

Консультативная служба МККК
по международному гуманитарному праву:
проблема выполнения МГП
на национальном уровне

Пол Берман

Основной задачей в области международного гуманитарного права является сегодня выполнение его норм и положений. В то время как проблема воплощения правовых обязательств государств в реальные действия является общей для всех областей международного права, существует особенно сильный контраст между прекрасно разработанными нормами и положениями гуманитарного права, многие из которых пользуются практически всеобщим признанием, и повторяющимися нарушениями этих норм и положений во время конфликтов по всему миру.

Хотя и был разработан ряд международных механизмов для содействия соблюдению гуманитарного права¹, основную ответственность за выполнение МГП несут сами государства. В соответствии с Женевскими конвенциями 1949 г. и Дополнительными протоколами к ним 1977 г. государства имеют четкое обязательство обеспечить выполнение и уважение норм гуманитарного права, а также принять с этой целью на национальном уровне ряд мер законодательного и административного характера². Для того, чтобы помочь государствам

¹ О выполнении МГП в общем см. *Adam Roberts*. The Laws of War: Problems of Implementation in Contemporary Conflicts. — Law in humanitarian crises, Vol. I European Commission, Luxembourg, 1995, pp. 13–82; *Hazel Fox, Michael Meyer (eds)*. Effecting Compliance: Armed Conflict and the New Law. Vol. II, British Institute of International and Comparative Law, London, 1993; *Frits Kalshoven, Yves Sandoz*. Implementation of international humanitarian law. Martinus Nijhoff, Dordrecht/Boston/London, 1989; *Yves Sandoz*. «Implementing International Humanitarian Law», in International Dimensions of Humanitarian Law. Henry Dunant Institute, UNESCO, Martinus Nijhoff, Paris/Geneva/Dordrecht/Boston/London, 1988, pp.259–282.

² О мерах по выполнению МГП, принимаемых государствами, см. *Dieter Fleck*. Implementing international humanitarian law: Problems and priorities. — International Review of the Red Cross (IRRC), No. 281, March—April 1991, pp. 140–153; См. также на русском языке в кн. «Меры, принимаемые государствами по выполнению международного гуманитарного права. Сборник статей и документов». Москва, МККК, 1994, с. 38–57; *Michael Bothe, Peter Macalister-Smith, Thomas Kurzidem (eds)*. National implementation of international humanitarian law. Martinus Nijhoff, Dordrecht/Boston/London, 1990; *Zidane Mériboute*. Mesures nationales de mise en œuvre du droit international humanitaire dès les temps de paix. — International Institute of Humanitarian Law Yearbook 1986–87, San Remo, pp. 103–114.

в выполнении их международных обязательств и содействовать принятию мер по выполнению МГП на национальном уровне, МККК создал Консультативную службу по международному гуманитарному праву.

Создание Консультативной службы

МККК уже давно осуществляет деятельность, направленную на содействие принятию государствами мер по выполнению МГП. Этот вопрос часто включался в повестку дня Международных конференций Красного Креста и Красного Полумесяца. Выполняя резолюцию XXV Международной конференции 1986 г., озаглавленную «Меры, принимаемые государствами по выполнению международного гуманитарного права», МККК направил государствам в 1988 г., а затем в 1991 г. письма относительно принятия таких мер¹.

Эти усилия МККК получили большую поддержку на Международной конференции по защите жертв войны, которая была созвана швейцарским правительством в Женеве 30 августа — 1 сентября 1993 г. Конференция призвала государства:

«Принимать и осуществлять на национальном уровне все соответствующие распоряжения, законы и меры, направленные на обеспечение соблюдения международного гуманитарного права, применяемого в случае вооруженного конфликта, и предусматривающие наказание за его нарушения»².

Конференция 1993 г. внесла предложение образовать Межправительственную группу экспертов для изучения практических средств содействия полному уважению и соблюдению норм гуманитарного права. Группа экспертов собралась в Женеве в январе 1995 г. и рекомендовала, в частности, создать национальные комитеты для предоставления консультативных услуг и помощи правительствам в выполнении гуманитарного права и распространении знаний о нем, осуществлять обмен информацией о мерах по его выполнению, а также расширить возможности МККК для «предоставления государствам, с их согласия, консультационных услуг в их усилиях по выполнению МГП и распространению знаний о нем»³.

МККК быстро откликнулся на это предложение. Ко времени проведения в декабре 1995 г. XXVI Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца он уже смог доложить о создании нового органа в составе своего Юридического отдела — Консультативной службы по международному

¹ См. National measures to implement international humanitarian law: Resolution V of the 25th International Conference of the Red Cross (Geneva, 1986): «Written representations by the International Committee of the Red Cross». — ICRC, Geneva, October 1991 (на русском языке см. в работе, упомянутой в сноске 2 на с. 68, с. 3–37); «National measures to implement international humanitarian law: A new move by the ICRC». — IRRC, No. 263, March—April 1988, pp. 121–140.

² «Final Declaration of the Conference», Section II, para 5, IRRC, No. 296, September—October 1993, pp. 377–381. См. также на русском языке: «Заключительная декларация Конференции», раздел II, п. 5. — МЖКК, № 8, январь—февраль 1996, с. 81.

³ «Встреча Межправительственной группы экспертов по защите жертв войны (Женева, 23–27 января 1995 г. Рекомендации)» (далее «Рекомендации»), разделы III, V, VI. — МЖКК, № 2, январь—февраль 1995, с. 33–38.

гуманитарному праву, цель которой — предоставление правительствам специализированных правовых консультаций по выполнению норм гуманитарного права¹. Рекомендации Межправительственной группы экспертов были одобрены XXVI Международной конференцией в 1 резолюции², принятой на основе консенсуса, при этом ряд делегатов особенно приветствовал создание новой Консультативной службы.

Структура Консультативной службы

Консультативная служба начала функционировать в полном объеме в начале 1996 г. Хотя ее создание не является первым опытом работы МККК в области выполнения МГП³, Консультативная служба представляет собой попытку создания специализированной структуры для решения на систематической основе вопросов, связанных с выполнением государствами норм МГП. Сосредоточив усилия на предоставлении юридических консультаций правительствам, она дополняет другие виды деятельности МККК, направленные на обеспечение большего уважения международного гуманитарного права, в частности — деятельность МККК по распространению знаний о МГП, которой он занимается уже в течение долгого времени.

Консультативная служба призвана расширить возможности самих правительств, привлекая внимание общественности к необходимости выработки мер по выполнению МГП, предоставляя консультации специалистов и способствуя обмену информацией и опытом между государствами. Отвечая на запросы о консультациях, служба также активно предлагает, когда это уместно, свою помощь. Во всех случаях, однако, Консультативная служба должна работать в тесном сотрудничестве с правительствами, принимая во внимание как их особые требования, так и соответствующие политические и правовые системы государств.

Это находит свое отражение в децентрализованной структуре самой Консультативной службы. Кроме сотрудников, работающих в штаб-квартире МККК в Женеве, служба располагает целым рядом юристов, работающих в делегациях МККК по всему миру⁴. Даже при такой децентрализованной структуре все же остро ощущается потребность в получении юридических консультаций на местах. В некоторых случаях они могут быть предоставлены юридическим советником национального общества Красного Креста или Красного Полуме-

¹ «Международное гуманитарное право: от права к действию», доклад, представленный МККК по консультации с Международной Федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца о выполнении решений Международной конференции по защите жертв войны. — МЖКК, № 9, март—апрель 1996, с. 33–60.

² См. МЖКК, № 8, январь—февраль 1996, с. 60–63.

³ О роли МККК в отношении выполнения МГП см. *Toni Pfanner. Le rôle du Comité international de la Croix-Rouge dans la mise en oeuvre du droit international humanitaire.* — «Law in humanitarian crises», *op. cit.* (сноска. 1, с. 68).

⁴ К середине 1996 г. в службе работали трое юристов и один научный сотрудник в Женеве и пятеро юристов в Абиджане, Аммане, Боготе, Москве и Дели.

сяца, в других ситуациях может быть необходимо назначить местного консультанта. Во всех случаях, однако, знание местных условий и потребностей имеет первостепенное значение.

Меры, принимаемые государствами

Работа Консультативной службы заключается в предоставлении консультационных услуг по вопросам, касающимся мер законодательного и административного характера, которые государства должны принять для того, чтобы выполнить свои обязательства по международному гуманитарному праву. Служба с особым вниманием рассматривает меры, которые государства обязаны выполнять или которые рекомендованы к выполнению независимо от того, являются ли они в данный момент сторонами в конфликте¹.

Женевские конвенции 1949 г. и Дополнительные протоколы 1977 г. предусматривают ряд мер, которые государства должны принимать на национальном уровне как в мирное время, так и в период вооруженных конфликтов. Некоторые из этих мер требуют принятия законодательных решений, в то время как другие, в зависимости от конкретной законодательной системы, могут быть приняты посредством постановлений и административных распоряжений. Ряд обязательств, которые должны строго выполняться только во время конфликтов, требуют действий законодательного или административного характера, которые реально могут быть осуществлены только в мирное время.

Эти обязательства подробно рассмотрены в других публикациях², но могут быть суммированы следующим образом:

- а) принять законы, предусматривающие наказание за серьезные нарушения Женевских конвенций и (там, где они применимы) Дополнительных протоколов к ним;
- б) обеспечить защиту эмблемы Красного Креста и Красного Полумесяца;
- в) определить и гарантировать статус лиц, которым предоставляется защита;
- г) обеспечить основные гарантии гуманного обращения и осуществления правосудия согласно существующим правовым нормам во время вооруженных конфликтов;
- д) как можно шире развернуть деятельность по распространению МГП;

¹ Консультативная служба принимает на себя ответственность за деятельность, которую осуществляет МККК, способствуя присоединению государств к Дополнительным протоколам 1977 г. Важной частью этой задачи является разъяснение государствам тех обязательств, которые налагаются этим договором. См. *Hans-Deter Gasser*. Universal acceptance of international humanitarian law — Promotional activities of the ICRC. — IRRС, No. 302, September—October 1994, pp. 450–457.

² См. сноски 1 и 2, с. 68, особенно *Dieter Fleck*. Implementing humanitarian law: Problems and priorities, op. cit. (сноска 2, с. 68). МККК подготовил «указатель» тех статей Женевских конвенций и Дополнительных протоколов, которые могут потребовать мер по выполнению МГП на государственном уровне. Он опубликован в: IRRС, No. 263, March—April 1988, pp. 133–140. См. также: «Implementation of the Protocols». — IRRС, No. 217, August 1980, pp. 198–199.

- е) обучить специалистов в области МГП и произвести соответствующие назначения, в том числе назначить юридических советников в вооруженных силах;
- ж) обеспечить правильное расположение и обозначение объектов, находящихся под защитой¹.

Содействие выполнению МГП

В распоряжении Консультативной службы есть целый ряд средств для выполнения ее задачи содействовать соблюдению гуманитарного права в полном объеме. Первоначальные двусторонние контакты между службой и соответствующими правительственными органами могут быть установлены через делегации МККК на местах, национальные общества Красного Креста или Красного Полумесяца или через дипломатическое представительство государства в Женеве. За этим могут последовать двусторонние обсуждения, целью которых является объяснение необходимости принять меры по выполнению МГП или предоставление более подробных консультаций. В некоторых случаях такие контакты могут последовать за обращением заинтересованных в них правительств или необходимость в них может возникнуть в контексте более широких дискуссий между МККК и представителями правительства. В других случаях Консультативная служба может обратиться к правительству в связи с решением последнего присоединиться к Дополнительным протоколам или в рамках своей постоянной деятельности по содействию выполнению норм МГП в определенном регионе.

Семинары, на которые собираются представители государственной власти, уже доказали свою полезность в плане содействия выполнению МГП. Организованные на национальном или региональном уровнях, они дают возможность изучить проблему, принимая во внимание местные условия, и проанализировать существующие меры и будущие действия. Они также направлены на то, чтобы содействовать установлению контактов между теми, кто может внести вклад в решение задачи выполнения МГП на национальном уровне; сюда входят министерства, вооруженные силы, организации гражданской обороны, местные власти, специалисты-ученые и национальное общество Красного Креста или Красного Полумесяца.

Со времени основания Консультативной службы ее сотрудники приняли участие в семинарах, на которых присутствовали представители 16 стран². В то время как ряд семинаров был запланирован непосредственно МККК, другие проводились по инициативе того или иного национального общества Красного

¹ О законодательных мерах по выполнению МГП, принимаемых на национальном уровне, см. *Michael Meyer and Peter Rowe*. The Geneva Conventions (Amendments) Act 1995: A Generally Minimalist Approach. — *International and Comparative Law Quarterly*, April 1996, vol. 45, part 2, pp. 476–484; *Lauri Hannikainen*. Implementation of International Humanitarian Law in Finnish law. — *Lauri Hannikainen, Raija Hanski and Allan Rosas*. Implementing Humanitarian Law Applicable in Armed Conflict: The case of Finland. *Martinus Nijhoff, Dordrecht/Boston/London*, 1992, pp. 114–145; *Krzysztof Drzewicki*. International humanitarian law and domestic legislation with special reference to Polish law. — *Revue de droit pénal militaire et de droit de la guerre*, XXIV-1-2, 1985, pp. 29–52.

² Азербайджан, Армения, Грузия, Замбия, Зимбабве, Казахстан, Киргизия, Латвия, Литва, Намибия, Словения, Таджикистан, Туркмения, Узбекистан, Республика Чехия и Эстония. Выводы одного из этих семинаров (Намибия) публикуются ниже на с. 77–79.

Креста или Красного Полумесяца. Национальные общества, имея обширные связи в своей стране и хорошо зная местные условия, являются очень важными партнерами Консультативной службы в ее работе по обеспечению выполнения норм МГП¹. Несколько семинаров было организовано совместно с международными и региональными организациями, такими как ЮНЕСКО, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе и Совет Европы. Многие из этих организаций имеют длительный опыт в области предоставления консультаций по вопросам выполнения международных обязательств и очень ценные знания местных условий. Хотя их полномочия и подходы могут отличаться от полномочий МККК и принятых в организации методов работы, сотрудничество с ними и их опыт очень важны в деле пропагандирования гуманитарного права.

Семинары, однако, являются только отправной точкой. Кропотливая работа требуется и в дальнейшем, в основном в подготовке соответствующего законодательства и содействии его применению. В этой области работа Консультативной службы может быть разнообразной — от общей поддержки до предоставления подробных и конкретных консультаций. Центр документации Консультативной службы может предоставить документы по существующим государственным законодательствам и относящуюся к делу литературу. Сотрудники Службы постоянно занимаются исследовательской деятельностью, цель которой заключается в более точном определении обязанностей государств в области выполнения МГП, в изучении вопроса адекватности принимаемых государствами мер и, там, где это уместно, в определении подходящей модели законодательства и постановлений. Однако ничто не может заменить подробных обсуждений и дискуссий непосредственно с правительственными должностными лицами. Поэтому Консультативная служба всегда готова предоставить своих юристов и консультантов для работы на месте (*in situ*) с теми, кто несет ответственность за применение МГП.

Центр документации Консультативной службы

Обмен информацией крайне важен в работе по содействию в применении положений гуманитарного права. Межправительственная группа экспертов по защите жертв войны рекомендовала государствам «участвовать в наиболее полном обмене информацией» о мерах, принятых ими в целях выполнения своих обязательств, и предоставлять МККК информацию, которая может быть полезна другим государствам. Она также рекомендовала, чтобы МККК «собирали и передавали» такую информацию². Для этой цели в 1995 г. в штаб-квартире МККК Консультативной службой был создан Центр документации.

¹ Межправительственная группа экспертов говорила о помощи национальных обществ и Международной Федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца в предоставлении консультативных услуг («Рекомендации», *op. cit.* (сноска 3, с. 69) раздел III, п. 1). В ноябре 1995 г. в Женеве было проведено совещание, на котором обсуждалась работа Консультативной службы. В совещании приняли участие эксперты МККК, Международной Федерации и национальных обществ.

² «Рекомендации», *op. cit.* (сноска 3, с. 69), раздел VI.

Центр, который открыт для представителей правительств, национальных обществ, заинтересованных учреждений и научных работников, стремится сделать доступными различные материалы юридического характера по вопросам применения МГП на национальном уровне. Эти материалы включают в себя конституции государств, законодательные акты и постановления, документы по внутригосударственному и международному прецедентному праву, переводы Женевских конвенций и Дополнительных протоколов к ним, статьи, комментарии и справочную литературу, военные руководства и документы по государственным программам распространения знаний о МГП.

В накоплении этой информации центр полагается не только на возможности МККК, но и на помощь правительств, национальных обществ, международных организаций, академических институтов и отдельных экспертов. Он также может запрашивать информацию в университетах, библиотеках и центрах документации.

Кроме сбора и накопления информации в традиционном печатном виде, центр собирается организовать электронную базу данных по мерам, принимаемым государствами, и текстам Женевских конвенций и Дополнительных протоколов к ним с перекрестными ссылками. Когда такая база данных будет создана, она станет прекрасным подспорьем для работы, ею можно будет воспользоваться в Центре документации, а, кроме того, она будет включена в новый сборник материалов МККК по международному гуманитарному праву на компакт-диске.

Национальные комитеты

Имплементация гуманитарного права на национальном уровне — непрерывный процесс, требующий сотрудничества различных министерств и национальных организаций. Поэтому целый ряд государств уже создали национальные комитеты и рабочие группы¹ по международному гуманитарному праву, в которые входят представители государственной власти, эксперты и в некоторых случаях организации, такие как национальные общества Красного Креста или Красного Полумесяца. Роль и состав этих комитетов в разных странах различны. Иногда они занимаются и гуманитарным правом, и правами человека. Хотя и не существует юридической нормы, обязывающей государства создавать такие комитеты, они являются весьма ценным средством содействия выполнению норм МГП на национальном уровне.

Межправительственная группа экспертов по защите жертв войны рекомендовала, чтобы государства «поощрялись к созданию, при возможной поддер-

¹ В число этих государств входят: Австралия, Австрия, Албания, Аргентина, Бельгия, Болгария, Боливия, Германия, Дания, Зимбабве, Индонезия, Италия, Норвегия, Португалия, Уругвай, Финляндия, Чили и Швеция. По вопросам состава и работы национального комитета см. *Marc Offermans. The Belgian Interdepartmental Commission for Humanitarian Law.* — IRRC, No. 281, March-April 1991, pp. 154–166. См. также на русском языке: *Марк Офферманс. Бельгийская Междепартаментская комиссия по гуманитарному праву, в кн. «Меры, принимаемые государствами по выполнению международного гуманитарного права. Сборник статей и документов».* Москва, МККК, 1994, с. 178–194.

же со стороны национальных обществ, национальных комитетов, которые бы предоставляли правительствам консультации и помощь в вопросах соблюдения положений МГП и распространения знаний о нем», и «к созданию условий, благоприятных для сотрудничества между национальными комитетами и МККК»¹. Поэтому Консультативная служба стремится содействовать созданию там, где это целесообразно, национальных комитетов, рабочих групп или подобных структур, отвечающих за непрерывный процесс имплементации гуманитарного права. В рамках этих усилий и в соответствии с рекомендациями Межправительственной группы экспертов² Консультативная служба планирует провести совещание экспертов как из государств, где национальные комитеты уже созданы, так и из других заинтересованных государств, для того, чтобы обсудить создание, состав и роль таких комитетов³.

Ежегодные отчеты

Консультативная служба уже начала организовывать семинары и встречи, а также проводить исследования, направленные на содействие принятию мер по выполнению МГП и созданию национальных комитетов. Однако хотя созданная структура Консультативной службы уже работает, еще предстоит многое сделать по сбору и анализу информации, установлению нужных связей и созданию сети консультантов, а также по организации исследовательской работы в области права и изучению положения в конкретных странах.

В соответствии с рекомендациями Межправительственной группы экспертов⁴ МККК должен ежегодно представлять отчеты о своих консультативных услугах государствам — участникам Женевских конвенций 1949 г., Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца и другим заинтересованным организациям. В этих отчетах должен найти отражение весь спектр консультационных услуг, предоставляемых МККК, включая не только деятельность Консультативной службы по международному гуманитарному праву, но и консультационную деятельность Отдела по распространению знаний о МГП и Отдела по распространению знаний о МГП в вооруженных силах. Кроме того, эти отчеты дадут возможность МККК распространять информацию о мерах, принимаемых государствами по выполнению норм МГП.

Заключение

Рекомендации Межправительственной группы экспертов по защите жертв войны, единодушно одобренные XXVI Международной конференцией Красного Креста и Красного Полумесяца, отражают все возрастающую озабоченность международного сообщества относительно выполнения государствами меж-

¹ «Рекомендации», *op. cit.* (сноска 3, с. 69), раздел V, абзацы 1–2.

² Там же, абзац 3.

³ Это совещание пройдет в Женеве в октябре 1996 г.

⁴ «Рекомендации», *op. cit.* (сноска 3, с. 69), раздел III, абзац 3.

дународного гуманитарного права. Стремясь как можно оперативнее откликнуться на эту обеспокоенность, МККК организовал Консультативную службу, структуру, призванную предоставлять государствам информацию и консультации, в которых бы учитывались местные потребности и условия. Однако содействие выполнению государствами МГП является очень объемной задачей. Она требует тесного сотрудничества с другими составными частями Движения Красного Креста и Красного Полумесяца, международными и региональными организациями, академическими и профессиональными учреждениями. Даже в тех странах, где законы и постановления приняты, очень многое будет зависеть от того, насколько эффективно и с какой степенью готовности они применяются. Ответственность за государственное применение МГП на национальном уровне лежит на правительствах, и от правительств в конечном итоге будет зависеть полное и эффективное соблюдение гуманитарного права.

За дополнительной информацией о Консультативной службе МККК по международному гуманитарному праву, пожалуйста, обращайтесь по адресу:

Advisory Service
Legal Division
International Committee of the Red Cross
19 Avenue de la Paix
1202 Geneva, Switzerland
Tel. ++4122 734 6001
Fax. ++4122 733 20 57
E-mail ddm_jur.gva@gwn.icrc.org

Пол Берман — сотрудник Юридического отдела МККК и советник по вопросам права Консультативной службы по международному гуманитарному праву, адвокат, имеет ученые степени Оксфордского и Женевского университетов. В 1991–1996 гг. он являлся помощником юридического советника в министерстве иностранных дел и по делам Содружества (Лондон).
