

Использование военных ресурсов и средств гражданской обороны (ВРСГО)

29 апреля 2024

Основные идеи

- Существуют международно признанные общесистемные стратегии и руководящие принципы ООН, а также специальный координатор УВКБ ООН CM-Coord для поддержки чрезвычайных операций УВКБ ООН в принятии решений об использовании военных ресурсов и средств гражданской обороны (ВРСГО).
- Использование ВРСГО в гуманитарном контексте может рассматриваться только как крайнее средство.
- В данном контексте термин «крайнее средство» означает срочную необходимость в спасении жизней, которую невозможно удовлетворить с помощью стандартных/не связанных с ВРСГО мер по оказанию гуманитарной помощи.
- Развертывание ВРСГО всегда должно дополнять гражданский (гуманитарный) потенциал, быть конкретным и ограниченным по времени и масштабам, чтобы избежать зависимости от этих ресурсов и средств.
- Запрос на развертывание ВРСГО должен быть направлен через КР/КГ и поддержан организациями-членами НСТ, поскольку оно затронет всех участников гуманитарной деятельности.
- Решение об использовании ВРСГО без должного руководства несет в себе риск негативного воздействия на восприятие нейтралитета, беспристрастности и оперативной независимости гуманитарных организаций.
- Уделяйте особое внимание вопросам, связанным с процедурами использования военного и/или вооруженного сопровождения и обеспечения безопасности (стационарными или патрульными службами) военными и/или вооруженными субъектами. Это все еще относится к использованию ВРСГО.

1. Общая информация

Военные ресурсы и средства гражданской обороны (ВРСГО), как определено в «Руководящих принципах Осло» 1994 года, *«включают персонал по оказанию чрезвычайной помощи, оборудование, материалы и услуги, предоставляемые иностранными военными организациями и организациями гражданской обороны в целях международной гуманитарной помощи. В дополнение к этому организация гражданской обороны* означает любую организацию, которая под контролем правительства выполняет функции, перечисленные в пункте 1 статьи 61 Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям 1949 года»*. В ситуациях, когда эти ресурсы находятся под контролем ООН, они называются ВРСГО ООН.

В прошлом в сложных чрезвычайных ситуациях проводилось различие между военной и невоенной сферами деятельности. Однако в новейшей истории вооруженные силы все чаще участвуют в операциях, не связанных с военными действиями, включая оказание чрезвычайной помощи и услуг местному населению. В то же время, из-за меняющегося характера современных сложных чрезвычайных ситуаций гуманитарное сообщество сталкивается с возросшими оперативными проблемами, а также с большими рисками и угрозами для своих сотрудников на местах, что порой вынуждает часть из них в отдельных случаях обращаться за поддержкой или защитой к вооруженным силам в конкретных ситуациях. Таким образом, практические реалии на местах постепенно вызвали необходимость в различных формах координации между гражданским и военным секторами гуманитарных операций.

2. Актуальность для операций в чрезвычайных ситуациях

Сложные чрезвычайные ситуации, как правило, связаны с высоким уровнем небезопасности, повреждением критически важной инфраструктуры, отсутствием базовых услуг и высоким уровнем гуманитарных потребностей. Поскольку в любой чрезвычайной ситуации существует множество действующих лиц, к которым можно обратиться за помощью или предложить свою поддержку, вооруженные силы и другие вооруженные субъекты могут быть единственным вариантом оказания поддержки в зонах конфликтов или стихийных бедствий, где традиционные гражданские поставщики, такие как государственные органы и гуманитарные организации, могут быть лишены возможности действовать.

Важно отметить, что если как гуманитарные, так и военные организации будут оказывать одну и ту же помощь без должного руководства, это может привести к размыванию гуманитарного пространства и подрыву принципов гуманитарной деятельности. Это может привести к тому, что гуманитарные организации, включая УВКБ ООН, станут прямыми мишенями воюющих сторон и им будет отказано в доступе к затронутому населению, а

также повлиять на другие гуманитарные операции, в результате чего затронутое население станет непосредственными мишенями воюющих сторон.

Прежде чем присоединиться к вооруженным силам или использовать средства военной и гражданской обороны, необходимо тщательно рассмотреть такие факторы, как восприятие, безопасность как гуманитарных работников, так и лиц, о которых мы заботимся, в дополнение к немедленной поддержке, необходимой для спасения жизни. В итоге лица, принимающие решения, должны взвесить риск для гуманитарных организаций и их способность эффективно действовать в настоящий момент и в будущем с учетом насущных потребностей пострадавшего населения и необходимости использования ВРСГО.

3. Основное руководство

Регламентирующие документы, принципы и/или стандарты, которыми следует руководствоваться при принятии решений

Международное сообщество в лице Консультативной группы по использованию военных ресурсов и средств гражданской обороны (ВРСГО) и МПК согласовали следующие ключевые руководящие документы для взаимодействия между гуманитарным и военным сообществами:

1. [«Руководящие принципы Осло: Руководящие принципы использования иностранных военных ресурсов и средств гражданской обороны для оказания помощи в случае бедствий, ноябрь 2007 г.»](#): для использования ВРСГО в целях поддержки в оказании гуманитарной помощи в случае чрезвычайных ситуаций природного, техногенного или экологического характера в мирное время.
2. [«Руководящие принципы использования военных ресурсов и средств гражданской обороны в целях поддержки гуманитарной деятельности Организации Объединенных Наций в сложных чрезвычайных ситуациях, март 2003 г.»](#): для использования ВРСГО в условиях вооруженных конфликтов или сложных чрезвычайных ситуаций.
3. [«Не имеющие обязательной силы руководящие принципы МПК по использованию военных и вооруженных эскортов для гуманитарных конвоев, февраль 2013 г.»](#): применимы соответственно в случае стихийных бедствий и сложных чрезвычайных ситуаций, чтобы помочь гуманитарным организациям в полной мере оценить последствия использования вооруженного сопровождения для облегчения гуманитарных операций, обеспечить основу для определения того, следует ли и в каких случаях использовать вооруженный эскорт, и как это делать эффективно.
4. [«Руководство и операционные принципы МПК по военно-гражданским взаимоотношениям и использованию военных ресурсов, июнь 2004 г.»](#): справочный документ, освещающий природу и характер военно-гражданских отношений в сложных чрезвычайных ситуациях, принципы и концепции, которых должны придерживаться субъекты гуманитарной деятельности, взаимодействующие с военными субъектами, и практические соображения.

Важно понимать, как и когда следует применять эти руководящие принципы и как они

должны осуществляться, прежде чем обращаться за поддержкой и/или взаимодействовать с военными субъектами для обеспечения доставки гуманитарной помощи в условиях чрезвычайной ситуации или стихийного бедствия.

Соображения, касающиеся использования военных ресурсов или средств гражданской обороны

- Рассмотрите регламентирующие документы, принципы и/или стандарты, относящиеся к контексту (будь то стихийное бедствие или сложная чрезвычайная ситуация).
- Рассмотрение должно проводиться в соответствии с принципами **гуманности, нейтралитета и беспристрастности** в соответствии с резолюцией 46/182 Генеральной Ассамблеи ООН. Из этого следует, что военные ресурсы и средства гражданской обороны воюющих сил или подразделений, которые активно участвуют в боевых действиях, не должны использоваться для поддержки гуманитарной деятельности.
- Запросы о предоставлении военных ресурсов должны подаваться координатором по гуманитарным вопросам/координатором-резидентом в консультации с гуманитарной страновой группой (НСТ) и с согласия правительства принимающей страны, а не политических властей, и основываться исключительно на гуманитарных критериях.
- Гуманитарные организации должны использовать ВРСГО в качестве **крайней меры**, т. е. только в отсутствие какой-либо другой доступной гражданской альтернативы для удовлетворения неотложных гуманитарных потребностей в необходимый период времени.
- Гуманитарная операция, использующая военные ресурсы, должна сохранять свой гражданский характер. Несмотря на то, что военные ресурсы останутся под контролем военных, операция в целом должна оставаться под общим руководством и контролем ответственной гуманитарной организации при общем контроле и полномочиях координатора по гуманитарным вопросам.
- Гуманитарная работа должна выполняться гуманитарными организациями. Поскольку военные организации призваны играть определенную роль в поддержке гуманитарной деятельности, она не должна, насколько это возможно, включать прямую помощь, с тем чтобы сохранить четкое различие между обычными функциями и ролями гуманитарных и военных заинтересованных сторон.
- Любое использование ВРСГО с самого начала должно быть четко ограничено по времени и масштабам и представлять собой элемент стратегии выхода из сложной ситуации, который четко определяет, как выполняемые функции могли бы в будущем выполняться гражданским персоналом.
- Страны, предоставляющие военный персонал для поддержки гуманитарных операций, должны обеспечить соблюдение ими Кодексов поведения ООН и гуманитарных принципов.
- Роль координации действий гражданских и военных властей в рамках гуманитарных операций (ООН-ГВКоорд) лежит на УКГВ, которое обеспечивает надлежащее и эффективное использование военных ресурсов и средств гражданской обороны

(ВРСГО) в операциях по ликвидации последствий стихийных бедствий и оказанию гуманитарной помощи. Для этого необходимо создать координационные механизмы ООН-ГВКоорд для поддержки взаимодействия и сотрудничества на местах, соблюдая при этом [гуманитарные принципы](#) и защищая гуманитарное пространство в поддержку Координатора по гуманитарным вопросам (КГ) в координации с СГООН.

Учреждение Организации Объединенных Наций, включая УВКБ ООН или правительство затронутой страны, как правило, через координатора-резидента/координатора по гуманитарным вопросам, может запросить ВРСГО через Секцию по вопросам координации между гражданскими и военными (СМКС), когда все другие источники оказались недостаточными, исчерпаны или недоступны. В тех местах, где УКГВ не ведет свою деятельность, отделением УВКБ ООН предлагается связаться с координаторами СМ-Coord УВКБ ООН в Службе безопасности на местах.

Если государства-члены ООН предлагают помощь ВРСГО, это решение должно быть тщательно рассмотрено в консультации с координатором-резидентом/координатором по гуманитарным вопросам, поскольку, несмотря на потенциальные преимущества в краткосрочной перспективе, воздействие и восприятие совместной работы с военными субъектами могут иметь долгосрочные разрушительные последствия, в особенности в сложных чрезвычайных ситуациях, в которых субъекты могут быть стороной в конфликте.

Не менее важно понимать концепцию крайней меры, которая была определена консультативной группой по ВРСГО. Иностранные военные ресурсы и средства гражданской обороны следует запрашивать только в тех случаях, когда нет сопоставимой гражданской альтернативы и только использование военных ресурсов или средств гражданской обороны может удовлетворить острую гуманитарную потребность. Поэтому военные ресурсы или средства гражданской обороны должны быть уникальными по своим возможностям и доступности. Военные ресурсы и средства гражданской обороны следует рассматривать как инструменты, дополняющие существующие механизмы оказания чрезвычайной помощи; они должны предоставляться по просьбе или с согласия затронутого государства и в целом на основе обращения за международной помощью.

При решении вопроса о том, использовать ли ВРСГО, необходимо учитывать, касается ли запрос прямых или косвенных гуманитарных услуг, которые могут предоставляться военными, что сопряжено с различными уровнями рисков, связанных с восприятием гуманитарного нейтралитета, беспристрастности и гуманности:

- **Прямая помощь** — это непосредственное распределение товаров и услуг среди затронутых лиц, для которого обеспечивается видимость, и, таким образом, непосредственно связано с оказанием гуманитарной помощи, что сопряжено с высоким риском для репутации гуманитарных организаций.
- **Косвенная помощь**, по крайней мере, на шаг удалена от населения и, следовательно, менее заметна, но все же может быть связана с гуманитарной деятельностью (например, перевозкой гуманитарной помощи или персонала на военных автомобилях), которая требует тщательного управления.
- **Поддержка инфраструктуры** с помощью ВРСГО может способствовать усилиям по

оказанию помощи в чрезвычайных ситуациях так, что эта помощь будет едва заметна или почти не связана с гуманитарной деятельностью, поскольку другие лица (например, население принимающей страны) также получают выгоду, например, от ремонта дорог, управления воздушным пространством, очистки водных ресурсов.

Во многих чрезвычайных ситуациях уже могут быть задействованы военные, и может показаться, что гуманитарное сообщество работает бок о бок с вооруженными силами, в особенности в рамках миротворческой операции ООН. В местах, где уже могут быть развернуты военные субъекты, координатор по гуманитарным вопросам должен четко определить оперативные руководящие принципы страны по координации военно-гражданской деятельности. Принципы должны быть разработаны в консультации с СГООН/НСТ. Там, где это возможно, создание координационной группы может решить проблему и снизить напряженность в тех случаях, когда военные действительно присутствуют на местах и оказывают поддержку населению.

Иностранная помощь ВРСГО должна предоставляться затронутому государству или принимающему учреждению бесплатно, если иное не согласовано между заинтересованными государствами или не регулируется международными соглашениями. В целом расходы, связанные с использованием ВРСГО в миссиях по оказанию помощи при стихийных бедствиях за рубежом, должны покрываться за счет средств, отличных от тех, которые выделяются на международную гуманитарную деятельность или деятельность в области развития.

Основные вопросы, которые помогут принять решение об использовании ВРСГО в широком смысле:

- Являются ли страны/организации, предлагающие ВРСГО, также сторонами конфликта?
- В зависимости от необходимости, способны ли субъекты военной или гражданской обороны справиться с этой задачей? ○ Как долго потребуются ВРСГО?
- Возможно ли развертывание ВРСГО без применения оружия или дополнительных сил обеспечения безопасности?
- Как это объединение повлияет на безопасность персонала ООН и других гуманитарных работников?
- Какое влияние будет оказано на восприятие нейтральности и/или беспристрастности ООН?
- Какие меры контроля и координации необходимы?
- Как и когда будет осуществлен возврат к гражданской ответственности?
- Каковы последствия для подмандатных лиц, других гуманитарных организаций и гуманитарных операций в среднесрочной и долгосрочной перспективе?

Соображения, касающиеся использования вооруженного эскорта в поддержку гуманитарных конвоев

Не имеющие обязательной силы Руководящие принципы МПК от 2013 года по использованию вооруженного эскорта гуманитарных конвоев призваны помочь

определить, когда и как использовать военный или иной вооруженный эскорт для сопровождения гуманитарных конвоев с применением [процедур управления рисками безопасности](#) в рамках ООН и организаций, не входящих в систему ООН. Они учитывают увеличение числа участников гуманитарной деятельности и возрастающую сложность осуществления принципиальной гуманитарной деятельности. Использование вооруженного эскорта должно обсуждаться Группой по обеспечению безопасности ООН и СГОООН/НСТ с повторным рассмотрением как краткосрочных, так и долгосрочных последствий использования вооруженного эскорта.

Настоящие руководящие принципы «Использования вооруженного эскорта гуманитарных конвоев» касаются исключительно гуманитарных конвоев и не предназначены для определения требований к обеспечению безопасности в лагерях, поселениях или для защиты гражданского населения.

В отношении использования вооруженного эскорта необходимо учитывать следующее, и для определения этого следует провести процесс управления рисками безопасности:

- Является ли программа критически важной?
- Обеспечит ли эскорт надлежащую безопасность или, возможно, поставит под угрозу безопасность сотрудников гуманитарных организаций?
- Соблюдается ли принцип устойчивости?
- Существуют ли альтернативы использованию вооруженного эскорта?

Гуманитарные учреждения ООН должны избегать попадания в зависимость от военных ресурсов. При рассмотрении вопроса об использовании военных ресурсов и средств гражданской обороны лица, принимающие решения, должны взвесить риск для гуманитарных работников и их способность эффективно действовать в настоящий момент и в будущем с учетом насущных потребностей затронутого населения.

Использование ВРСГО

- Определите условия работы: стихийное бедствие в мирное время, небезопасная обстановка и/или сложная чрезвычайная ситуация?
- Завершите анализ критичности программы и отметьте мероприятия уровня РС1.
- Поймите концепцию крайней меры в отношении использования ВРСГО и проанализируйте, соответствует ли данная ситуация такому определению.
- Определите конкретную цель, масштаб и временные рамки развертывания ВРСГО,

а также то, будет ли помощь ВРСГО прямой или косвенной.

- Ознакомьтесь с предлагаемыми ВРСГО, определите их уникальное преимущество и связанный с этим риск.
- Оцените, как можно сохранить нейтралитет, беспристрастность и независимость гуманитарной помощи при сотрудничестве с организациями, предоставляющими ВРСГО.
- Проведите консультации со всеми учреждениями в районе проведения операции в связи с репутационным риском для всех гуманитарных организаций.
- Если СГООН и/или НСТ договорились об использовании ВРСГО в конкретной ситуации, направьте запрос через КР/КГ.
- Задействуйте структуры CIMIC для коммуникации и координации с организацией, предоставляющей ВРСГО, обеспечивая приверженность ценностям и гуманитарным принципам ООН.
- Завершите обзор и подготовьте отчет об извлеченных уроках после использования ВРСГО и представьте его координаторам НСТ и УВКБ ООН.

4. Ссылки

[ГВКоорд УКГВ](#)

5. Основные контактные данные

Старший специалист по вопросам безопасности на местах, Служба безопасности УВКБ ООН на местах (FSS, ОЧСБС) или координатор ГВКоорд УКГВ в стране