

Инструментарий МККК: правовой статус, привилегии и иммунитеты

Эльс Дебюф

Эльс Дебюф является советником по правовым вопросам в канцелярии руководителя юридического отдела Международного Комитета Красного Креста. Она консультирует по вопросам, касающимся правового статуса МККК, соглашений о статусе, привилегий и иммунитетов.

Краткое содержание

Международный Комитет Красного Креста (МККК) имеет особый правовой статус, привилегии и иммунитеты в соответствии с международным правом и внутригосударственным законодательством. Это позволяет МККК эффективно осуществлять свой мандат в полном соответствии с основополагающими принципами и стандартными методами работы. В данной статье разъясняется особый правовой статус МККК, а также описываются обоснование, сферы охвата и правовые источники его привилегий и иммунитетов.

Ключевые слова: МККК, правовой статус, соглашения о статусе, привилегии, иммунитеты, статус наблюдателя, нейтральность, независимость, конфиденциальность, свидетельские показания.

: : : : : :

Введение

Международный Комитет Красного Креста (МККК) является нейтральной, независимой и беспристрастной гуманитарной организацией, защищающей жертв вооруженных конфликтов и других ситуаций насилия и помогающей им в соответствии с мандатом, предоставленным ей международным сообществом государств. В связи с этим МККК имеет особый правовой

статус, а также особые привилегии и иммунитеты в соответствии с международным правом и внутригосударственным законодательством¹. Этот статус, привилегии и иммунитеты предоставлены МККК государствами, с тем чтобы позволить организации осуществлять свой мандат в полном соответствии с принципами нейтральности, беспристрастности и независимости и со стандартными методами работы, в частности в соответствии с конфиденциальностью. В силу этого их называют «инструментами», которые государства передали МККК для «проведения работы». Эта статья призвана разъяснить особый правовой статус МККК, обозначить привилегии и иммунитеты, необходимые МККК для осуществления своего мандата, и рассказать об обосновании, правовых источниках и ограничениях таких привилегий и иммунитетов.

Статья состоит из четырех основных частей. В первой части говорится о правовом статусе МККК как международной организации (МО), хотя и нетипичной. Во второй части статьи объясняется, почему государства наделили МККК привилегиями, льготами и иммунитетами, а также говорится о том, каким образом эти привилегии и иммунитеты определяются законодательством. В третьей части более подробно характеризуются конкретные привилегии и иммунитеты, необходимые МККК для успешного осуществления своего гуманитарного мандата и деятельности в полном соответствии со своими основополагающими принципами и стандартными методами работы, в частности в соответствии с конфиденциальностью. Последняя часть статьи касается ограничения привилегий и иммунитетов МККК и урегулирования споров между МККК, государствами и третьими сторонами.

Правовой статус МККК: от частной ассоциации к международной организации

Мандат МККК как основа его правового статуса

МККК был создан в 1863 г. как частная ассоциация в соответствии со швейцарским законодательством. С момента своего основания МККК ведет работу по защите жертв вооруженных конфликтов и других ситуаций насилия и оказанию им помощи, а также служит нейтральным посредником между сторонами в вооруженных конфликтах². Изначально МККК функционировал в рамках частной инициативы (хотя зачастую он работал по запросу государств), а позднее получил официальный мандат от государств на осуществление своей гуманитарной миссии и деятельности. Текущий мандат МККК закреплен в Женевских конвенциях 1949 г., Дополнительных

1 Определение привилегии и иммунитета см. в примечании 47 ниже.

2 См.: Статья 3 первоначального Устава МККК, принятого 15 ноября 1915 г. (имеется у автора), и программное заявление, доступно по адресу: www.icrc.org/en/who-we-are (все ссылки на интернет-сайты были доступны в апреле 2015 г.).

протоколах к ним и Уставе Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца (Движение)³, и его можно резюмировать следующим образом:

- обеспечивать защиту и помощь жертвам вооруженных конфликтов и других ситуаций насилия;
- содействовать строгому применению международного гуманитарного права и прилагать для этого соответствующие усилия;
- выступать нейтральным посредником между сторонами в вооруженных конфликтах⁴.

С предусмотренным Конвенциями мандатом, которым наделило МККК международное сообщество государств⁵, он получил правовой статус МО, хотя и нетипичной⁶. Сегодня МККК получил всеобщее признание,

- 3 Женевская конвенция (I) об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях от 12 августа 1949 г. (вступила в силу 21 октября 1950 г.) (ЖК I); Женевская конвенция (II) об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море от 12 августа 1949 г. (вступила в силу 21 октября 1950 г.) (ЖК II); Женевская конвенция (III) об обращении с военнопленными от 12 августа 1949 г. (вступила в силу 21 октября 1950 г.) (ЖК III); Женевская конвенция (IV) о защите гражданского населения во время войны от 12 августа 1949 г. (вступила в силу 21 октября 1950 г.) (ЖК IV), Дополнительный протокол I к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов, Женева, 8 июня 1977 г. (вступил в силу 7 декабря 1978 г.) (ДП I); и Дополнительный протокол II к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера, 8 июня 1977 г. (вступил в силу 7 декабря 1978 г.) (ДП II), доступно по адресу: www.icrc.org/ihl; Устав Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, принятый XXV Международной конференцией Красного Креста и Красного Полумесяца в Женеве в 1986 г., с изменениями 1995 г. и 2006 г. (вступил в силу 8 ноября 1986 г.), доступно по адресу: www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/statuses-movement-220506.htm.
- 4 Следующие положения Женевских конвенций 1949 г. содержат конкретные ссылки на МККК: ЖК I, ст. 3, 9, 10, 11, 23; ЖК II, ст. 3, 9, 10, 11; ЖК III, ст. 3, 9, 10, 11, 56, 72, 73, 75, 79, 81, 123, 125, 126; ЖК IV, ст. 3, 10, 11, 12, 14, 30, 59, 61, 76, 96, 102, 104, 108, 109, 111, 140, 142, 143. В соответствии со ст. 10 ЖК I–III и ст. 11 ЖК IV МККК может выполнять — и на практике выполняет — многие функции, возложенные на Державу-покровительницу следующими положениями: ЖК I, ст. 8, 16, 23, 48; ЖК II, ст. 8, 19, 44, 49; ЖК III, ст. 20, 121, 122, 128; ЖК IV, ст. 9, 23, 24, 35, 39, 42, 43, 45, 49, 52, 55, 60, 71, 72, 74, 75, 83, 98, 101, 105, 113, 129, 131, 137, 145. Соответствующими положениями ДП I являются ст. 5, 6, 33, 78, 81, 97 и 98. В ст. 2, 11, 45, 60, 70 и 84 ДП I речь идет о Державе-покровительнице. Статус МККК также признается в ст. 24 ДП II. Роль и функции МККК также кратко изложены в ст. 5 Устава Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца.
- 5 Мандат МККК является универсальным, о чем свидетельствует всеобщая ратификация Женевских конвенций от 1949 г., весьма широкая ратификация Дополнительных протоколов к ним от 1977 г. (на момент написания статьи участниками ДП I были 174 государства, а участниками ДП II — 168 государств) и принятие на основе консенсуса Устава Движения Международной конференцией, которая является универсальной благодаря всеобщему участию государств (все государства — участники Женевских конвенций представлены на Международной конференции). Полный и наиболее актуальный список государств — участников Женевских конвенций и Дополнительных протоколов к ним доступен по адресу: www.icrc.org/ihl.
- 6 В Швейцарии, где МККК был основан, организация имеет двойной статус: сохраняя правоспособность частной ассоциации по административным причинам, непосредственно связанным с расположением штаб-квартиры в Женеве, МККК, согласно соглашению о статусе от 1994 г., в Швейцарии также имеет правовой статус МО. См. также примечание 8 ниже.

но в качестве организации отдельной категории, имеющей правовой статус, эквивалентный статусу МО⁷. В следующем разделе правовой статус МККК рассматривается более подробно.

Международная организация отдельной категории

По общему признанию МККК является нетипичной и действительно уникальной МО. Не существует общего определения того, что делает организацию международной организацией в рамках международного права, однако существует общая тенденция и практика, в соответствии с которыми государства ограничивают статус МО и устанавливают международную правосубъектность, а также предоставляют привилегии и иммунитеты только *межправительственным* МО, то есть МО, учрежденным договором и регулируемым государствами — участниками этого договора. Некоторые государства оперируют широким и довольно всеобъемлющим определением МО и наделяют статусом МО, а также соответствующими привилегиями и иммунитетами ряд международных структур⁸, однако большая часть государств наделяют статусом МО, а также соответствующими привилегиями и иммунитетами только международные организации межправительственного характера⁹. Поэтому в дальнейшем термин

7 Признание государствами и МО будет подробно описано в статье далее. См. также: Pierre-Marie Dupuy and Yann Kerbrat, *Droit international public*, 10th ed., Dalloz, Paris, 2010, p. 301; Yves Beigbeder, *The Role and Status of International Humanitarian Volunteers and Aid Organizations*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, Boston and London, 1991, p. 327.

8 Закон 2006 г. *Loi fédérale sur les privilèges, les immunités et les facilités, ainsi que sur les aides financières accordés par la Suisse en tant qu'Etat hôte* (доступно по адресу: www.admin.ch/ch/f/rs/c192_12.html) предусматривает три типа международных организаций, которым Швейцария предоставляет привилегии и иммунитеты: (1) межправительственные организации (например, ООН, ее специализированные учреждения или Всемирная торговая организация), (2) другие международные организации или так называемые «международные учреждения» (такие, как МККК, Международная Федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца или Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе) и (3) полугосударственные международные организации (такие, как Международная ассоциация воздушного транспорта или Всемирное антидопинговое агентство). Более подробно с обоснованием расширения числа международных бенефициаров привилегий и иммунитетов, а также с определениями и характеристиками трех типов МО, упомянутых выше, можно ознакомиться в официальном комментарии к закону: *Message relatif à la loi fédérale sur les privilèges, les immunités et les facilités, ainsi que sur les aides financières accordés par la Suisse en tant qu'Etat hôte*, 13 September 2006, pp. 7609—7619, 7643—7646, доступно по адресу: www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2006/7603.pdf.

9 В некоторых государствах они даже официально закреплены во внутригосударственном законодательстве, регулирующем привилегии и иммунитеты МО. См., например: Закон Австралии «О международных организациях (привилегии и иммунитеты)» от 1963 г., согласно которому МО, к которой применяется этот закон, это «организация, (а) членами которой являются Австралия и страна или страны помимо Австралии; или (б) которая состоит из лица или лиц, представляющих Австралию и лица или лиц, представляющих страну или страны, помимо Австралии», Раздел 5, доступно по адресу: www.comlaw.gov.au/Details/C2013C00673; Закон Малайзии «О международных организациях (привилегии и иммунитеты)» от 1992 г., который содержит определение, идентичное определению из Закона Австралии, процитированного выше. Раздел 3.1, доступно по адресу: www.agc.gov.my; или Закон США «Об иммунитетах международных организаций» от 1945 г., который описывает МО, к которой применяется данный закон, как «общественную международную организацию, в которой Соединенные Штаты участвуют в соответствии с каким-либо договором или в соответствии с каким-либо актом

«международная организация» будет использоваться в этом, более строгом, значении межправительственной организации.

Типичный пример МО — Организация Объединенных Наций (ООН). Ее учредительный договор, Устав ООН, учреждает организацию, определяет ее функции и межправительственный по своему существу состав ее руководящих органов¹⁰. В связи с поставленными в данной работе целями весьма примечательно, что статьи 104 и 105 Устава предусматривают следующее:

«104. Организация Объединенных Наций пользуется на территории каждого из своих Членов такой правоспособностью, которая может оказаться необходимой для выполнения ее функций и достижения ее целей.

105. (1) Организация Объединенных Наций пользуется на территории каждого из своих Членов такими привилегиями и иммунитетами, которые необходимы для достижения ее целей. (2) Представители Членов Организации и ее должностные лица также пользуются привилегиями и иммунитетами, которые необходимы для самостоятельного выполнения ими своих функций, связанных с деятельностью Организации. (3) Генеральная Ассамблея может делать рекомендации для определения деталей применения пунктов 1 и 2 настоящей статьи, а также может предлагать Членам Организации конвенции для этой цели».

Эти положения отражают принцип функциональности — краеугольный камень международного правового режима привилегий и иммунитетов МО и станут отправной точкой для обсуждения статуса, привилегий и иммунитетов МККК в этой статье.

В то время как МККК, как и большинство МО, получил свой мандат от международного сообщества государств посредством международного договора¹¹, он не был основан государствами на базе учредительного договора и не регулируется государствами, даже теми, которые являются участниками договоров, определяющих его мандат. МККК был создан частными лицами как частная ассоциация в соответствии со швейцарским законодательством, и его руководящий орган состоит из частных лиц, а не из представителей государств¹². В этом смысле МККК принципиально отличается

Конгресса, санкционирующим такое участие или создающим необходимость в таком участии, и которая соответствующим президентским указом наделяется правом пользоваться привилегиями, льготами и иммунитетами, предусмотренными настоящим [Законом]», Раздел 288, доступно по адресу: www.law.cornell.edu/uscode/text/22/288.

10 Устав Организации Объединенных Наций (Устав ООН), 26 июня 1945 г. (вступил в силу 24 октября 1945 г.) (Устав ООН), доступно по адресу: <http://www.un.org/ru/charter-United-nations/index.html>.

11 См. примечания 3 и 4 выше. Устав Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца не всегда квалифицируется как «договор», но тот факт, что он был принят на основе консенсуса органом, членами которого являются все государства — участники повсеместно ратифицированных Женевских конвенций от 1949 г., демонстрирует его актуальность в качестве международно-правового документа для целей определения мандата, возложенного на МККК государствами.

12 Руководящий орган МККК, Ассамблея (которую также называют Комитетом), кооптирует из числа граждан Швейцарии от 15 до 25 своих членов, которые выступают в личном качестве, Устав МККК, примечание 2 выше, ст. 7 и 9; см. также: МККК, «Кто мы такие: наша структура», доступно по адресу: <https://www.icrc.org/en/who-we-are/the-governance>.

от ООН и других МО и скорее похож на частные или неправительственные организации (НПО)¹³. С учетом этого стоит отметить, что даже после наделения официальным мандатом в соответствии с Женевскими конвенциями государства никогда не выдвигали предположений о том, что работа МККК должна регулироваться государствами. Напротив, тот факт, что деятельность МККК регулируется органом, состоящим из частных лиц, которые действуют в личном качестве и являются гражданами одной и той же страны (Швейцарии), в целом считается одним из механизмов, обеспечивающих и способность МККК быть полностью нейтральным, и восприятие его таковым¹⁴.

Таким образом, вопросы существования МККК и руководства им не входят в сферу полномочий государств — в отличие от его функций и деятельности. В этом смысле МККК действительно имеет гибридный характер и не является ни классической МО, ни типичной НПО. По закону и на практике МККК — на основе его мандата и уникальной роли в системе, установленной, в частности, Женевскими конвенциями 1949 г., — был предоставлен правовой статус и положение, идентичное таковым для международных организаций. Как и МО, но в отличие от национальных или международных НПО¹⁵, МККК не только имеет мандат на основе договора, но и пользуется его прямыми производными — международной правосубъектностью¹⁶,

13 Термин «НПО» используется здесь для обозначения некоммерческой организации неправительственного характера, то есть организации, которая была создана и управляется частными лицами, а не государствами и которая определяет свои собственные задачи и функции, а не получает мандат от государств на основе договора.

14 Кодекс поведения членов Ассамблеи (имеется у автора) не позволяет членам Ассамблеи осуществлять какую-либо деятельность, которая может негативно сказаться на нейтральности МККК или иным образом нанести ущерб МККК. К ней относится возможность занимать высокие государственные должности в Швейцарии, работать на межправительственную организацию или на организацию, которая поддерживает одну или несколько сторон в вооруженном конфликте или покровительствует ей (ст. 2 и 6). Независимость членов Ассамблеи от страны гражданства, Швейцарии, также поддерживается и гарантируется соглашением о статусе между МККК и Швейцарией, согласно которому правительство Швейцарии «гарантирует независимость и свободу действий МККК» и, наоборот, «Швейцария не несет в связи с деятельностью МККК на ее территории никакой международной ответственности за действия или бездействие МККК или его сотрудников» (ст. 2 и 20). Эти положения отражают положения, содержащиеся в соглашениях со Швейцарией о статусе других МО, таких как Международная организация труда, Всемирная организация здравоохранения и Всемирная метеорологическая организация.

15 Частные ассоциации и национальные и международные НПО не обладают международной правосубъектностью и как таковые не имеют юридической возможности действовать в рамках международного правопорядка и в целом не пользуются никакими привилегиями и иммунитетами, вместо этого их деятельность полностью регулируется внутригосударственным законодательством страны происхождения и стран, на территории которых эта деятельность ведется.

16 Международная правосубъектность обычно может происходить из трех критериев, каждому из которых МККК соответствует: (1) способность заключать договоры (например, на момент написания статьи МККК заключил соглашения о статусе, имеющие характер международных договоров, с 95 государствами, а еще с тринадцатью ведутся переговоры); (2) способность устанавливать дипломатические отношения (ради осуществления мандата МККК всегда поддерживал и продолжает активно поддерживать двусторонние отношения с государствами в соответствии с официальной дипломатической практикой, более того — статус наблюдателя в ООН и почти в тридцати других международных и региональных межправительственных

привилегиями и иммунитетами в международных и внутригосударственных правовых системах¹⁷.

Наглядной иллюстрацией такой эволюции статуса МККК — от частной ассоциации, созданной в соответствии со швейцарским законодательством, до МО, наделенной правосубъектностью, — служит эволюция его статуса наблюдателя при ООН и отношение государств к МККК на практике.

организациях позволяет МККК в полной мере участвовать в многосторонней дипломатии); (3) способность самостоятельно действовать и принимать к рассмотрению претензии в соответствии с международным правовым порядком (в отличие от НПО, МККК действует в рамках международного правового порядка непосредственно в своем собственном качестве и, соответственно, не требует вмешательства со стороны какого-либо государства для осуществления своего мандата или соблюдения своих прав. Например, МККК напрямую обращается к государствам, чтобы убедиться в том, что они соблюдают свои обязательства в соответствии с Женевскими конвенциями и Дополнительными протоколами к ним, соглашения о статусе МККК предусматривают прямые и двусторонние механизмы урегулирования споров (обычно это переговоры и арбитраж) в случае возникновения споров между принимающим государством и МККК, и МККК напрямую обращался к Международному уголовному трибуналу по бывшей Югославии (МТБЮ), с тем чтобы настоять на своем праве в соответствии с международным правом на раскрытие конфиденциальной информации; см.: ICTY, *Prosecutor v. Simić et al.*, Case No. IT-95-9, Decision on the Prosecution Motion under Rule 73 for a Ruling Concerning the Testimony of a Witness, 27 July 1999). Немного устаревший, но все еще уместный анализ см.: Christian Dominicé, “La personnalité juridique internationale du CICR”, in Christophe Swinarski (ed.), *Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles in Honour of Jean Pictet*, ICRC and Martinus Nijhoff, Geneva and The Hague, 1984. См. также: Malcolm N. Shaw, *International Law*, 6th ed., Cambridge University Press, Cambridge, 2008, p. 262 («Международная правосубъектность может быть получена благодаря сочетанию положений договора и признания другими международными лицами или их согласия. Например, [МККК], частной неправительственной организации, являющейся субъектом швейцарского законодательства, были переданы особые функции согласно Женевским конвенциям 1949 г., и он был признан способным заключать международно-правовые соглашения с международными лицами»). См. также: Christian Walter, “Subjects of International Law”, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, Heidelberg and Oxford, 2012, para. 7, доступно по адресу: www.mpepil.com (ссылка на «нестандартные субъекты международного права», например Святейший Престол, Суверенный Мальтийский орден и МККК, чья «роль во внедрении и применении законов войны привела к тому, что организация была наделена особыми функциями в соответствии с Женевскими конвенциями от 1949 г. Он также заключил международные соглашения с рядом государств и международных организаций, таких как ООН»); James Crawford (ed.), *Brownlie’s Principles of Public International Law*, 8th ed., Oxford University Press, Oxford, 2012, p. 116 («Эти государства и организации представляют стандартные типы юридических лиц на международном уровне. Однако реалии международных отношений не сводятся к простой формуле. «Стандартные типы» имеют родственные образования, которые создают проблемы, а различные учреждения, которые не принадлежат ни к одному из двух типов, могут обладать определенной правоспособностью, и пример тому — [МККК]»).

- 17 Например, на момент написания статьи МККК пользуется привилегиями и иммунитетами на основе двусторонних соглашений или внутреннего законодательства в 103 странах и ведет переговоры о заключении соглашений о статусе, предоставляющих привилегии и иммунитеты, еще с 13 странами (данные актуальны на 1 апреля 2015 г.). По крайней мере в четырех странах МККК и его сотрудники, в отсутствие формальных привилегий и иммунитетов, де-факто считаются (должностными лицами) МО. В рамках международного правопорядка МККК имеет статус и положение классической МО или эквивалентные им, равно как и почти 30 международных и региональных межправительственных организаций (как правило, в силу статуса наблюдателя в МО). Он также пользуется привилегиями и иммунитетами во всех международных уголовных трибуналах. Более подробную информацию о конкретных привилегиях и иммунитетах МККК см. ниже в разделе «Привилегии, льготы и иммунитеты, необходимые МККК для выполнения его мандата».

МККК в ООН: от консультативного статуса НПО до статуса наблюдателя международной организации

Первоначально МККК пользовался консультативным статусом НПО при Экономическом и Социальном Совете Организации Объединенных Наций (ЭКОСОС)¹⁸. Статья 71 Устава ООН действительно предусматривает необходимость проводить «мероприятия для консультации с [национальными или международными] неправительственными организациями, заинтересованными в вопросах, входящих в его компетенцию». Однако по состоянию на конец 1960-х гг. этот статус, который появился раньше и поэтому не учитывал мандат МККК, возложенный на него Женевскими конвенциями 1949 г., вскоре стал недостаточным и неуместным и перестал отражать необходимые отношения между МККК и ООН, двумя ключевыми акторами на международной арене, работающими с ситуациями, связанными с вооруженными конфликтами. Решить эту проблему была призвана Резолюция 45/6 Генеральной Ассамблеи ООН, авторами которой стали 138 государств — членов ООН и которая была принята на основе консенсуса 16 октября 1990 г., предоставив МККК статус наблюдателя в Генеральной Ассамблее ООН и приравняв МККК к МО со статусом наблюдателя в ООН. МККК — первая из четырех МО немежправительственного характера, имеющая подобный статус в системе ООН¹⁹. Резолюция 45/6 гласит, что статус МККК, который дает ему доступ в качестве наблюдателя к сессиям Генеральной Ассамблеи ООН и Совета Безопасности и их комиссий, вытекает непосредственно из его уникального мандата и оправдывается им. В этой резолюции говорится, что «Генеральная Ассамблея,

напоминая о мандатах, возложенных на [МККК] Женевскими конвенциями от 12 августа 1949 года,

принимая во внимание особую роль, которую [МККК] играет в международных гуманитарных отношениях,

желая развивать сотрудничество между Организацией Объединенных Наций и [МККК],

1. постановляет пригласить [МККК] участвовать в сессиях и работе Генеральной Ассамблеи в качестве наблюдателя;

18 ЭКОСОС является одним из шести главных органов Организации Объединенных Наций, отвечающим за координацию, обзор политики и рекомендации в отношении экономических, социальных и экологических вопросов (Устав ООН, примечание 10 выше, ст. 62). НПО, работающие в этих областях, могут зарегистрироваться и получить консультативный статус при ЭКОСОС; в настоящее время более 4000 НПО пользуются таким статусом. См.: ECOSOC Office for Support and Coordination, NGO Branch, доступно по адресу: <http://csonet.org/>.

19 Следующим трем МО неправительственного характера также был предоставлен статус наблюдателя в Генеральной Ассамблее ООН: Международной Федерации Красного Креста и Красного Полумесяца (ГА ООН, Резолюция 49/2, 19 октября 1994 г.), Межпарламентскому союзу (ГА ООН, Резолюция 57/32, 19 ноября 2002 г.) и Международному олимпийскому комитету (ГА ООН, Резолюция 64/3, 20 октября 2009 г.), доступно по адресу: <http://www.un.org/en/members/intergovorg.shtml>.

2. *просит* Генерального секретаря принять необходимые меры для осуществления настоящей резолюции»²⁰.

В ходе прений по Резолюции 45/6 ряд государств обратили внимание на то, что уникальный характер и роль МККК оправдывают предоставление организации статуса наблюдателя, несмотря на ее немежправительственный характер. Постоянный представитель Италии, представивший резолюцию от лица 138 авторов, отметил:

«По мнению авторов, это предложение не следует рассматривать (и оно действительно не может рассматриваться) как прецедент для других возможных запросов о предоставлении такого же статуса неправительственным организациям. Особая, я бы даже сказал уникальная, роль, которая поручена МККК международным сообществом, и мандаты, предоставленные ему Женевской конвенцией [Женевскими конвенциями], делают его уникальным в своем роде и исключительным по своему статусу учреждением»²¹.

Постоянный представитель Индии поддержал эту оговорку в своем выступлении перед Ассамблеей:

«Г-н Барджиндер Сингх (Индия): ...Мы рассматриваем предоставление статуса наблюдателя с учетом особой роли и мандатов, предоставленных МККК положениями Женевских конвенций от 12 августа 1949 г. Именно в таком контексте Индия рада быть одним из авторов этого проекта резолюции. В то же время... моя делегация хотела бы предложить, чтобы проект резолюции не рассматривался в качестве прецедента для предоставления статуса наблюдателя другим неправительственным организациям, иными словами, дело МККК следует считать уникальным ввиду его статуса»²².

Кроме того, представитель США заявил:

«Г-н Мур (Соединенные Штаты Америки): ...МККК... также является уникальной организацией с уникальной международной правоспособностью, следующей из ее мандата... Уникальный мандат МККК... отличает Комитет от других международных гуманитарных организаций или учреждений. Отчасти именно общественное признание этого отличия привело к тому, что Комитет хотел получить, а члены Организации Объединенных Наций предоставили этот статус наблюдателя. Наше консенсусное решение никоим образом не должно создавать прецедента

20 ГА ООН, Резолюция 45/6, 16 октября 1990 г. «Предоставление Международному Комитету Красного Креста статуса наблюдателя ввиду особой роли и мандатов, возложенных на него Женевскими конвенциями от 12 августа 1949 г.». Впоследствии МККК отказался от своего консультативного статуса при ЭКОСОС.

21 UN General Assembly, Verbatim Record of the 31st Meeting, UN Doc. A/45/PV.31, New York, 16 October 1990, pp. 76—77.

22 *Ibid.*, p. 77.

для любой другой гуманитарной организации — независимо от того, насколько она достойна этого, — желающей получить статус, который мы только что предоставили МККК. Никакая другая гуманитарная организация не обладает уникальной правосубъектностью МККК, выражающейся в особых обязанностях в соответствии с международными конвенциями»²³.

Отношение государств как к международной организации

Признание статуса МККК равным или по крайней мере эквивалентным статусу МО подтверждалось еще и тем фактом, что к МККК государства де-юре или де-факто относятся как к МО. На момент написания МККК заключил с 95 странами двусторонние соглашения о статусе, наделяющие его правовым статусом, привилегиями и иммунитетами, аналогичными таковым у МО. Многие из этих соглашений содержат конкретное положение о том, что МККК должен быть предоставлен статус МО, а настоящее соглашение ни в каком отношении не должно быть менее благоприятным, чем соглашение с МО.

Еще в восьми странах МККК был выведен — законодательно или актом исполнительной власти — в сферу применения внутригосударственного законодательства и наделен привилегиями и иммунитетами МО. В некоторых случаях потребовался законодательный акт, чтобы внести поправки в определения МО, которые были ограничены межправительственными МО, или иным образом их исправить. Как правило, такие законодательные меры оправдывались уникальным мандатом и статусом МККК. Например, указ Гаити о распространении на МККК привилегий и иммунитетов МО предусматривает, что

«в соответствии со швейцарским законодательством Международный Комитет Красного Креста является частной ассоциацией со штаб-квартирой в Женеве... Однако, принимая во внимание специальный статус, предоставленный Международному Комитету Красного Креста согласно международному гуманитарному праву, его статус постоянного наблюдателя в Организации Объединенных Наций и его специфику, признанную как Международным уголовным трибуналом по бывшей Югославии, так и Международным уголовным судом, и принимая во внимание необходимость выполнения задач, возложенных на него международным сообществом, Международный Комитет Красного Креста должен пользоваться защитой закона; поэтому вполне уместно, что Республика Гаити должна предоставить ему особый статус...

23 *Ibid.*, pp. 81—82. О некоторых исторических и практических последствиях изменения статуса в ООН см.: Christian Koenig, "Observer Status for the ICRC at the United Nations: A Legal Viewpoint", *International Review of the Red Cross*, No. 280, 1991, доступно по адресу: www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/57jnwj.htm.

Международный Комитет Красного Креста... [имеет] привилегии и иммунитеты, идентичные тем, что предоставлены Организации Объединенных Наций»²⁴.

Доклад Сената Франции, представленный в рамках предлагаемого закона, распространяющего, согласно французскому праву, сферу применения Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций на МККК, отмечает:

«Парламентская инициатива помогает избежать каких-либо прецедентов. Привилегии, предоставляемые [МККК] во Франции, будут оставаться исключением, которое не может быть распространено на другую неправительственную организацию, sui generis статусом МККК, подтверждающим его особое положение»²⁵.

После нескольких лет, в течение которых Государственный департамент США отказывался считать МККК международной организацией и относиться к нему как к МО, поправка к Закону США об иммунитетах международных организаций, за которой последовал президентский указ, утверждающий поправку, ввела МККК в сферу применения закона, подтвердив, что мандат и уникальный статус МККК служат обоснованием отношения к нему как к МО:

«Международный Комитет Красного Креста, с учетом его уникального статуса беспристрастного гуманитарного органа, упомянутого в Женевских конвенциях 1949 г. и оказывающего помощь в их осуществлении, должен считаться международной организацией для целей настоящего [Закона], и на него могут распространяться положения настоящего [Закона] в том же порядке, в такой же степени и при тех же

24 Неофициальный перевод. Оригинальный текст на французском языке: «Le Comité international de la Croix-Rouge est une association privée de droit Suisse ayant son siège social à Genève... Considérant cependant le statut particulier accordé au Comité international de la Croix-Rouge par le droit humanitaire international, son statut d'observateur permanent auprès des Nations Unies et sa spécificité reconnue tant par le Tribunal Pénal pour l'ex-Yougoslavie que par la Cour Pénale Internationale [et] [c]onsidérant que pour assurer les tâches que lui confie la communauté internationale, le Comité international de la Croix-Rouge doit pouvoir disposer de la protection de la loi; qu'il convient en conséquence, que la République d'Haïti lui accorde un statut dérogatoire... Le Comité international de la Croix-Rouge... [bénéficie] de privilèges et immunités identiques à ceux accordés à l'Organisation des Nations Unies». Préambule et article 1 du Décret relatif au Comité International de la Croix-Rouge, *Journal officiel de la République d'Haïti*, Vol. 160, № 28, 11 April 2005, pp. 1—4.

25 Неофициальный перевод. Оригинальный текст на французском языке: «L'initiative parlementaire permet d'éviter tout précédent. Les privilèges accordés [au CICR] en France resteront une exception, qui ne pourra être reprise par une autre organisation non gouvernementale, le statut sui generis du CICR expliquant un traitement particulier». *Rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée Nationale, relative aux privilèges et immunités de la délégation du Comité international de la Croix-Rouge en France*, Annexe au procès-verbal de la séance du Sénat du 12 mai 2003 (имеется у автора), p. 16 (в докладе подробно описаны мандат и функции МККК в соответствии с нормами международного права, а также признание его уникального правового статуса, сходного со статусом международной организации, значительным числом государств, международными организациями и международными судами).

условиях, при которых такие положения могут распространяться на публичную международную организацию, в которой Соединенные Штаты участвуют в соответствии с каким-либо договором или в соответствии с Законом Конгресса, санкционирующим такое участие или создающим необходимость в таком участии»²⁶.

С целью претворения в жизнь двустороннего соглашения о статусе, заключенного с МККК, Австралия внесла изменения в свой Закон «О международных организациях (привилегии и иммунитеты)», который содержит в себе ограничительное определение МО²⁷. В пояснительном меморандуме, распространенном при представлении предложенной поправки Парламенту, Министерство иностранных дел пояснило:

«В настоящее время Закон допускает привилегии и иммунитеты, которыми наделяются “международные организации” и “зарубежные организации”. Однако Закон определяет эти термины слишком узко для независимого и неправительственного характера МККК. Эту проблему решает новый Раздел 9D, который вводит в действие правила предоставления привилегий и иммунитетов МККК в соответствии с [двусторонним соглашением о статусе, заключенным между Австралией и МККК]. Добавление нового Раздела 9D вместо расширения определения “международные организации” или “зарубежные организации” позволяет внесенной в Закон поправке обеспечить правовую основу для предоставления привилегий и иммунитетов МККК, не затрагивая при этом случайно другие организации. Она также гарантирует, что привилегии и иммунитеты, предоставленные МККК, будут ограничены изложенными в [двустороннем соглашении о статусе, заключенном между Австралией и МККК]»²⁸.

И государства, и сами МО полностью признали МККК в качестве МО, о чем также свидетельствует то, как эти отношения регулируются на практике. Официальная переписка и связь между МККК и государствами обычно имеет форму вербальных нот в соответствии со стандартной обычной дипломатической практикой, существующей между государствами и МО. В Женеве, где находится штаб-квартира МККК, многие постоянные представители государств при ООН и других МО, базирующихся в Женеве, включают МККК в свою сферу компетенции, и визиты вежливости президенту МККК

26 International Organizations Immunities Act, 9 December 1945 (approved 29 December 1945), Section 288f-3, доступно по адресу: www.law.cornell.edu/uscode/text/22/288f-3. Этот раздел был включен Президентским указом № 12643, подписанным 23 июня 1988 г. в соответствии с Разделом 743 Закона «Об ассигнованиях на международные отношения на 1988 и 1989 финансовые годы» (PL 100-204), с тем чтобы преодолеть содержащееся в Законе ограничительное определение МО как межправительственных организаций и обеспечить его применимость к МККК.

27 См. примечание 9 выше.

28 Australia, Ministry of Foreign Affairs, International Organisations (Privileges and Immunities) Amendment Bill, 12 June 2013, Explanatory Memorandum, доступно по адресу: <http://parlinfo.aph.gov.au>.

со стороны постоянных представителей, вступающих в должность и покидающих пост, стали обычной практикой. В большинстве стран, где МККК поддерживает постоянное присутствие, основное для него министерство — это министерство иностранных дел, причем, как правило, работа ведется через департамент, ответственный за отношения с МО. МККК обычно зарегистрирован в протокольной «Синей книге» департамента, в которой зарегистрированы государства и МО с официальным представительством в стране. МККК обычно включен в число адресатов тех циркуляров, которые министерство иностранных дел направляет дипломатическим миссиям и МО с целью проинформировать их по вопросам, имеющим отношение к их присутствию и работе. Иностранные сотрудники МККК зачастую уведомляются министерством иностранных дел и аккредитованы в нем, а транспортным средствам МККК выдаются дипломатические номерные знаки, как это часто случается с другими МО. Глава делегации МККК в принимающей стране обычно имеет положение, равное главам дипломатических представительств или представителям МО в стране. Президента МККК обычно принимают и обращаются к нему так же, как к главам государств и правительств или высшим должностным лицам МО, таким как Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций.

Что касается МО, как было отмечено выше, МККК имеет статус наблюдателя и обычно рассматривается как МО почти в тридцати международных и региональных межправительственных организациях. Уникальный статус МККК как МО также был признан международными уголовными трибуналами, в результате чего получил в них определенные привилегии и иммунитеты²⁹.

Привилегии и иммунитеты МККК: источники и обоснование

В этой части статьи объясняется, почему государства предоставляют привилегии и иммунитеты МККК (обоснование) и как именно они это делают (источники), а затем мы подробнее обсудим конкретные привилегии и иммунитеты МККК.

Правовые источники

Будучи МО, наделенной мандатом оказывать помощь жертвам вооруженных конфликтов и других ситуаций насилия и защищать их, МККК осуществляет свою деятельность как в международном, так и во внутригосударственном правовом режиме. Поскольку это два отдельных правовых режима, можно разграничить правосубъектность, привилегии и иммунитеты, которыми МККК пользуется на международном уровне и которые

29 Полный обзор правовой практики и правил процедуры и доказывания международных уголовных трибуналов см.: “The ICRC’s Privilege of Non-Disclosure of Confidential Information”, *International Review of the Red Cross*, No. 897/898, 2015, pp.433—444.

регулируются исключительно нормами международного права, и правосубъектность, привилегии и иммунитеты, которыми он пользуется внутри страны и которые зависят от конкретной правовой системы государства и регулируются либо исключительно внутригосударственным законодательством или внутригосударственным законодательством в сочетании с международным правом.

Международный правовой порядок

Международная правосубъектность МККК, обусловленная непосредственно его договорным мандатом, была рассмотрена выше³⁰. Что касается привилегии МККК на нераскрытие конфиденциальной информации, Международный уголовный трибунал по бывшей Югославии в деле Симича разъяснил, что эта привилегия также подразумевается договорами, закрепляющими международный мандат МККК, и является нормой обычного международного права:

«72. МККК играет ключевую роль в рамках режима, установленного Женевскими конвенциями и Протоколами к ним, которая заключается в том, чтобы гарантировать соблюдение определенных минимальных гуманитарных стандартов. Эта роль является уникальной. <...> Женевские конвенции и Протоколы к ним должны толковаться с учетом их основополагающего объекта и цели, и по этой причине они должны быть истолкованы в сторону предоставления МККК полномочий и средств, необходимых для эффективного осуществления его мандата.

73. Анализ [Суда на основе представлений сторонами] четко обозначил, что право в ходе судебных разбирательств не раскрывать конфиденциальную информацию в отношении деятельности МККК, которой обладают его сотрудники, необходимо МККК для эффективного выполнения его мандата. Поэтому Судебная камера находит, что стороны Женевских конвенций и Протоколов к ним взяли на себя положительно выраженные обязательства обеспечивать неразглашение в ходе судебных разбирательств информации, касающейся работы МККК и находящейся в распоряжении сотрудников МККК, и, наоборот, МККК имеет право настаивать на таком неразглашении сторонами Женевских конвенций и Протоколов к ним. В связи с этим стороны следует считать принявшими основополагающие принципы, в соответствии с которыми МККК осуществляет свою деятельность, то есть беспристрастность, нейтральность и конфиденциальность, в частности признав, что конфиденциальность необходима МККК для эффективного выполнения его функций.

74. Ратификацию Женевских конвенций 188 государствами можно рассматривать как отражение *opinio juris* этих государств-участников,

30 См. примечание 16 выше.

которое, в дополнение к общей практике государств по отношению к МККК... позволяет Судебной камере заключить, что МККК имеет право, согласно обычному международному праву, не раскрывать [информацию, касающуюся его деятельности]»³¹.

Внутригосударственное законодательство

В большинстве стран, в которых МККК пользуется привилегиями и иммунитетами, они устанавливаются двусторонним соглашением о статусе между МККК и принимающим государством³². На момент написания статьи МККК заключил 95 таких соглашений, большинство из них (но не все) — со странами, в которых МККК поддерживает постоянное присутствие или иным образом ведет деятельность в настоящий момент³³. Положения таких соглашений о статусе в значительной степени отражают положения Венской конвенции о дипломатических сношениях и Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций³⁴. В восьми странах МККК были предоставлены привилегии и иммунитеты на основе внутреннего законодательства, определяющего привилегии и иммунитеты МО, сфера применения которого была распространена на МККК³⁵. Таким образом, внутреннее законодательство обычно включает в себя законы, необходимые для осуществления Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций, оно в целом отражает привилегии и иммунитеты, определенные этой Конвенцией.

31 ICTY, *Simić*, примечание 16 выше, paras 72—74.

32 Как и двусторонним договорам, соглашениям о статусе, для того чтобы полностью вступить в силу, во многих государствах необходима процедура ратификации.

33 Соглашения о статусе обсуждаются и заключаются в рамках двустороннего и конфиденциального диалога между МККК и принимающим государством. В связи с этим в задачи МККК не входит раскрытие существования или содержания таких соглашений.

34 Венская конвенция о дипломатических сношениях (ВКДС), 18 апреля 1961 г. (вступила в силу 24 апреля 1964 г.); и Конвенция о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций, 13 февраля 1946 г. (вступила в силу 17 сентября 1946 г.), доступно по адресу: <https://treaties.un.org>. Положения Конвенции ООН также отражены в договорах, устанавливающих привилегии и иммунитеты других МО, таких как Специализированные учреждения ООН, Международная организация труда, Продовольственная и сельскохозяйственная организация, Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, Международный валютный фонд, Всемирная организация здравоохранения и Всемирная торговая организация, все доступны по адресу: <https://treaties.un.org>. В отношении примеров, когда соглашения о статусе МККК, как правило, отличаются от положений ВКДС и Конвенции ООН, см. примечание 35 ниже.

35 К публично доступным примерам относятся пересмотренный в 2013 г. Закон Австралии «О международных организациях (привилегии и иммунитеты)», пересмотренный в 2011 г. Закон Малайзии «О международных организациях (привилегии и иммунитеты)» и пересмотренный в 1988 г. Закон США «Об иммунитетах международных организаций» (см. примечание 9 выше, а также французский *Loi n° 2003-475 du 4 juin 2003 relative aux privilèges et immunités de la délégation du Comité international de la Croix-Rouge en France*, доступно по адресу: www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=353EAE4AC94611A1953F62A7D7618531.tpdila08v_1?cidTexte=JORFTEXT00000604191&dateTexte=20150615), а также «Постановление о предоставлении привилегий и иммунитетов в Гонконге Международному Комитету Красного Креста и его делегатам», 1989, доступно по адресу: www.legislation.gov.hk/blis_ind.nsf/CurEngOrd/F6705D2C1B4FC530C82564830033925F?OpenDocument.

Хотя большинство двусторонних соглашений о статусе, заключенных МККК с принимающими государствами, в значительной степени уравнивают те же привилегии и иммунитеты, что предоставляются ООН, эти двусторонние соглашения созданы скорее с учетом особого характера и мандата МККК. Они включают в себя ряд привилегий и иммунитетов, которые либо отсутствуют, либо только подразумеваются в Конвенции и внутрисударственном законодательстве, которое отображает эту Конвенцию³⁶.

Почему МККК нужны привилегии и иммунитеты?

В основе правового режима привилегий и иммунитетов МО лежит принцип функциональности, метко, хотя и в упрощенной форме, сформулированный в статье 105 Устава Организации Объединенных Наций, которая предусматривает, что МО (в данном случае ООН) должна пользоваться «такими привилегиями и иммунитетами, которые необходимы для достижения ее целей»³⁷. С принятием Устава стало общим правилом придерживаться принципа функциональности как меры предоставления привилегий и иммунитетов для МО³⁸. Подготовительные материалы Устава ООН наглядно иллюстрируют смысл принципа функциональности, включая неотъемлемую необходимость в гарантии независимости организации:

«Термины “привилегии” и “иммунитеты” обозначают в общем виде все, что может быть сочтено необходимым для реализации целей Организации, свободного функционирования ее органов и независимого осуществления функций и обязанностей ее должностных лиц... Если сформулировать единый принцип, то он заключается в том, что никакое государство-участник никаким способом не может препятствовать работе Организации»³⁹.

Кроме того, Миллер объясняет:

«Составители предыдущей версии данного текста отметили, что они “сочли нужным избежать использования термина ‘дипломатический’ и предпочли заменить его более подходящим стандартом, основанным,

36 К примерам относятся обязательство принимающей страны не разрешать раскрытие конфиденциальной информации МККК в ходе судебных разбирательств, явное упоминание иммунитета сотрудников МККК от дачи свидетельских показаний, явное предоставление прав на воздушные перевозки и освобождение от сбора за беспосадочный пролет над территорией и от посадочного сбора, выдача радиочастот, предназначенных для МККК, и явная неприкосновенность личности сотрудников (более подробную информацию см. в описании конкретных привилегий и иммунитетов ниже).

37 Справочную информацию и описание принципа функциональности см.: Anthony J. Miller, “The Privileges and Immunities of the United Nations”, *International Organizations Law Review*, Vol. 6, 2009, pp. 9–23, 62.

38 C. Wilfred Jenks, *International Immunities*, Stevens & Sons and Oceana Publications, London and New York, 1961, p. 18.

39 *Documents of the United Nations Conference on International Organizations, San Francisco*, 1945, Vol. 13, Doc. 933, 12 June 1945, p. 705 (курсив оригинала).

в целях Организации, на необходимости реализации ее целей и, в случае... должностных лиц Организации, на обеспечении независимого осуществления ими своих функций»⁴⁰.

Статья 105 Устава ООН наделяет Генеральную Ассамблею ООН правом определить детали применения этих привилегий и иммунитетов. Ассамблея сделала это, приняв Конвенцию о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций в 1946 г., которая в значительной степени стала точкой отсчета для определения привилегий и иммунитетов других МО⁴¹. Цель этой Конвенции, как ее описал докладчик Шестого комитета, также отражает принцип функциональности:

«Важно следующее: создавая эту выдающуюся новую международную Организацию, мы не должны наделять ее привилегиями и иммунитетами большими, чем те, которые требуются для ее эффективной работы. Иначе это привело бы к ненужным конфликтам с национальным суверенитетом конкретных государств-членов. С другой стороны, не менее важно обеспечить ее надлежащими привилегиями и иммунитетами. Дать слишком мало помешало бы... Организации выполнять свои задачи»⁴².

Дженкс ссылается на принцип функциональности и входящий в него принцип независимости как на «принципы, которые сейчас считаются основой международных иммунитетов»⁴³ и объясняет, что обоснование основных привилегий и иммунитетов МО «не связано со статусом, достоинствами или привилегиями в отношении отдельных лиц, но связано с элементами функциональной независимости, необходимыми для того, чтобы освободить международные учреждения от национального контроля и дать им возможность выполнять свои обязанности беспристрастно»⁴⁴.

Подводя итог, можно сказать, что привилегии и иммунитеты — это инструменты, предоставленные МО для эффективного и самостоятельного осуществления ее мандата и функций, возложенных на нее международным сообществом государств. В этом смысле мандат или функции МККК, закрепленные в Женевских конвенциях 1949 г., Дополнительных протоколах к ним и Уставе Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, являются правовой основой и обоснованием его правосубъектности, а также привилегий и иммунитетов и, как описано ниже, их ограничением⁴⁵. При осуществлении своей миссии и мандата МККК строго

40 A. J. Miller, примечание 36 выше, р.15; также см. примечание 24 выше.

41 Конвенция о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций, примечание 33 выше.

42 Records of the First Part of the First Session of the General Assembly, Plenary Meetings of the General Assembly, GAOR, 10 January — 14 February 1946, Verbatim Record of 13 February 1946, p. 452.

43 Хотя, по существу, они означают одно и то же, с юридической точки зрения следует отличать принцип независимости как принцип международного права, регулирующего привилегии и иммунитеты МО, от принципа независимости, который является частью основополагающих принципов Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца (см. примечание 45 ниже и сопроводительный текст).

44 C. W. Jenks, примечание 37 выше, р. 17.

45 См. также примечания 23—27 выше.

придерживается своих основополагающих принципов и стандартных методов работы. Особую актуальность, как более подробно будет описано ниже, имеют принципы нейтральности, независимости и конфиденциальности МККК, поскольку стандартные методы его работы следуют непосредственно из этих принципов⁴⁶. Они имеют решающее значение для способности МККК выполнять свой мандат во всем мире и подразумевают дополнительные обоснования для некоторых из его привилегий и иммунитетов.

В свете вышеизложенного, применив принцип функциональности, цель предоставления привилегий и иммунитетов МККК можно сформулировать в четырех пунктах. Привилегии и иммунитеты предназначены для того, чтобы:

- обеспечивать эффективный, безотлагательный и независимый оперативный потенциал для выполнения мандата МККК при наименьших возможных затратах;
- гарантировать способность МККК выступать в качестве нейтрального, независимого и беспристрастного гуманитарного актора и, что важно, восприниматься таковым;
- защищать конфиденциальный характер работы МККК;
- облегчать беспрепятственное административное управление и управление людскими ресурсами.

Прежде чем подробнее рассматривать конкретные привилегии и иммунитеты, необходимые для этой четырехсоставной цели, необходимо провести различие между двумя категориями бенефициаров этих привилегий и иммунитетов. Хотя все привилегии и иммунитеты предоставляются ради способности учреждения осуществлять свой мандат, некоторые из них касаются непосредственно самого учреждения: например, МККК — первый и основной бенефициар привилегий и иммунитетов МККК, в то время как отдельные привилегии и иммунитеты распространяются на лиц, представляющих учреждение или работающих в нем⁴⁷. Относительно

46 Более подробно об основополагающих принципах МККК см. ниже. О стандартных методах работы МККК см.: Действия Международного Комитета Красного Креста в случае нарушений международного гуманитарного права или других основополагающих норм, касающихся защиты лиц в ситуациях насилия // Международный журнал Красного Креста. 2005. № 858. С. 209—218; и ICRC, *The ICRC, Its Mission and Work*, Geneva, March 2009, доступно по адресу: www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_002_0963.pdf.

47 Они распространяются на представителей (например, на членов Комитета) и сотрудников МККК, поскольку это весьма значительное число лиц, посредством которых МККК осуществляет свой мандат и деятельность. Однако привилегии и иммунитеты представителей и сотрудников МККК также распространяются на лиц, которые непосредственно способствуют осуществлению мандата и деятельности МККК, в том числе на временной или даже периодической основе. К ним можно отнести, например, некоторых консультантов, а также сотрудников или добровольцев национальных обществ, которые были прикомандированы к МККК на определенный период времени или принимают участие в конкретных операциях МККК как часть команды МККК. См. также: International Criminal Tribunal for Rwanda, *Prosecutor v. Muvunyi*, Reasons for the Chamber's Decision on the Accused's Motion to Exclude Witness TQ, Case No. ICTR-2000-55A-T, 15 July 2005, paras 17—18.

последних важно с самого начала подчеркнуть, что привилегии и иммунитеты, предоставленные таким лицам, предоставляются в интересах МККК, а не для личной выгоды.

Привилегии, льготы и иммунитеты, необходимые МККК для выполнения его мандата

В этой части говорится о привилегиях, льготах и иммунитетах⁴⁸, необходимых МККК для успешного выполнения его гуманитарного мандата и деятельности в полном соответствии со своими основополагающими принципами и стандартными методами работы, в частности в соответствии с конфиденциальностью. Эти привилегии, льготы и иммунитеты соответствуют специфике мандата и деятельности МККК, его самобытности, а также методам работы и условиям, в которых он работает. Хотя многие из привилегий, льгот и иммунитетов МККК аналогичны или даже идентичны тем, которыми обычно пользуются МО, зачастую они отличаются с учетом специфики МККК и ситуаций, в которых ему поручено работать⁴⁹.

Правоспособность и административно-финансовые привилегии и льготы

Правоспособность в рамках внутригосударственного законодательства

Обычно среди первых положений двустороннего соглашения или закона о статусе, устанавливающего привилегии и иммунитеты МККК, содержится положение о включении международной правосубъектности МККК во внутригосударственную систему права⁵⁰. Это классическое положение, поскольку оно устанавливает правоспособность МККК заключать контракты,

48 «Четкую разницу между иммунитетом и привилегией выявить непросто, и эти термины часто используются как взаимозаменяемые, но в целом привилегия обозначает некоторые основные исключения из законов и правил, в то время как иммунитет не подразумевает какого-либо исключения из материального права, но обеспечивает процессуальной защитой от законоприменения в принимающем государстве». Sir Ivor Roberts (ed.), *Satow's Diplomatic Practice, 6th ed.*, Oxford University Press, Oxford, 2009, p. 121. Хотя большинство международных договоров, касающихся этого вопроса, лишь ссылаются на «привилегии» и «иммунитеты» в своих названиях, имеются положения, действительно не соответствующие ни одному из упомянутых выше определений и являющиеся скорее «льготами», которые предоставляются государствами МО, чтобы те могли выполнять свои функции. В качестве примера можно привести льготы в отношении связи и валюты или валютных ограничений или льготы при репатриации сотрудников и их родственников.

49 См. также примечание 35 выше.

50 Уолтер правильно указывает на то, что «должно быть различие между внутригосударственной и международной правосубъектностью. Международная правосубъектность не обязательно подразумевает правосубъектность в национальной системе права и наоборот. Для многих международных организаций недостаточно обладать международной правосубъектностью; для надлежащего функционирования они также должны обладать правосубъектностью в национальных правовых системах... государств». С. Walter, примечание 16 выше, para. 27.

приобретать имущество и распоряжаться им, а также обращаться в суд. Как таковое это положение зачастую является *conditio sine qua non* для основной административной деятельности, поскольку оно позволяет МККК нанимать сотрудников, арендовать или приобретать помещения, открывать и управлять банковскими счетами и приобретать товары и материалы, необходимые для функционирования и ведения своей деятельности. Таким образом, правоспособность непосредственно укрепляет возможность МККК вести свою деятельность и осуществлять административное и финансовое управление, а также управление людскими ресурсами.

Административные и финансовые привилегии и льготы

Административные привилегии и льготы гарантируют МККК способность осуществлять свой мандат и вести деятельность самостоятельно, быстро и эффективно, минимизируя административные барьеры или препятствия. Они также облегчают беспрепятственное административное и кадровое управление по всему миру. Финансовые привилегии и льготы позволяют минимизировать расходы организации и способствуют беспрепятственному и эффективному управлению финансовыми ресурсами МККК по всему миру. Благодаря им как можно больше финансовых ресурсов расходуются на прямую поддержку жертв, которым МККК помогает и которых защищает согласно мандату.

МККК как учреждение является основным бенефициаром административно-финансовых льгот для выполнения этих целей. К ним, как правило, относятся:

- право иметь национальную или иностранную валюту, обладать иными финансовыми активами и управлять счетами в любой валюте, не подчиняясь законам и положениям, регулирующим валютные операции и связанные с этим вопросы;
- право свободно переводить в страну, внутри страны и выводить из нее средства в национальной или иностранной валюте и свободно конвертировать такие активы в другие валюты по наиболее благоприятному на момент конвертации обменному курсу;
- освобождение от всех прямых налогов, за исключением сборов, которые представляют собой плату за коммунальные услуги;
- освобождение от налогов или возмещение всех косвенных налогов (включая налог на добавленную стоимость) МККК, в частности налогов на услуги или строительные контракты, а также налогов, уплаченных с покупки предметов, предназначенных для официального использования, и предметов, предназначенных для программ помощи МККК в принимающей стране или в другой стране;
- освобождение от таможенных пошлин, импортных пошлин и сборов, имеющих эквивалентный характер, а также от всех налогов и ограничений на импорт, экспорт или транзит через страну любых товаров и материалов

(в том числе публикаций и аудиовизуальных материалов МККК), предназначенных для служебного пользования и (или) программ помощи МККК в пределах страны или в другой стране;

- права на воздушные перевозки и освобождение от сбора за беспосадочный пролет над территорией и посадочного сбора для всех видов транспорта, движущегося по стране, осуществляющего транзитный пролет через ее территорию или прибывающего в страну;
- свобода использования — для официальных целей и без какого-либо вмешательства — средств связи, которые МККК считает наиболее подходящими, в частности для связи со штаб-квартирой в Женеве и со своими отделениями по всему миру, с другими соответствующими международными учреждениями и организациями, с правительственными ведомствами, юридическими лицами или частными лицами;
- право устанавливать в своих помещениях радио- и телекоммуникационное оборудование, а также использовать мобильное оборудование в пределах национальной территории и освобождение от лицензионных сборов и от всех других связанных с этим сборов, тарифов, налогов и выплат;
- выдача радиочастот, предназначенных для работы МККК, в соответствии с Резолюцией № 10 (Rev.WRC-2000) Международного союза электросвязи⁵¹;
- отношение не менее благоприятное, чем к МО или дипломатическим представительствам государств, в вопросах, касающихся официальной связи;
- регистрация транспортных средств МККК как автотранспортных средств дипломатических представительств и выдача дипломатических номерных знаков;
- разрешение иметь в собственности любую землю или любые права на любую землю в целях МККК, резиденции или офиса своих иностранных сотрудников обладать ею, получать в результате отчуждения, аренды или передачи.

Нетрудно заметить, что эти привилегии и льготы способствуют бесперебойному и эффективному управлению деятельностью и инфраструктурой МККК и сводят к минимуму финансовые расходы организации. Косвенно они также являются гарантией того, что государства, в которых МККК поддерживает постоянное присутствие, не получают прямых финансовых выгод от этого присутствия, и таким образом обеспечивается независимость МККК от принимающих государств и равенство между всеми государствами — участниками договоров, наделяющими МККК международным мандатом. Между тем уменьшение косвенных или так называемых накладных расходов до абсолютного минимума также отвечает правомерным

51 International Telecommunication Union, Resolution No. 10, "Use of Two-Way Wireless Telecommunications by the International Red Cross and Red Crescent Movement", Rev. WRC-2000, adopted by the World Radiocommunication Conference, Istanbul, 2000, доступно по адресу: www.itu.int/dms_pub/itu-s/oth/02/01/S020100002E4001PDFE.PDF.

ожиданиям доноров, что МККК тратит как можно большую часть их взносов непосредственно на помощь жертвам, которых ему поручено защищать и поддерживать⁵².

Несколько практических примеров проиллюстрируют, как эти привилегии и льготы способствуют быстрой, эффективной и независимой гуманитарной деятельности. Например, освобождение от ограничений на импорт товаров и материалов, предназначенных для программ помощи МККК, имеет решающее значение для быстрого реагирования на неотложные медицинские потребности на местах в случае необходимости, когда надлежащее медицинское оборудование или лекарства недоступны в стране либо не имеются в достаточном количестве. Неоправданные ограничения, накладываемые внутригосударственным законодательством на тип или количество оборудования или лекарств, которые могут быть импортированы, препятствуют адекватному в количественном и качественном отношении удовлетворению МККК потребностей пострадавшего населения. Кроме того, процедуры получения разрешения на импорт определенных товаров или материалов либо процедуры преодоления ограничений, как правило, являются громоздкими и трудоемкими. Исключение в отношении товаров и материалов, предназначенных для программ помощи МККК, иногда может быть вопросом жизни и смерти для жертв, которым МККК стремится помочь.

Другой пример касается необходимости предоставлять права на воздушные перевозки. МККК часто пользуется собственными самолетами, а не коммерческими или правительственными самолетами или самолетами других МО. Он делает это для того, чтобы гарантированно иметь возможность осуществлять свою деятельность тогда, когда другие самолеты недоступны или существуют ограничения для их полетов, и (или) чтобы обеспечить к Комитету отношение всех сторон в вооруженном конфликте, равно как и жертв, которых МККК стремится защитить и поддержать, как к подлинно нейтральному и независимому актору (*conditio sine qua non* для обеспечения доступа и безопасности). Поэтому он нуждается в соответствующих правах на воздушные перевозки и в освобождении от любых посадочных сборов и сборов за беспосадочный пролет над территорией. Дипломатические номерные знаки на транспортных средствах МККК являются четким сигналом: эта организация имеет международный статус и пользуется привилегиями и иммунитетом, что освобождает от необходимости в подробностях объяснять, какими и как именно. Вкупе с визуальной идентификацией транспортных средств МККК⁵³, дипломатические номерные знаки часто облегчают

52 МККК финансируется главным образом за счет добровольных взносов государств — участников Женевских конвенций, которые формируют около 80 % бюджета организации. К донорам также относятся национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца, наднациональные организации (такие, как Европейская комиссия), а также государственные и частные источники. МККК отчитывается о своей работе и расходах в своем «Ежегодном докладе». Более подробную информацию см.: www.icrc.org/en/who-we-are/finances.

53 Для быстрой и легкой идентификации на транспортные средства, катера и самолеты МККК обычно нанесен логотип МККК (красный крест на белом фоне в круге с надписью «Comité International Genève») на всех боковых сторонах и, в случае необходимости, на крыше.

и ускоряют пересечение границ или прохождение контрольно-пропускных пунктов и дорожных заграждений. И наконец, право устанавливать и использовать мобильное радио- и телекоммуникационное оборудование, а также выдача Красному Кресту радиочастот остаются критически важными условиями, даже в эпоху спутникового интернета и смартфонов. Радио является единственным средством связи, которое продолжает действовать в ситуациях, когда телефоны и интернет не работают из-за неблагоприятных погодных условий, стихийных бедствий, военных действий или других форм насилия или вмешательства со стороны человека. Сегодня радио все еще имеет существенное значение для МККК и остается ключевым средством обеспечения безопасности его сотрудников, а также средством координации и осуществления его гуманитарной деятельности.

Представители и сотрудники МККК, которые направлены на работу в страны, гражданами или резидентами которых они не являются, также пользуются определенными административными и финансовыми привилегиями и льготами. Они предоставляются не для личной выгоды отдельных лиц, а скорее для облегчения плавного административного и финансового управления МККК своими иностранными человеческими ресурсами. К ним относятся:

- право таких лиц на ввоз личных вещей, включая транспортные средства, освобождение от пошлины по их прибытии и право пользоваться теми же вычетами во время их отъезда;
- право продавать свои личные вещи на тех же условиях, которые предоставляются членам дипломатических представительств;
- наиболее безопасные и мобильные, на их взгляд, средства, необходимые для того, чтобы покинуть страну в случае вооруженного конфликта или других чрезвычайных ситуаций, если они пожелают сделать это;
- те же привилегии в отношении обмена валюты, которые предоставляются членам дипломатических представительств;
- освобождение от налогов на заработную плату и другие виды вознаграждения, выплачиваемого МККК или в целом полученного ими за пределами страны.

Привилегии и иммунитеты призваны поддерживать основополагающие принципы нейтральности, независимости и беспристрастности, а также такие методы работы, как конфиденциальность

В своей деятельности МККК строго придерживается своих основополагающих принципов — нейтральности, беспристрастности и независимости⁵⁴. Как нейтральная гуманитарная организация МККК воздерживается

54 МККК придерживается всех семи основополагающих принципов, изложенных в преамбуле Устава Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, и как составная часть Движения связан ими, см. примечание 3 выше. Три упомянутые здесь принципа непосредственно относятся к правовой основе и обоснованию привилегий и иммунитетов МККК и являются их частью.

от того, чтобы становиться на чью-либо сторону в вооруженных конфликтах и других ситуациях насилия или в любых спорах политического, расового, религиозного или идеологического характера. В соответствии с принципом беспристрастности МККК стремится защищать жертв и оказывать им помощь, руководствуясь исключительно их потребностями и независимо от их национальности, гражданства, расы, этнического происхождения, пола, возраста, религии или политических убеждений. Это позволяет МККК определять приоритеты своей деятельности на основе степени срочности и типов потребностей пострадавших. Независимость МККК от государств и МО, а также от любых других лиц, групп или организаций, которые могут попытаться оказать давление или влияние в ситуациях вооруженного конфликта и других ситуациях насилия, означает, что Комитет обладает необходимой автономией для выполнения исключительно гуманитарных задач, возложенных на него. Независимость МККК также напрямую содействует его способности быть нейтральным и беспристрастным и восприятию его таковым при оказании необходимой помощи на местах. Такой стандартный метод работы МККК, как конфиденциальность, в соответствии с которой он пытается убедить стороны в вооруженных конфликтах и других ситуациях насилия выполнять свои обязательства по международному праву и решать гуманитарные проблемы на основе конфиденциального и двустороннего диалога, вытекает непосредственно из этих принципов⁵⁵.

Эти принципы и такой связанный с ними стандартный метод работы, как конфиденциальность, были широко признаны необходимыми для эффективного выполнения мандата и функций МККК. Придерживаясь их, МККК удалось получить и сохранить доверие сторон и жертв вооруженных конфликтов, а также всех участников других ситуаций насилия. Это доверие имеет решающее значение для обеспечения доступа к районам и группам населения, затронутым вооруженными конфликтами и другими ситуациями насилия, а также для обеспечения безопасности сотрудников МККК.

Ниже мы перечислим привилегии и иммунитеты МККК и его сотрудников, которые гарантируют способность организации придерживаться Основопологающих принципов и выполнять свое обязательство по сохранению конфиденциальности. Затем мы проиллюстрируем их несколькими конкретными примерами.

Привилегии и иммунитеты МККК как учреждения:

- иммунитет для МККК, его имущества и активов, где бы и в чьем бы распоряжении они ни находились, от любых форм юридических и административных процессов;
- неприкосновенность помещений, имущества и активов МККК, где бы и в чьем бы распоряжении они ни находились, включая иммунитеты от обыска, реквизиции, конфискации, экспроприации или какой-либо другой

55 Более подробно см.: Memorandum, примечание 28 выше.

формы вмешательства как со стороны исполнительной, судебной и административной власти, так и путем законодательных действий;

- неприкосновенность архивов МККК и в целом всех документов, принадлежащих организации или находящихся в ее распоряжении, включая электронные документы и данные, где бы они ни находились;
- освобождение от обязательств по предоставлению доказательств в ходе судебных разбирательств;
- свобода в использовании для официальных целей и без какого-либо вмешательства средств связи, которые МККК считает наиболее подходящими, в частности в целях связи со штаб-квартирой в Женеве, с другими соответствующими международными учреждениями и организациями, с правительственными ведомствами, с корпоративными структурами или частными лицами;
- право отправлять и получать свою корреспонденцию посредством курьеров или вализ, которые должны иметь те же иммунитеты и привилегии, что и дипломатические курьеры и вализы, при условии, что эти вализы имеют видимые внешние признаки своего характера и содержат только документы или предметы, предназначенные для служебного пользования;
- обязательства принимающей страны соблюдать конфиденциальность в отношении докладов, писем и других сообщений МККК, предназначенных для представителей правительства, в том числе не разглашать их содержание никому, кроме предполагаемого получателя, не разрешать их использование в процессе судопроизводства без предварительного письменного согласия МККК.

Привилегии и иммунитеты сотрудников и представителей МККК⁵⁶:

В отношении любых действий, бездействия, сказанного или написанного или информации, полученной в результате выполнения ими своих функций для МККК, даже после того как они завершили работу в МККК:

- иммунитет от любых форм судебных или административных действий;
- неприкосновенность личности, включая иммунитет от личного ареста или задержания и ареста личного багажа;
- неприкосновенность частных резиденций, транспортных средств, документов, рукописей и других личных вещей;
- освобождение от обязательств по предоставлению доказательств в судебных разбирательствах;

и на время работы в МККК:

- освобождение от всех иммиграционных сборов и ограничений, а также обязательств по регистрации иностранцев — правительство должно

⁵⁶ Привилегии и иммунитеты предоставляются лицам, с помощью которых МККК осуществляет свой мандат, то есть всем лицам, которые назначены МККК выполнять функции для МККК или которые представляют МККК в качестве членов руководящего органа.

- бесплатно и максимально быстро обеспечить соответствующими проездными документами, визами или другими необходимыми сертификатами;
- освобождение от всех государственных повинностей;
 - свобода передвижения и поездок из страны и по всей национальной территории.

Помимо вышеупомянутых привилегий и иммунитетов глава представительства МККК в принимающей стране и его заместитель обычно пользуются таким же статусом, что предоставляется дипломатическим агентам согласно Венской конвенции о дипломатических сношениях от 16 апреля 1961 г.⁵⁷

Как и большинство, если не все многосторонние конвенции и двусторонние соглашения о статусе, которые регулируют привилегии и иммунитеты МО, соглашения о статусе МККК или соответствующие внутригосударственные законы неизменно включают в себя иммунитет от судебных и административных процессов (его также называют юрисдикционным иммунитетом) и неприкосновенность помещений, имущества, активов, архивов и данных организации и ее сотрудников. Это необходимые и эффективные гарантии, обеспечивающие независимость, которая нужна МККК для выполнения своего мандата без вмешательства третьих государств или других МО. Из-за особенно нестабильных, опасных и геополитически сложных условий, в которых работает МККК, и из-за специфики его мандата и характера (в частности в отношении нейтральности и конфиденциальности) отсутствие или несоблюдение таких гарантий независимости имело бы еще более серьезные последствия для способности МККК выполнять свой мандат, чем для других МО. Освобождение во всем мире от полного применения внутригосударственных законов также непосредственно способствует способности МККК быть и считаться нейтральной и независимой гуманитарной организацией. Типичным примером является освобождение от обязательств по даче показаний или иному предоставлению доказательств в ходе суда в соответствии с внутригосударственным законодательством. Если бы МККК принуждали к даче показаний в пользу или против одной из сторон в вооруженном конфликте, почти наверняка он не воспринимался бы ни нейтральным, ни независимым в этом конфликте. И наконец, соответствующие привилегии и иммунитеты сотрудников МККК позволяют МККК соблюдать свои обязательства по защите своих сотрудников, эффективно ограждая их от негативных последствий того⁵⁸, что они просто делают свою работу (например, сотрудничают с запрещенными группами, чтобы получить безопасный доступ к пострадавшему населению или принять меры в связи с гуманитарными проблемами и предполагаемыми нарушениями международного права) или выполняют свои

57 VCDR, примечание 33 выше.

58 В зависимости от внутригосударственного законодательства принимающей страны такие последствия могут быть столь серьезными, как приговор о заключении под стражу, штраф или обязательство выплатить убытки, приостановление или отзыв лицензии на осуществление профессии.

договорные обязательства перед МККК (например, обязательство сохранять конфиденциальность, которая включает в себя запрет на предоставление доказательств в ходе судебного разбирательства без предварительного согласия МККК⁵⁹).

Юрисдикционный иммунитет, неприкосновенность документов, рукописей, архивов и данных, невмешательство в официальную коммуникацию и право направлять и получать корреспонденцию с дипломатическим курьером или в опечатанных вализах также способствуют защите конфиденциальной информации, касающейся мандата и деятельности МККК. Дополнительные меры защиты такой информации включают в себя освобождение от обязательств предоставлять доказательства в ходе судопроизводства и обязательство страны пребывания уважать конфиденциальность отчетов, писем и других сообщений, направляемых МККК представителям правительства, не разглашая их содержание никому, кроме предполагаемого получателя и не позволяя использовать его в ходе судебного разбирательства без предварительного письменного согласия МККК.

Неоспоримо, что раскрытие конфиденциальной информации, относящейся к деятельности МККК, — будь то органами или организациями, с которыми МККК участвует в конфиденциальном диалоге для достижения своих целей, или самим МККК в результате обязательства согласно внутригосударственному законодательству, — нанесет значительный и порой непоправимый ущерб и способности МККК выполнять свой гуманитарный мандат, и его репутации как строго нейтральной гуманитарной организации. Если, например, у сторон в конфликте сложится впечатление, что информация, собранная МККК на местах вооруженных конфликтов или в местах содержания под стражей, впоследствии будет использована в ходе суда, публичного расследования или аналогичного разбирательства, это не только поставит под угрозу усилия организации по сбору соответствующей информации и представления сообщений о нарушениях сторонами, но, весьма вероятно, исключит их в целом. Отсутствие гарантий конфиденциальности, таким образом, в лучшем случае послужит основным сдерживающим фактором для сотрудничества сторон с МККК, а в худшем случае закроет МККК доступ к уязвимым лицам и населению, что сделает их более уязвимыми и умножит их трудности. Аналогичным образом публичное раскрытие конфиденциальной информации может подвергнуть высокому риску безопасность как сотрудников МККК на местах, так и жертв, которых

59 Обязанность сохранять конфиденциальность также запрещает сотрудникам уведомлять местные власти о возможных нарушениях внутригосударственного законодательства, о которых они могут узнать, выполняя свои функции, несмотря на обязательства согласно внутригосударственному праву сообщать о случаях насильственных травм (например, о жертвах, получивших огнестрельные ранения или другие «военные» раны), об изнасилованиях или других формах сексуального насилия, о жестоком обращении с детьми, злоупотреблениях, сочувствии террористам или ведении террористической деятельности. Обязанность сохранять конфиденциальность является абсолютным обязательством, только МККК может освободить своих нынешних или бывших сотрудников и представителей от этого обязательства.

они стремятся защитить и поддержать⁶⁰. Освобождение от иммиграционных ограничений и обязательств по регистрации иностранцев позволяет МККК быть полностью независимым при отборе сотрудников, направляемых в какую-либо страну или занятых в ней. Таким образом, при каждой конкретной ситуации организация может направлять наиболее квалифицированных лиц, принимая во внимание их технические знания, языковой и культурный багаж, необходимый для достижения целей МККК. Эти исключения также сокращают административные барьеры и финансовые затраты на надлежащее финансирование деятельности МККК и позволяют иностранным сотрудникам, когда они находятся в стране, полностью посвятить себя своим гуманитарным задачам. Аналогичным образом оперативное предоставление необходимых виз, проездных документов или других необходимых сертификатов в значительной степени способствует эффективности и скорости работы персонала гуманитарных операций МККК. Эффективности и скорости также непосредственно способствуют свобода передвижения сотрудников МККК и свобода поездок на национальную территорию, выезда из нее и передвижения по ней. Кроме того, эта свобода — конечно, при условии постоянного соблюдения разумных ограничений для обеспечения безопасности сотрудников и бенефициаров МККК — гарантирует независимость МККК и способствует его репутации нейтральной организации.

Если сотрудники и представители МККК пользуются полным набором привилегий и иммунитетов, перечисленных выше, то статус, который предоставляется главе или заместителю главы представительства МККК и который эквивалентен статусу дипломатических агентов, многого не добавляет. В некоторых странах, однако, по-прежнему важно иметь прямой доступ к министрам правительства, многие из которых являются незаменимыми посредниками для осуществления в стране деятельности и программ МККК.

Ограничения привилегий и иммунитетов и урегулирование споров

Привилегии и иммунитеты МККК не являются и не должны быть безграничными. Принцип функциональности, лежащий в основе международно-правового режима привилегий и иммунитетов МО, также обозначает их пределы. Следовательно, МККК должен сотрудничать с властями принимающих государств в целях содействия надлежащему отправлению правосудия и предотвращения каких-либо злоупотреблений привилегиями и иммунитетами. МККК также может отказаться от иммунитетов в случае, если, по его мнению, они будут препятствовать отправлению правосудия, и они могут быть отменены без ущерба для интересов МККК, в частности

60 Относительно обоснования конфиденциальности МККК и источников правовой защиты, а также о сфере применения права МККК на отказ от предоставления доказательств, см.: Методическое пособие, примечание 28 выше.

для его способности выполнять свой мандат и функции в соответствии с международным правом⁶¹. Соответствующие положения также обычно включаются в соглашения о статусе МККК и внутригосударственное законодательство, регулирующие привилегии и иммунитеты МО.

В этой связи полезно будет повторить, что привилегии и иммунитеты, полученные лицами, представляющими МККК или работающими в нем, были предоставлены в интересах организации (например, ее способности выполнять свой мандат), а не для личной выгоды и что не отдельные лица, а именно МККК принимает решения об отказе от каких-либо привилегий и иммунитетов, которыми они пользуются.

Кроме того, сотрудники МККК и его представители обязуются, — в той мере, в какой это совместимо с мандатом, принципами и методами работы МККК, — уважать законы и правила, действующие в странах, в которых они работают. И наконец, МККК сообщает министерству иностранных дел имени, должности и функции сотрудников, работающих в стране, даты их прибытия и выезда из страны, сведения о начале и прекращении их службы в МККК, а также фамилии родственников, сопровождающих иностранных сотрудников.

С учетом юрисдикционного иммунитета от национальных судов МО необходимо предусмотреть альтернативные механизмы для урегулирования споров с принимающими государствами и частными сторонами. В отсутствие таких механизмов государства или третьи лица с частными законными требованиями не будут иметь никакого доступа к правосудию.

Соглашения о статусе МККК обычно предусматривают, что споры между МККК и принимающей страной должны быть урегулированы путем переговоров и что такие переговоры будут проходить добросовестно, справедливо, с учетом как национальных интересов государства, так и интересов МККК, касающихся его деятельности, мандата и миссии, а также с осторожностью, необходимой для продолжения хороших отношений. В тех случаях, когда такие переговоры терпят неудачу, споры обычно рассматриваются арбитражным судом.

Положения об арбитраже также систематически включаются в соглашения, которые МККК заключает с третьими сторонами, в качестве соответствующего механизма для урегулирования споров частноправового характера. Что касается трудовых споров с сотрудниками МККК, стоит отметить, что иностранные сотрудники, чьи трудовые договоры регулируются швейцарским законодательством, имеют доступ к швейцарским судам по рассмотрению трудовых конфликтов. Для других сотрудников МККК в рамках институциональной политики отказывается от своего юрисдикционного иммунитета, если усилия по урегулированию дела мирным путем или через омбудсмена МККК не увенчались успехом.

61 Чтобы быть действительным, отказ от привилегий или иммунитетов МККК должен быть явным, составленным в письменной форме (как правило, посредством вербальной ноты министерству иностранных дел) и он должен быть подготовлен компетентным органом в рамках МККК (то есть его президентом или лицом, которому президент делегировал эти полномочия).

Заключение

Предоставляя МККК правоспособность, привилегии и иммунитеты, аналогичные тем, которые предоставлены другим МО, принимая во внимание особый мандат и самобытность МККК, государства не только подтверждают свою приверженность мандату МККК в рамках Женевских конвенций, Дополнительных протоколов к ним и Устава Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, но и предлагают МККК средства для эффективного выполнения этого мандата в полном объеме. Надлежащая правоспособность, привилегии и иммунитеты позволяют МККК защищать жертв вооруженных конфликтов и ситуаций насилия и оказывать им помощь своевременно и эффективно, с учетом их непосредственных потребностей. Они позволяют МККК в полной мере соответствовать своим основополагающим принципам нейтральности, независимости и беспристрастности и выполнять свое обязательство вести конфиденциальный двусторонний диалог с заинтересованными сторонами. Таким образом, они вносят значительный вклад в способность МККК обеспечивать лучшее соблюдение международного гуманитарного права и действовать в качестве нейтрального посредника между сторонами в вооруженных конфликтах, а также способствуют доступу МККК к жертвам и безопасности его сотрудников на местах. И наконец, они обеспечивают качественное и беспрепятственное финансовое, административное и кадровое управление и позволяют организации осуществлять свою гуманитарную деятельность при наименьших возможных затратах и как можно больше финансовых ресурсов расходовать на прямую поддержку жертв, которым МККК помогает и которых защищает согласно мандату. Предоставление привилегий и иммунитетов МККК — это не вопрос вежливости, а скорее конкретный способ, которым государства могут подтвердить свою приверженность гуманитарному мандату и роли МККК, а также предложить МККК инструменты, которые необходимы для его работы по максимальному облегчению человеческих страданий, ставших результатом вооруженных конфликтов и других ситуаций насилия.