами и взрывоопасными пережитками войны в результате многочисленных конфликтов, которые по-прежнему затрагивают инфраструктуру, жилища и источники средств к существованию. Эти и другие примеры являются суровым напоминанием о смертоносном наследии противопехотных мин и об основополагающем значении запрета на их применение, предусмотренного Конвенцией о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении. Всем государствам, которые еще не являются участниками Конвенции, настоятельно рекомендуется незамедлительно присоединиться к ней и приложить усилия к тому, чтобы эти вооружения никогда не применялись.

<sup>3</sup> Action on Armed Violence, Explosive Violence in 2019 (7 January 2020).

<sup>4</sup> Ibid.

12. Как уже сообщалось отдельно в докладе Генерального секретаря Совету Безопасности по вопросу о сексуальном насилии, связанном с конфликтом, в ходе многих вооруженных конфликтов продолжает совершаться связанное с ними сексуальное насилие. В 2019 году, несмотря на то что мужчины и мальчики тоже подвергались сексуальному насилию, связанному с конфликтом, подавляющее большинство документально зафиксированных жертв по-прежнему составляли женщины и девочки. Установлено, что сексуальное насилие систематически совершалось в контексте задержаний, вынужденного перемещения и миграции, в ходе военных операций, в качестве акта возмездия со стороны вооруженных групп за предполагаемую поддержку, оказанную противнику, или для установления контроля над земельными и минеральными ресурсами или за незаконными видами производства. Сообщалось, что в качестве защитных механизмов семьи прибегали к такой пагубной практике, как ранние и принудительные браки, что в первую очередь относится к беженцам и перемещенным лицам.

13. Как сообщалось отдельно в докладе Генерального секретаря о специальных мерах по защите от сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств (A/74/705), Организация Объединенных Наций усиливает меры, направленные на привлечение виновных к ответственности, и уделяет потерпевшим первостепенное внимание в ходе рассмотрения заявлений о сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательствах со стороны персонала Организации Объединенных Наций и партнеров-исполнителей. Вместе с тем сохраняются значительные проблемы, такие как высокий показатель текучести кадров в сочетании с трудными условиями, в которых действует Организация Объединенных Наций, в связи с чем требуется постоянно бдительно следить за наличием систем выявления и снижения риска, проверки и подготовки персонала и своевременного принятия надежных ответных мер, ориентированных на нужды пострадавших, при получении сообщений о нарушениях.

14. В течение всего 2019 года конфликты продолжали оказывать разрушительное воздействие на жизнь детей. В Афганистане, Демократической Республике Конго, Йемене, Мали, Сирийской Арабской Республике, Сомали и на оккупированной палестинской территории отмечалось значительное число грубых нарушений прав детей. Десятки тысяч мальчиков и девочек были вынуждены участвовать в боевых действиях, в том числе на линии фронта, и стали жертвами множества других нарушений, включая убийства, нанесение увечий и сексуальное насилие. Огромное число детей были вынуждены покинуть свои дома, многие из них оказались разлучены со своими семьями и лишены доступа к жилью, питанию и медицинским услугам. В течение всего года продолжалось использование в военных целях зданий школ, из-за чего учителя и учащиеся подвергались опасности нападения. В ходе многих конфликтов нападения на школы включали поджог помещений, порчу школьного оборудования и угрозы в адрес преподавателей. Такие инциденты свидетельствуют о том, что сторонам конфликтов необходимо строго соблюдать нормы международного гуманитарного права, а государствам — поддерживать Декларацию о безопасности в школах и выполнять ее положения.

15. Тысячи детей, которые фактически или предположительно имеют отношение к организации «Исламское государство Ирака и Леванта» (ИГИЛ) и связанным с ней группам, живут в чрезвычайно опасных условиях. Эти дети находятся в весьма уязвимом положении, и к ним необходимо относиться в первую очередь как к жертвам, руководствуясь в обращении с ними прежде всего принципом обеспечения наилучших интересов ребенка. В соответствии с нормами международного права прав человека с каждым ребенком, предположительно нарушившим уголовное законодательство, обвиняемым или при-

знанным виновным в его нарушении, надлежит обращаться таким образом, чтобы способствовать формированию у этого ребенка чувства достоинства и значимости и укреплять в нем уважение к правам человека и основным свободам других, учитывая при этом возраст ребенка и желательность его реинтеграции и развития его потенциала для выполнения им полезной роли в обществе.

16. Согласно сообщениям, в 2019 году в ходе вооруженных конфликтов, в том числе в Ливии, Сирийской Арабской Республике, Сомали и Чаде, было убито не менее 16 журналистов<sup>5</sup>. Этот показатель меньше по сравнению с предыдущим годом, в котором в ходе вооруженных конфликтов было убито 35 журналистов. Однако обусловлено это тем, что в зонах конфликтов работало меньше журналистов ввиду крайне неблагоприятной обстановки в плане безопасности. Столь ограниченный доступ для средств массовой информации вызывает серьезную озабоченность, учитывая важную роль независимой журналистики в том, чтобы демонстрировать миру страдания людей, сдерживать воюющие стороны и отстаивать необходимость политического урегулирования конфликтов и привлечения виновных к ответственности.

#### **Миллионы внутренне перемещенных лиц как следствие чудовищных актов насилия и ужасных условий**

17. В 2019 году из-за конфликтов вынужденно покинули свои дома миллионы гражданских лиц, пополнив ряды других ранее перемещенных по причине конфликтов и насилия лиц, число которых по состоянию на начало 2019 года составляло 70,8 миллиона человек. Большинство новых вынужденных переселенцев — более 41 миллиона человек — оказались на положении внутренне перемещенных лиц в собственной стране. Так, число новых внутренне перемещенных лиц в Демократической Республике Конго составило почти 1 миллион человек, в Афганистане — 455 553 человека, а в Нигерии — 200 000 человек. В Ливии в результате боевых действий в Триполи число внутренне перемещенных лиц в 2019 году почти удвоилось и достигло 343 000 человек. В Сирийской Арабской Республике в 2019 году свои дома вынуждены были покинуть 1,8 миллиона человек. Многим сирийским семьям пришлось сменить жилище несколько раз. В Мьянме в результате боевых действий перемещенными лицами стали 48 000 человек в штате Ракхайн и 26 000 в штате Шан.

18. Перемещенные лица сталкиваются с острыми проблемами, включая риск вновь подвергнуться насилию, недостаточный доступ к гуманитарной помощи и ограниченные перспективы долгосрочного урегулирования конфликта. При этом положение семей и общин, принимающих перемещенных лиц как в городских, так и в других районах, становится все более тяжелым.

19. Группе высокого уровня по проблеме внутреннего перемещения, учрежденной в октябре 2019 года, поручено разработать конкретные долгосрочные решения данной проблемы, с тем чтобы государства-члены и Организация Объединенных Наций могли обеспечить более эффективное оказание помощи всем пострадавшим, в том числе перемещенным лицам и принимающим их общинам.

<sup>5</sup> International News Safety Institute, “Killing the Messenger 2019: an analysis of news media casualties carried out for the International News Safety Institute by Cardiff School of Journalism” (2020).

### **Затрудненный доступ для гуманитарного персонала вследствие насилия, небезопасной обстановки и бюрократических препон**

20. В 2019 году поступало много сообщений о случаях насилия в отношении гуманитарного персонала и нанесения ущерба имуществу гуманитарных организаций, в том числе об убийствах и нападениях, произвольных задержаниях, преследованиях, кражах и использовании помещений гуманитарных организаций в военных целях. Наибольшее число инцидентов в области безопасности в 2019 году пришлось на долю Афганистана, Демократической Республики Конго, Мали, Нигерии, Сирийской Арабской Республики, Центральноафриканской Республики и Южного Судана<sup>6</sup>. Более 90 процентов убитых и раненых пришлось на долю национального персонала. В Йемене, в частности, было зафиксировано 392 случая насилия в отношении гуманитарного персонала и нанесения ущерба имуществу гуманитарных организаций. В Афганистане было убито 32 и ранено 52 гуманитарных работника, а 532 гуманитарных работника стали жертвами похищения. В Демократической Республике Конго, согласно сообщениям, произошло 357 инцидентов в области безопасности, в результате которых 4 гуманитарных работника были убиты, 22 ранены и 36 похищены. В Южном Судане в 2019 году было зарегистрировано 535 инцидентов, тогда как в 2018 году аналогичный показатель составлял 760 инцидентов, и по меньшей мере 129 гуманитарных работников в 2019 году были вынуждены покинуть соответствующие районы из-за небезопасных условий, что привело к срыву гуманитарных операций.

21. Помимо этого, в Демократической Республике Конго, Ираке, Йемене, Ливии, Мьянме, Нигерии, Сирийской Арабской Республике, Сомали, Южном Судане и других странах проведению гуманитарных операций мешали различные препоны бюрократического и иного характера. В Йемене в 2019 году было зафиксировано 2570 инцидентов, которые были связаны с ограничением доступа и привели к затруднениям или задержкам с оказанием гуманитарной помощи 8,3 миллиона человек, включая более 2,1 миллиона детей. В Ираке ограничения доступа, связанные с конфликтом, в 2019 году были ослаблены, однако несмотря на это было зафиксировано более 320 инцидентов, связанных с отказом в доступе к нуждающимся или созданием препятствий для него, в результате чего пострадали 1,4 миллиона человек.

22. Гуманитарные организации в Сомали сталкивались с проблемами произвольного налогообложения и вмешательства со стороны властей при заключении контрактов с поставщиками товаров и услуг, а также при найме персонала. Эти и другие инциденты привели к сбоям, задержкам и, в некоторых случаях, к приостановке гуманитарных операций. В Демократической Республике Конго на гуманитарных операциях негативно сказались сложные или затянутые процедуры регистрации неправительственных организаций и выдачи виз их сотрудникам, а также произвольное взимание налогов. Разрешения, выданные на национальном уровне, иногда не признавались на уровне провинций.

23. Помимо этого, проведение гуманитарных операций осложнялось действием мер по борьбе с терроризмом и санкционных мер. В ряде ситуаций правительства некоторых стран, руководствуясь национальной политикой в области борьбы с терроризмом, ограничили оказание финансовой гуманитарной помощи и осуществление гуманитарной деятельности определенными условиями, поставив под угрозу способность гуманитарных организаций действовать в соответствии с гуманитарными принципами. В соответствии с законодательством ряда государств осуществление гуманитарной деятельности в районах, в

<sup>6</sup> См. <https://aidworkersecurity.org/incidents/search?start=2019&detail=1>.



которых группы, признанные в этих государствах «террористическими», имеют значительное влияние, может быть чревато для организаций суровым наказанием. Совет Безопасности в своих резолюциях [2462 \(2019\)](#) и [2482 \(2019\)](#) несколько раз настоятельно призвал государства прилагать усилия к тому, чтобы меры, принимаемые в целях борьбы с терроризмом, соответствовали нормам международного гуманитарного права, и учитывать потенциальное воздействие этих мер на гуманитарную деятельность, в частности предусматривая изъятия из мер по борьбе с терроризмом и санкционных режимов для осуществления беспристрастной гуманитарной деятельности.

### **Непрекращающиеся нападения на медицинские объекты**

24. Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) зафиксировала 1006 инцидентов в области безопасности, которые повлияли на оказание медицинских услуг и в 2019 году привели к гибели 825 человек в 11 странах и территориях, включая Афганистан, Йемен, Ливию, Мали, Нигерию, Сирийскую Арабскую Республику, Центральнуюафриканскую Республику и оккупированную палестинскую территорию. Эти инциденты включали разрушение больниц, нападения на медицинский транспорт, использование медицинских учреждений в военных целях и изъятие предметов медицинского назначения из гуманитарных грузов, перевозимых автоколоннами. В Афганистане рост числа и смертоносности нападений на медицинские объекты привел к потере 48 000 человеко-часов, необходимых для оказания медицинской помощи, и непроведению 76 000 врачебных консультаций. В результате боевых действий в Ливии в декабре 2019 года был нанесен ущерб 26 медицинским учреждениям, 12 из которых в итоге вынуждены были закрыться. В Йемене в 2019 году в медицинской помощи остро нуждались 8,9 миллиона человек, однако функционировала лишь половина медицинских учреждений, что отчасти было вызвано ущербом, нанесенным в ходе конфликта. В результате боевых действий на севере Сирийской Арабской Республики был нанесен ущерб 82 медицинским учреждениям. В Демократической Республике Конго принятие мер по борьбе с болезнью, вызванной вирусом Эбола, в 2019 году было существенно затруднено из-за 406 нападений на медицинские учреждения. По-прежнему крайне необходимо, чтобы стороны конфликтов соблюдали нормы международного гуманитарного права и обеспечивали защиту всех медицинских и гуманитарных работников, занимающихся исключительно медицинскими вопросами, их транспорта и имущества, а также больниц и других медицинских учреждений, и чтобы государства-члены активизировали свои усилия по осуществлению резолюции [2286 \(2016\)](#) Совета Безопасности и связанных с ней рекомендаций по защите медицинских объектов.

### **Проблема голода, обусловленная конфликтами**

25. Конфликты остаются главным фактором, обуславливающим глобальную проблему голода. Согласно вышедшей в 2020 году публикации *Global Report on Food Crises* («Глобальный доклад о продовольственных кризисах»), 77 миллионов человек, страдавших от острого голода в 2019 году — то есть более 57 процентов от общемирового показателя — проживали в 22 странах и территориях, которые были затронуты конфликтами или характеризовались отсутствием безопасности<sup>7</sup>. Так, в районе бассейна озера Чад акты насилия, связанные с конфликтом, в период с октября по декабрь 2019 года привели к существенному обострению проблемы отсутствия продовольственной безопасности, когда в срочной продовольственной помощи, питательной поддержке и

<sup>7</sup> Food Security Information Network, *Global Report on Food Crises 2020: Joint Analysis for Better Decisions* (2020).



обеспечении средств к существованию нуждались 3,3 миллиона человек, большинство из которых проживали в северо-восточной части Нигерии<sup>8</sup>. Серьезную озабоченность вызывают сообщения о том, что гражданское население намеренно подвергают голоду в качестве метода ведения войны, как это, например, происходит в Южном Судане.

26. В резолюции [2417 \(2018\)](#) Совет Безопасности признал наличие неразрывной связи между голодом и конфликтами и важнейшую роль международного гуманитарного права в предотвращении и решении проблемы голода в условиях вооруженных конфликтов. Кроме того, он вновь указал на запрет использовать голод в качестве метода ведения войны, намеренно подвергая ему гражданское население. В декабре 2019 года Ассамблея государств — участников Римского статута Международного уголовного суда приняла поправку к Статуту, включив в число фигурирующих в нем военных преступлений умышленное совершение действий, подвергающих гражданское население голоду, в качестве способа ведения войны в ходе немеждународных вооруженных конфликтов. Благодаря этому закрывается важный пробел в юрисдикции Суда. Кроме того, это служит недвусмысленным сигналом о том, что преднамеренное лишение гражданских лиц доступа к продовольствию и другим жизненно необходимым благам является военным преступлением и недопустимо. Государствам — участникам Статута настоятельно рекомендуется в безотлагательном порядке ратифицировать или принять указанную поправку.

#### **Губительное и непропорциональное воздействие конфликтов на инвалидов**

27. Вооруженные конфликты крайне негативным образом сказываются на инвалидах. В частности, в Йемене они испытывают такие проблемы, как ограниченный доступ к услугам здравоохранения, образованию и возможностям трудоустройства. Организации, занимающиеся вопросами инклюзии инвалидов, из-за задержек и сокращения объемов финансирования сталкиваются с ограничениями в части предоставления важнейших услуг. Инвалидам, находящимся в положении перемещенных лиц, трудно спастись бегством от насилия и получить доступ к помощи, и зачастую они живут в неадекватных и унижающих достоинство условиях<sup>9</sup>. С аналогичными проблемами сталкивались и пожилые люди, которых зачастую оставляли охранять имущество или бросали в одиночестве, в то время как их родственники спасались бегством от насилия.

28. В принятой Советом Безопасности резолюции [2475 \(2019\)](#) содержался долгожданный призыв к сторонам конфликтов защищать инвалидов, а также призыв к государствам-членам положить конец безнаказанности за преступные действия в отношении инвалидов; обеспечить наличие у них наравне с другими доступа к основным услугам, а также возможности для конструктивного участия и представительства инвалидов и представляющих их организаций в контексте гуманитарной деятельности, предотвращения и урегулирования конфликтов, примирения, восстановления и миростроительства; и ликвидировать дискриминацию и маргинализацию инвалидов в ситуациях вооруженного конфликта.

<sup>8</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) and World Food Programme (WFP), “Monitoring food security in countries with conflict situations: a joint FAO/WFP update for the members of the United Nations Security Council”, issue No. 7 (January 2020).

<sup>9</sup> Amnesty International, *Excluded: Living with Disabilities in Yemen's Armed Conflict* (London, 2019).

### **Пропавшие без вести: продолжающаяся трагедия**

29. Число людей, которые в 2019 году продолжали числиться пропавшими без вести в ходе вооруженных конфликтов, вызывает тревогу. По состоянию на конец 2019 года один только Международный комитет Красного Креста (МККК) занимался рассмотрением более 139 000 запросов о розыске, поступивших от родственников лиц, пропавших без вести; большинство из этих случаев были связаны с прошлыми или текущими конфликтами. Семьи пропавших без вести испытывали отчаяние, ничего не зная о судьбе и местонахождении своих родных. В своей повседневной жизни эти семьи сталкивались и с другими проблемами, включая социальную изоляцию, а также правовые, административные и экономические препятствия, особенно в тех случаях, когда пропавший без вести человек также являлся кормильцем семьи. Кроме того, эти страдания и неопределенность часто подрывали перспективы восстановления социальной структуры обществ, затронутых конфликтом.

30. Насильственные исчезновения запрещены нормами международного гуманитарного права и международного права прав человека. В соответствии с нормами международного гуманитарного права сторонам следует прилагать усилия для предотвращения исчезновений и принимать все возможные меры для розыска лиц, пропавших без вести в результате вооруженного конфликта. Кроме того, нормы международного гуманитарного права предусматривают наличие у семей пропавших без вести лиц права на получение информации об их судьбе и местонахождении и предписывают государствам расследовать предполагаемые военные преступления, некоторые из которых могут включать нарушения, приведшие к пропаже людей без вести, и в том числе случаи насильственного исчезновения.

31. Необходимо, чтобы все государства-члены обеспечили наличие соответствующих законов, политики и институциональных рамок или механизмов во избежание того, чтобы люди пропадали без вести, а также для поиска пропавших и удовлетворения нужд их родственников в условиях вооруженного конфликта. Основные меры в этой связи включают систематическую регистрацию, централизованный сбор и своевременную передачу сведений о покровительствуемых лицах, прежде всего задержанных и умерших, родственникам этих лиц; создание национальных информационных центров; сбор, обработку и защиту информации о пропавших без вести лицах; установление порядка проведения необходимой криминалистической экспертизы и создание надлежащих условий для работы с человеческими останками; и оказание психологической, юридической и финансовой помощи семьям пропавших без вести. Отрадным являлось то обстоятельство, что в резолюции [2474 \(2019\)](#) Совет Безопасности призвал государства-члены и стороны конфликтов принять вышеперечисленные меры. Сторонам конфликтов и государствам-членам рекомендуется воспользоваться поддержкой МККК и других соответствующих субъектов для создания необходимых правовых, директивных и институциональных структур и обмениваться друг с другом успешным опытом.

## **III. Защита гражданских лиц в новом десятилетии: риски и возможности**

32. Серьезную озабоченность вызывает то, что в результате пандемии COVID-19 могут усугубиться существующие трудности в части защиты гражданских лиц. Поскольку внимание правительств и международного сообщества поглощено борьбой со сложившейся критической ситуацией в области здравоохранения, эта пандемия может побудить некоторые стороны конфликтов вос-

пользоваться имеющимся у них превосходством над противником или заняться поиском подходящей возможности для нанесения удара, что может быть чревато ростом масштабов насилия и страданий гражданского населения. Возможность такого развития событий свидетельствует о необходимости неукоснительного соблюдения норм и стандартов международного гуманитарного права и международного права прав человека, что позволило бы поддержать усилия по реагированию на пандемию, обеспечив, в частности, защиту медицинских работников, учреждений и транспорта.

**Потребность в новых подходах к ведению боевых действий в городах, обусловленная высокой плотностью и уязвимостью населения**

33. В предстоящие годы ведение боевых действий в городах будет оставаться одной из характерных черт вооруженных конфликтов. Стороны конфликтов должны признать, что они не могут вести боевые действия в городских и других населенных районах так, как они делали бы это на открытой местности, например используя оружие взрывного действия с большой зоной поражения и подвергая гражданское население высокому риску неизбирательного вреда. Высокая плотность населения в больших и малых городах означает, что опасности подвергается больше гражданских лиц. Кроме того, характер городской среды с ее многолюдными жилыми помещениями, узкими улицами и непроглядными углами ставит под сомнение способность сторон точно оценивать и предвидеть ущерб, наносимый гражданскому населению и гражданским объектам. Гражданские лица рискуют оказаться под перекрестным огнем или быть ошибочно принятыми за комбатантов и подвергнуться нападению. Смешение комбатантов с гражданскими лицами и расположение военных целей вблизи от гражданских объектов, которое может быть преднамеренным и само по себе является нарушением норм международного гуманитарного права, еще сильнее подвергает гражданских лиц риску непреднамеренного вреда в ходе нападений. Кроме того, попытки сторон конфликтов оценить и свести к минимуму сопутствующий ущерб от оружия взрывного действия в городских условиях могут оказаться неэффективными. Из-за наличия узких улиц и высотных зданий траектория взрывной волны может оказаться непредвиденной, а строительные материалы могут стать причиной вторичной фрагментации, в результате которой могут быть убиты или ранены мирные жители. Взаимосвязанность важнейших элементов инфраструктуры, таких как системы водоснабжения и электроснабжения, и их уязвимость для ущерба, наносимого тяжелым оружием взрывного действия, означают, что доступ к услугам, необходимым для выживания гражданского населения в целом, может оказаться отрезан.

34. Заслуживают одобрения продолжающиеся усилия государств-членов и других соответствующих субъектов по разработке политической декларации для решения проблемы гуманитарных последствий применения оружия взрывного действия в населенных районах. По мере продолжения дискуссий на эту тему сохраняется потребность в такой декларации, которая, в частности, обязывала бы поддержавшие ее государства избегать применения оружия взрывного действия с большой зоной поражения в населенных пунктах и разработать оперативные стратегии по борьбе с его применением.

35. Для обеспечения эффективной защиты гражданского населения в случае боевых действий в городах недостаточно просто отказаться от применения оружия взрывного действия с большой зоной поражения. Прежде всего для этого следует сделать защиту гражданских лиц одним из стратегических приоритетов при планировании и проведении военных операций. Для этого потребуются пересмотреть и переосмыслить ведение боевых действий в городских

условиях, проанализировав прошлые и текущие операции, включая тактику противника, систематизировав полученный опыт, а также выявив передовые методы и обеспечив их распространение. Кроме того, для этого потребуются использовать полученные таким образом фактические данные и знания в целях обоснования новых доктрин, стратегий и тактик, в полной мере учитывающих повышенную уязвимость гражданских лиц, проживающих в городских районах, а также необходимость уделения этим аспектам первоочередного внимания при принятии оперативных решений на всех уровнях.

**Повышенный риск для гражданского населения, связанный с развитием и распространением технологий производства вооружений**

36. Тот факт, что все больше государств и некоторые негосударственные вооруженные группы используют беспилотные, или дистанционно управляемые, летательные аппараты с вооружением на борту для совершения нападений в таких местах, как Йемен, Ливия и Сомали, усиливает давнюю обеспокоенность по поводу соблюдения норм международного гуманитарного права и международного права прав человека, обеспечения подотчетности и транспарентности (см. [S/2013/689](#), пп. 26–28). По мере распространения беспилотных летательных аппаратов необходимость решения этих проблем становится все более острой. Ввиду отсутствия в настоящее время дискуссий по вопросу о растущих масштабах приобретения и использования беспилотных летательных аппаратов с вооружением на борту образовался политический вакуум, который должен быть устранен государствами-членами во взаимодействии с Организацией Объединенных Наций, другими международными организациями и гражданским обществом. Повышение транспарентности, а также усиление надзора и подотчетности помогли бы укрепить уверенность в важности соблюдения норм международного права, способствовали бы применению общих стандартов в целях снижения вероятности противоправных действий, облегчили бы принятие мер экспортного контроля и позволили бы предоставить гражданским лицам более эффективную защиту.

37. Кроме того, важно оперативно приступить к рассмотрению тревожных вопросов, связанных с последствиями тенденций в сфере разработки автономных систем оружия летального действия. Автономными системами оружия обычно считаются системы, которые могут самостоятельно выбирать и атаковать цель, живую или неживую, без участия человека. Применение автономных систем оружия летального действия непосредственно не регулируется договорами в области международного гуманитарного права, однако для любых автономных систем оружия, бесспорно, должна быть предусмотрена возможность их использования в соответствии с нормами международного гуманитарного права, и использоваться они должны именно таким образом. Тем не менее имеются существенные сомнения в том, каким образом можно использовать автономные системы оружия летального действия для совершения нападений так, чтобы при этом соблюдались нормы международного гуманитарного права. Кроме того, принятие решения о том, чтобы лишить человека жизни, сопряжено с рядом фундаментальных нравственных и этических вопросов.

38. Число государств-членов, призывающих к запрету автономных систем оружия летального действия, растет. Другие полагают, что для регулирования использования этих систем достаточно применять существующие нормы международного гуманитарного права. Все стороны, как представляется, согласны с тем, что необходимо, по меньшей мере, оставить за человеком возможность управлять системой и принимать решения, касающиеся применения силы. Крайне важно, чтобы государства-члены при поддержке и активном участии Организации Объединенных Наций, других международных организаций,

гражданского общества и частного сектора быстро достигли общего понимания в том что касается характеристик автономного оружия, а также действующих в его отношении согласованных ограничений и обязательств.

**Дополнительные риски для гражданского населения, обусловленные злонамеренным использованием цифровых технологий**

39. Во всем мире цифровые технологии помогают людям общаться, делиться новостями и информацией, учиться и принимать решения. В ситуациях вооруженного конфликта информация может помочь спасти людские жизни. В то же время она может быть неправомерно использована для пропаганды ненависти и подстрекательства к насилию. Во многих конфликтных ситуациях социальные сети используются для того, чтобы распространять дезинформацию, сеять раздор и провоцировать обострение насилия. В нестабильных условиях воздействие языка ненависти усиливается посредством цифровых технологий, что предоставляет как отдельным лицам, в том числе политическим деятелям, так и организованным группам возможности для извлечения выгоды из существующих страхов и недовольства и для подстрекательства к насилию. Для некоторых негосударственных вооруженных групп, таких как ИГИЛ, социальные сети являются важным средством вербовки, манипулирования и координации действий.

40. Для реагирования на такое злонамеренное использование цифровых технологий необходим комплексный подход. Он включает проведение профилактических мероприятий, накопление опыта для мониторинга, обнаружения и оценки угроз, повышение устойчивости пострадавшего населения к негативным факторам и уровня его цифровой грамотности, а также смягчение пагубных последствий распространения соответствующей информации. Все это необходимо делать, ограничивая свободу выражения мнений и свободу информации только в тех случаях, когда эти ограничения являются законными, необходимыми и соразмерными риску. Для этого необходимо участие государств-членов, гражданского общества, частного сектора и региональных и международных организаций, включая Организацию Объединенных Наций. В мае 2019 года Организация Объединенных Наций приступила к осуществлению Стратегии и плана действий Организации Объединенных Наций по борьбе с языком ненависти<sup>10</sup>, намереваясь с ее помощью активизировать свои усилия по устранению коренных причин и определяющих факторов использования языка ненависти и созданию условий для принятия эффективных ответных мер.

41. Возможные формы вредоносного использования цифровых технологий включают и кибератаки, нацеленные на критически важную инфраструктуру. В частности, активное распространение цифровых технологий и взаимосвязанность секторов здравоохранения и энергетики делает эти сектора особенно уязвимыми как для целенаправленных кибератак, так и для случайного ущерба в результате нападений, направленных на другие цели. Этой уязвимостью часто пытаются воспользоваться в период кризисов, в том числе во время пандемии COVID-19, в ходе которой медицинские учреждения в ряде стран подверглись серьезным кибератакам, а Международная организация уголовной полиции (Интерпол) сообщила о росте числа атак с использованием вируса-вымогателя. ВОЗ столкнулась с огромным количеством кибератак и инцидентов, в ходе которых нарушители пытались выдать себя за других лиц. Аналогичным образом, кибератаки, сказывающиеся на функционировании инфраструктуры электроэнергетики и водоснабжения в условиях вооруженного кон-

<sup>10</sup> См. [https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/advising-and-mobilizing/Action\\_plan\\_on\\_hate\\_speech\\_RU.pdf](https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/advising-and-mobilizing/Action_plan_on_hate_speech_RU.pdf).

фликта могут причинить значительный ущерб гражданскому населению. Рост глобальной взаимосвязанности означает, что частота таких атак и масштабы их последствий, возможно, будут расти, затрагивая одновременно множество систем или сетей. Меры, принимаемые в ответ на эти нападения, могут привести к усилению существующей угрозы для гражданского населения. Проблемы, связанные с определением того, кто стоит за кибератаками и каковы намерения этих лиц, усугубляются проблемами, связанными с четким разграничением государственных и негосударственных субъектов в киберпространстве. Все большее число государств признают, что нормы международного гуманитарного права применимы к операциям в киберпространстве во время вооруженных конфликтов<sup>11</sup>. Несмотря на это, необходимо продолжить обдумывать данную проблему, с тем чтобы выявить способы уменьшения потенциальных людских потерь в результате таких операций и выработать консенсус в отношении толкования норм международного гуманитарного права.

#### **Страдания гражданских лиц, усугубляемые экологическими последствиями конфликтов и изменения климата**

42. В предыдущем докладе подчеркивалось негативное воздействие конфликта на окружающую среду и его последствия для здоровья людей (S/2019/373, п. 50). Вооруженный конфликт оказывает прямое и значительное воздействие на природную среду, приводя к долгосрочному разрушению местообитаний, непосредственной гибели дикой природы в результате браконьерства или вследствие того, что она становится источником продовольствия для населения, затронутого конфликтом, к чрезмерной эксплуатации и деградации природных ресурсов, а также к росту загрязнения почвы, воздуха и воды. Это может иметь пагубные последствия для местного населения и окружающей среды, от которой зависит его жизнь.

43. Заслуживает одобрения возросшее внимание государств-членов, международных организаций и гражданского общества к проблеме ущерба, наносимого окружающей среде в результате вооруженных конфликтов. В ходе проведенной Советом Безопасности в декабре 2019 года дискуссии по формуле Аррии были высказаны важные предложения, которые заслуживают дальнейшего изучения и обсуждения. Кроме того, правительствам для представления замечаний были направлены разработанные Комиссией международного права проекты принципов, касающихся охраны окружающей среды в связи с вооруженными конфликтами. В 2020 году МККК опубликует обновленный вариант своих руководящих принципов по охране окружающей среды в периоды вооруженных конфликтов. В этом документе будут уточнены существующие нормы международного гуманитарного права и сторонам конфликтов будут рекомендованы конкретные меры, которые им следует принять в целях пропаганды и соблюдения таких норм.

44. Важность соблюдения правовых норм еще более подчеркивается тем фактом, что экологические последствия вооруженных конфликтов могут также стать одним из факторов, ведущих к изменению климата. Так, нанесение ущерба инфраструктуре, в частности нефтяным установкам и химическим объектам, а также преднамеренный поджог нефтяных скважин, как это имело место в 2016 году в Ираке, могут привести к выбросу в атмосферу больших объемов парниковых газов и других загрязняющих веществ, переносимых по воздуху.

<sup>11</sup> International Committee of the Red Cross (ICRC), *International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflict: Recommitting to Protection in Armed Conflict on the 70th Anniversary of the Geneva Conventions* (October 2019).

45. При этом для последствий изменения климата особенно уязвимо затронутое конфликтами население. Вооруженный конфликт ведет к ущербу для инфраструктуры или ее разрушению и уменьшению финансовой стабильности, а также негативно влияет на приток иностранных инвестиций и осуществление внешних экономических интервенций, которые в противном случае могли бы способствовать адаптации к последствиям изменения климата<sup>12</sup>. Множество конфликтов во всем мире происходят в теплых климатических зонах, в которых сельское хозяйство является распространенным и преобладающим источником средств к существованию и которые особенно чувствительны к климатическим потрясениям. По данным Управления по координации гуманитарных вопросов, все восемь наиболее серьезных продовольственных кризисов в мире связаны как с конфликтами, так и с климатическими потрясениями. В странах Африки к югу от Сахары сочетание конфликтов, наводнений, засух и других стихийных бедствий привело к удвоению числа новых случаев внутреннего перемещения всего лишь за трехлетний период с 2015 по 2018 год<sup>13</sup>. Конфликты подрывают процесс наращивания институционального потенциала и способность государств и их населения адаптироваться к изменению климата и планировать свои действия в связи с ним. Исключительно важно углубить понимание взаимосвязи между конфликтами и изменением климата.

#### **Защита гражданского населения, миротворческие и специальные политические миссии**

46. Защита гражданских лиц будет оставаться одной из первостепенных задач в рамках миротворческих операций Организации Объединенных Наций в соответствии с мандатами, предоставленными этим операциям Советом Безопасности. Миротворческие операции, развернутые в местах с изменяющейся обстановкой в плане безопасности, будут и дальше адаптироваться к этим условиям в интересах обеспечения защиты гражданского населения на основе комплексного подхода, в основе которого лежат усилия гражданского, полицейского и военного компонентов. Этот всеобъемлющий и комплексный подход изложен в пересмотренной стратегии защиты гражданских лиц Департамента миротворческих операций и разработанном им новом руководстве, озаглавленном «Справочник по защите гражданских лиц в ходе миротворческих операций Организации Объединенных Наций». Руководителям миссий и советникам по вопросам защиты гражданских лиц будет оказываться содействие в осуществлении этой стратегии и положений руководства, для чего будут организовываться поездки на места и учебная подготовка в районе действия миссии, а также виртуальная агитационная кампания, включающая проведение мероприятий и предоставление информационных ресурсов.

47. Взаимодействуя с другими субъектами, занимающимися вопросами защиты, миротворческие операции Организации Объединенных Наций совместно с местным населением, государствами-членами и региональными организациями будут и впредь помогать принимающим государствам нести их главную ответственность по защите гражданского населения. Стремясь к установлению долгосрочного и прочного мира, миротворческие операции будут согласовывать свое участие в политической деятельности и содействие мирным процессам с военными, полицейскими и низовыми подходами к защите и тем самым обеспечивать применение последовательного и комплексного подхода в масштабах всей соответствующей миссии. Миротворческие операции будут прилагать

<sup>12</sup> Norwegian Red Cross, *Overlapping Vulnerabilities: The Impacts of Climate Change on Humanitarian Needs* (Oslo, 2019).

<sup>13</sup> *Global Humanitarian Overview 2020* (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, December 2019).



усилия по выявлению и смягчению рисков для гражданского населения, обусловленных присутствием и деятельностью этих операций.

48. Для того чтобы содействовать применению инициативного и упреждающего подхода к вопросам мира и безопасности в рамках всей системы Организации Объединенных Наций, миротворческим операциям потребуется более структурированный подход к защите гражданского населения в переходный период и в период изменений модели присутствия Организации Объединенных Наций на местах. Это относится, в частности, к случаям, в которых гражданское население непрерывно подвергается опасности как во время, так и после реорганизации, сокращения численности и свертывания той или иной миротворческой операции. Это потребует налаживания сотрудничества и диалога между субъектами системы Организации Объединенных Наций, Советом Безопасности и принимающими государствами при планировании деятельности на переходном этапе. Потребуется установить четкие контрольные показатели и стандарты для обеспечения того, чтобы защита гражданских лиц оставалась центральным элементом общесистемного подхода Организации Объединенных Наций, в рамках которого первоочередное внимание уделяется потребностям подверженного риску населения с учетом имеющихся инструментов и ресурсов.

49. Специальные политические миссии Организации Объединенных Наций, как правило, не получают мандата на применение силы и использование военного и полицейского компонентов для защиты гражданского населения, однако эти миссии тоже могут играть важную роль. В зависимости от оперативной обстановки они могут содействовать обеспечению защиты гражданских лиц, участвуя в политической и общественной жизни, занимаясь оказанием добрых услуг, налаживанием диалога, укреплением потенциала и информационно-просветительской деятельностью. Некоторым из этих миссий предоставляется мандат на оказание поддержки национальным властям в деле защиты и поощрения соблюдения прав человека, а также повышения эффективности правоохранительной системы, совершенствования судебных механизмов и усиления уголовной ответственности за тяжкие преступления.

#### **IV. Основные нерешенные задачи: обеспечение соблюдения правовых норм и создание условий для привлечения виновных к ответственности за серьезные нарушения**

50. Следует вновь напомнить о том, что ужасные страдания, причиняемые гражданскому населению, значительно уменьшились бы, если бы стороны конфликтов соблюдали нормы международного гуманитарного права и международного права прав человека и если бы третьи государства принимали меры для обеспечения соблюдения норм международного гуманитарного права. Однако незыблемой остается одна простая истина: соблюдение правовых норм и привлечение к ответственности виновных в серьезных нарушениях представляют собой две наиболее насущные задачи в контексте усиления защиты гражданских лиц.

##### **От призывов соблюдать правовые нормы — к реальным действиям**

51. На протяжении 2019 года государства-члены, Организация Объединенных Наций и другие субъекты подчеркивали важность обеспечения защиты гражданских лиц и подтверждали свою приверженность нормам международного гуманитарного права и их соблюдению. Помимо этого, как отмечалось в пункте 4 выше, со стороны государств были выдвинуты важные инициативы.

Сформулированный Германией и Францией призыв к действиям в целях повышения уважения к нормам международного гуманитарного права и гуманитарной деятельности, осуществляемой в соответствии с установленными принципами, поддержали 43 государства-члена. В декабре 2019 года Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца приняла поэтапный план более эффективной реализации норм международного гуманитарного права на национальном уровне.

52. Государства, поддержавшие упомянутый выше призыв к действиям, обязались предпринять конкретные шаги в целях повышения уважения к нормам международного гуманитарного права, и в частности принять или укрепить национальные рамочные программы по вопросам защиты для претворения в жизнь этого призыва на внутригосударственном уровне. В качестве меры 1, суть которой изложена в докладах за 2018 и 2019 годы ([S/2018/462](#) и [S/2019/373](#)), государствам настоятельно рекомендовалось разработать такие рамочные программы в качестве средства повышения уважения к правовым нормам при ведении военных действий, установив четкие институциональные полномочия и обязанности по защите гражданского населения. Эти рамочные программы должны, в частности, предусматривать упреждающий подход к предотвращению или, как минимум, смягчению ущерба, причиняемого гражданскому населению, и принятию ответных мер, а также способствовать усилению защиты гражданских лиц государственными и негосударственными вооруженными группами. С точки зрения защиты гражданских лиц было бы желательно, чтобы государства-члены, опираясь на указанную инициативу, разработали бы рамочные программы, включив в них элементы, аналогичные тем, которые приведены в приложении к докладу за 2018 год.

53. Помимо этого, упомянутый выше призыв к действиям включает обязательства по организации учебной подготовки сил партнеров по вопросам международного гуманитарного права, а также обязательства по содействию негосударственным вооруженным группам в проведении такой подготовки. Оба этих вида деятельности имеют решающее значение для обеспечения соблюдения правовых норм и должны осуществляться. Как отмечается в описании меры 2 в докладах за 2018 и 2019 годы, для повышения уважения негосударственным вооруженным группам к правовым нормам требуется постоянное стратегическое взаимодействие гуманитарных и других соответствующих субъектов с такими группами на основе конкретных принципов. Это не придает соответствующим группам легитимности, но отражает реальное положение дел, при котором взаимодействие с негосударственными вооруженными группами является неперенным условием обеспечения соблюдения правовых норм, ведения переговоров о предоставлении гуманитарного доступа и осуществления гуманитарной деятельности.

#### **Необходимость наличия политической воли для устранения пробела в части привлечения виновных к ответственности**

54. Как подчеркивается в описании меры 3 в докладах за 2018 и 2019 годы, обеспечение привлечения к ответственности за правонарушения играет важную роль в повышении эффективности соблюдения правовых норм. Тем не менее в этом направлении по-прежнему прилагается недостаточно усилий.

55. В прошлом Совет Безопасности уже принял существенные меры для укрепления механизма привлечения к ответственности лиц, виновных в совершении серьезных нарушений норм международного гуманитарного права и права прав человека. К числу этих мер относится, например, создание Международного трибунала по бывшей Югославии и Международного уголовного

трибунала по Руанде соответственно в 1993 и 1994 годах, создание Международной комиссии по расследованию в Дарфуре в 2004 году и Международной комиссии по расследованию в Центральноафриканской Республике в 2013 году. В 2005 году, опираясь на выводы Международной комиссии по расследованию событий в Дарфуре, Совет предпринял беспрецедентный шаг и передал вопрос о ситуации в Дарфуре на рассмотрение Прокурора Международного уголовного суда; а в 2011 году передал на рассмотрение Прокурора вопрос о ситуации в Ливии.

56. Генеральная Ассамблея учредила Международный беспристрастный и независимый механизм для содействия проведению расследований в отношении лиц, которые несут ответственность за наиболее серьезные преступления по международному праву, совершенные в Сирийской Арабской Республике с марта 2011 года, и их судебному преследованию, который призван обеспечить сбор и сохранение доказательств преступлений, совершенных в Сирийской Арабской Республике, для привлечения виновных к ответственности в будущем. Совет по правам человека учредил Независимую международную комиссию по расследованию событий в Сирийской Арабской Республике; независимую международную миссию по установлению фактов относительно Мьянмы, после которой в 2018 году был создан Независимый механизм по расследованию для Мьянмы; а также Группу видных международных и региональных экспертов по Йемену.

57. В числе других событий следует отметить передачу в 2019 году юридического спора на рассмотрение Международного Суда в соответствии с Конвенцией о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, что повлекло за собой возбуждение дела *Гамбия против Мьянмы*. В результате в январе 2020 года было вынесено решение с указанием временных мер, которые надлежит принять в целях защиты представителей этнической группы рохинджа. Что касается национального уровня, то в ряде государств в соответствии с принципом универсальной юрисдикции проходит череда расследований, арестов и уголовных процессов в связи с совершением международных преступлений в Сирийской Арабской Республике, а также в Либерии и Руанде.

58. Во избежание повторения военных преступлений и в целях установления справедливости в отношении жертв необходимо, чтобы в связи с обвинениями в военных преступлениях проводилось заслуживающее доверия расследование и судебное преследование, где бы и когда бы они ни осуществлялись.

59. Что касается того, в какой степени стороны конфликтов принимают необходимые меры для выявления и расследования возможных серьезных нарушений, то здесь имеются различия между государствами с точки зрения как внутренних правовых систем, так и практических шагов. МККК и Женевская академия международного гуманитарного права и прав человека недавно опубликовали рекомендации для государств, содержащие общую рамочную основу для расследований, проводимых в ходе вооруженных конфликтов, и соответствующие международные принципы и стандарты<sup>14</sup>.

60. Крайне мало (а возможно, и не существует) военных структур, которые регулярно отслеживают или расследуют случаи причинения вреда гражданскому населению в результате проведенных ими операций, однако такие действия могли бы помочь выявить возможные серьезные нарушения. В одном из недавних исследований были выявлены несоответствия в отношении того, ко-

<sup>14</sup> ICRC and the Geneva Academy for International Humanitarian Law and Human Rights, "Guidelines on investigating violations of international humanitarian law: law, policy and good practice" (September 2019).

гда и каким образом проводятся расследования случаев причинения вреда гражданскому населению, при этом были приняты к сведению случаи, в которых выводы по итогам расследований делались на основании неполной или недостоверной внутренней информации, а также случаи недостаточного учета внешних доказательств, таких как результаты опроса свидетелей или поездок на места<sup>15</sup>. В этом исследовании содержатся рекомендации по усовершенствованию существующих методов работы. Кроме того, Организация Объединенных Наций недавно опубликовала рекомендации, призванные помочь в создании систем учета человеческих потерь, в том числе в ситуациях вооруженного конфликта<sup>16</sup>.

61. Как в призыве к действиям в целях повышения уважения к нормам международного гуманитарного права и гуманитарной деятельности, осуществляемой в соответствии с установленными принципами, так и в поэтапном плане более эффективной реализации норм международного гуманитарного права на национальном уровне затрагивается вопрос о привлечении к ответственности за нарушения. Кроме того, этот вопрос получил широкое освещение в научных работах<sup>17</sup>. Обязанность поощрять и обеспечивать привлечение виновных к ответственности лежит прежде всего на государствах, и для ее выполнения они должны принимать конкретные, заслуживающие доверия практические меры. В течение последних 20 лет доклады Генерального секретаря о защите гражданских лиц включают обширные рекомендации в отношении привлечения к ответственности, которые остаются актуальными по сей день и должны быть выполнены (см., например, S/2009/277, пп. 61–73).

62. С учетом информации, содержащейся в различных вышеприведенных источниках, государствам-членам, а также негосударственным сторонам конфликтов по мере целесообразности рекомендуется принять следующие меры:

- a) обеспечить учебную подготовку военнослужащих и членов негосударственных вооруженных групп по вопросам международного гуманитарного права и международного права прав человека, включая переподготовку;
- b) публиковать уставы, приказы и инструкции, в которых излагаются их соответствующие обязанности, и обеспечивать возможность проведения соответствующих процедур расследования, а также привлечения юрисконсультов для информирования командиров о правоприменительной практике;
- c) обеспечить соблюдение приказов и инструкций путем создания эффективных механизмов контроля и отчетности, а также дисциплинарных процедур, центральным элементом которых должно быть строгое соблюдение принципа ответственности командования;
- d) сформировать отдельный потенциал для отслеживания и анализа сообщений о причинении вреда гражданскому населению, а также принятия в связи с ними ответных мер и извлечения соответствующих выводов.

63. Кроме того, государствам-членам (если они еще не сделали этого), следует предпринять следующие шаги:

<sup>15</sup> Centre for Civilians in Conflict, Columbia Law School Human Rights Institute, *In Search of Answers: U.S. Military Investigations and Civilian Harm* (2020).

<sup>16</sup> Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Guidance on Casualty Recording* (United Nations publication, Sales No. E.20.XIV.1).

<sup>17</sup> См., например, T. Meron, "Closing the accountability gap: concrete steps toward ending impunity for atrocity crimes", *American Journal of International Law*, vol. 112, issue 3, pp. 433–451 (July 2018).

а) принять национальное законодательство об уголовном преследовании лиц, подозреваемых в совершении военных преступлений, преступлений против человечности, геноцида и других нарушений международного гуманитарного права и международного права прав человека, и обеспечить возмещение ущерба жертвам;

б) организовать розыск и уголовное преследование лиц, подозреваемых в совершении военных преступлений, преступлений против человечности, геноцида и других нарушений международного гуманитарного права и международного права прав человека, или их экстрадицию в соответствии с применимыми нормами международного права;

с) присоединиться к числу участников Римского статута Международного уголовного суда;

д) в полной мере сотрудничать с Международным уголовным судом и другими следственными и судебными механизмами.

64. Совету Безопасности, в свою очередь, настоятельно рекомендуется рассмотреть возможность принятия следующих мер:

а) продолжить передавать на рассмотрение Международного уголовного суда вопросы, касающиеся ситуаций, в которых предположительно имели место преступления, подпадающие под юрисдикцию Суда;

б) настаивать на том, чтобы государства-члены в полной мере сотрудничали с Международным уголовным судом и аналогичными судебными механизмами;

с) при необходимости придавать такому сотрудничеству обязательный характер путем принятия целенаправленных мер;

д) систематически запрашивать доклады о серьезных нарушениях международного гуманитарного права и международного права прав человека;

е) наделять комиссии по расследованию полномочиями по рассмотрению ситуаций, вызывающих озабоченность в связи с такими нарушениями, в целях выявления виновных и привлечения их к ответственности на национальном уровне.

65. Помимо этого, государствам-членам настоятельно рекомендуется:

а) инвестировать средства в усовершенствование систем следственных и судебных органов и органов прокуратуры, в том числе в третьих странах;

б) принять надлежащие меры для обеспечения защиты жертв и свидетелей, с тем чтобы их участие в расследованиях и судебных процессах было безопасным;

с) наращивать межгосударственное сотрудничество, в том числе обеспечивая возможности для обмена опытом в целях укрепления потенциала национальных субъектов, включая судей, прокуроров, адвокатов защиты и следователей;

д) рассматривать и поддерживать инициативы на региональном уровне, направленные на привлечение виновных к ответственности;

е) разработать новаторские методы поощрения и обеспечения более эффективного привлечения виновных к ответственности;

f) отказаться от объявления амнистий и предоставления иммунитета определенным лицам в случае совершения военных преступлений, преступлений против человечности, геноцида и других серьезных нарушений норм международного гуманитарного права и международного права прав человека.

66. Укрепление механизма привлечения к ответственности виновных в совершении международных преступлений и других нарушений международного гуманитарного права и международного права прав человека требует гораздо более значительных политических и финансовых инвестиций в национальные процессы не только в странах, затронутых конфликтом, но и в других государствах-членах. Я настоятельно призываю государства принять все необходимые меры в контексте коллективной ответственности международного сообщества, которая заключается в предотвращении этих преступлений и нарушений, организации их расследования и уголовного преследования виновных в первоочередном порядке, а также в выработке на основе изложенных выше рекомендаций принципиального и комплексного подхода к обеспечению привлечения виновных к ответственности.

## V. Заключение

67. Наиболее эффективным способом защиты гражданских лиц является предотвращение возникновения, эскалации, продолжения и возобновления вооруженных конфликтов. Сейчас, когда мир столкнулся с колоссальной проблемой, которую представляет собой пандемия COVID-19, как никогда остро необходимо заставить умолкнуть оружие. Я вновь настоятельно рекомендую сторонам конфликтов откликнуться на мой призыв к прекращению огня во всем мире, чтобы содействовать усилиям по борьбе с этой пандемией. В тех случаях, когда мы не в состоянии предотвратить или урегулировать конфликт, принципиально важно, чтобы стороны конфликта, государства-члены, Организация Объединенных Наций и гражданское общество коллективно занимались усилением защиты гражданских лиц. В самом простом смысле это означает обеспечение соблюдения правовых норм при любых обстоятельствах и привлечение к ответственности виновных в серьезных нарушениях. Перечисленные выше субъекты знают, как этого добиться, и располагают соответствующими инструментами. То, что нам требуется — сегодня более, чем когда-либо — это политическая воля и твердая готовность уделять первоочередное внимание защите гражданских лиц, чтобы она стала ощутимой реальностью для тех, кто затронут вооруженным конфликтом сегодня и будет затронут в будущем.