

Состав Международного Комитета Красного Креста

Франсуа Бюньон

«Я не знаю ни одной области права или гуманитарных наук, с которой можно было бы связать организацию, называющуюся Женевским комитетом», — заявил на IV Международной конференции обществ Красного Креста, собравшейся в Карлсруэ в сентябре 1887 г., известный русский юрист Федор Федорович Мартенс¹.

Совсем нетрудно понять замешательство советника по вопросам юстиции императорского правительства: являясь в силу своей деятельности и своих задач международной организацией, по своему составу Международный Комитет сохранял характер частной ассоциации, подчиняющейся швейцарскому законодательству.

Международный Комитет стал продолжателем дела комиссии из пяти человек, назначенной 9 февраля 1863 г. Женевским обществом поощрения общественно-го блага и выступившей с инициативой создания Красного Креста и принятия I Женевской конвенции. Шли годы, кто-то уходил в отставку, иных уносила смерть, и их места занимали новые люди, выбранные действительными членами, и, таким образом, на протяжении довольно длительного времени деятельность Международного Комитета не прерывалась.

С увеличением объема работы МККК увеличивалось и число его членов: во время франко-германской войны 1870–1871 гг. в его состав входило 7 человек, к концу Первой мировой войны — 16, а к концу Второй мировой войны их было уже 20. С 1945 г. МККК насчитывает в своем составе от 15 до 23 членов.

Все члены МККК выбираются среди граждан швейцарской национальности, и если изначально это было просто обычаем, а может быть, и случайностью, то потом стало уставной нормой организации. В статье 7 пункт 1 Устава МККК сказано:

«МККК кооптирует своих членов из числа граждан Швейцарии. В Комитет могут входить от пятнадцати до двадцати пяти членов»².

¹ Quatrième Conférence internationale des Sociétés de la Croix-Rouge tenue à Carlsruhe du 22 au 27 septembre 1887, Compte rendu, p. 95.

² Статья 7 пункт 1 Устава МККК, принятого 21 июня 1973 г. (пересмотрен 6 декабря 1973 г., 1 мая 1974 г., 14 сентября 1977 г., 29 апреля 1982 г. и 20 января 1988 г. — RICR, No. 770, mars—avril 1988, pp. 158–169, ad. p. 163. Правило набора членов МККК посредством кооптации из числа граждан Швейцарии, которого не было ни в Уставе, принятом 15 ноября 1915 г. (Archives du CICR, dossiers CR 92 et 011), ни в Уставе от 10 марта 1921 г. (RICR, No. 28, avril 1921, pp. 379–380), впервые внесено в Устав, принятый 28 августа 1930 г. (Manuel de la Croix-Rouge internationale, sixième édition, Genève, CICR, et Paris, Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge, 1930, pp. 145–148, ad. p. 147 (article 7)).

В статье 5 пункт 1 Устава Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, принятого в октябре 1986 г. на XXV Международной конференции Красного Креста в Женеве, также указывается, что МККК «кооптирует своих членов из числа швейцарских граждан»¹.

К 1 января 1995 г. в состав Международного Комитета входило 22 члена, и все они были гражданами Швейцарии².

*
* *

Кооптация членов Международного Комитета из числа граждан Швейцарии гарантировала его нейтральность, независимость и непрерывность его деятельности. Однако в силу международного характера возложенных на организацию задач такой подход к набору персонала представлялся многим наблюдателям некоей аномалией, и предложений изменить существующее положение вещей было более чем достаточно.

Именно по инициативе самого Международного Комитета и были предприняты первые шаги в этом направлении.

На I Международной конференции обществ помощи раненым воинам, состоявшейся в августе 1867 г. в Париже, Международный Комитет выступил с сообщением, в котором подчеркивалась необходимость выйти наконец из крайне шаткой ситуации, в которой находилась тогда организация, и привести ее структуры в соответствие с новыми требованиями, одновременно закрепив их положение.

Исходя из убеждения, что все страны, принимающие участие в общем деле, должны иметь своих представителей в Международном Комитете и у них есть законное право оказывать определенное влияние на его решения, а также заботясь о соблюдении принципа равноправия, Международный Комитет предложил уступить место «*Высшему совету*», члены которого избирались бы Центральными комитетами разных стран из расчета по одному члену от каждой военной державы; это представительство было бы сгруппировано вокруг Комитета в Женеве, который выполнял бы функции бюро³.

¹ Статья 5 пункт 1 Устава Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, принятого на состоявшейся в октябре 1986 г. в Женеве XXV Международной конференции Красного Креста. — RICR, No. 763, janvier— février 1987, pp. 25–59, ad. p. 32. Правило набора членов посредством кооптации из числа граждан Швейцарии было сформулировано уже в Уставе Международного Красного Креста, принятом XIII Международной конференцией Красного Креста, проходившей в Гааге с 23 по 27 октября 1928 г. (Treizième Conférence internationale de la Croix-Rouge, Compte rendu, pp. 182–186, ad. p. 184). Таким образом, правило кооптации членов МККК из числа граждан Швейцарии было включено в Устав Международного Красного Креста еще до того, как его включили в Устав МККК.

² Список членов Международного Комитета публикуется на второй странице обложки каждого номера «Международного журнала Красного Креста», а также в «Rapports d'activité du CICR».

³ Réorganisation du Comité international, Proposition présentée à la Conférence internationale de Paris, 26 août 1867. «Actes du Comité international de Secours aux Militaires blessés». Genève, Imprimerie Soullier & Wirth, 1871, pp. 73–75.

Парижская конференция лишь слегка затронула этот вопрос и отложила его рассмотрение до следующей Конференции¹. II Международная конференция, собравшаяся в Берлине в 1869 г., утвердила функции Международного Комитета, но рассмотрение вопроса о его составе перенесла на следующую Конференцию, которая должна была состояться в Вене в 1871 г.²

Со своей стороны, Женевский комитет оставался верным проекту реформы, предложенному на Конференции в Париже, и продолжал считать, что не станет по-настоящему международным, пока Центральные комитеты разных стран не будут иметь в нем своих представителей³.

Все были настроены оптимистично, и невозможно было представить, что такая тривиальная вещь, как война, может нарушить прекрасную гармонию, которая, казалось, воцарилась среди обществ помощи разных стран.

«То, что придает обществам, находящимся под эгидой эмблемы красного креста, по-настоящему международный характер — это движущий ими дух милосердия, который побуждает их спешить туда, где льется кровь на поле боя, и относиться с одинаковым участием ко всем раненым — и к чужестранцам, и к своим соотечественникам. Эти общества являют собой живой протест против оголтелого патриотизма, который душит в сердце человека всякое чувство жалости к страдающему врагу; они стараются сделать все возможное, чтобы разрушить те осужденные моралью нашего времени барьеры между различными членами человеческой семьи, воздвигнутые и до сих пор слишком часто поддерживаемые фанатизмом и варварством», — писал Женевский комитет в июле 1870 г.⁴

Идиллия продолжалась недолго. Несколько дней спустя, как только разразилась франко-германская война, молодые национальные общества уже носили друг друга последними словами. Рупором самой ядовитой пропаганды стали не только общества воюющих стран, откликнувшиеся на зов того самого «оголтелого патриотизма», который совсем недавно был изобличен Международным Комитетом, но даже и некоторые общества нейтральных стран, которые тоже ничтоже сумняшеся ринулись в бой. Взаимные обвинения и упреки были такими яростными, а нанесенные раны такими глубокими, что Международному Комитету понадобилось потом 13 лет терпеливых усилий, прежде чем национальные общества согласились встретиться снова.

¹ «Conférences internationales des Sociétés de Secours aux Blessés militaires des Aînés de Terre et de Mer, tenues à Paris en 1867». Deuxième édition, Paris, Imprimerie Baillière & fils, 1867, première partie, pp. 317–320, deuxième partie, pp. 21–22, 151–155, 182–190, 242–247 et 250 ter.

² «Compte rendu des Travaux de la Conférence internationale tenue à Berlin du 22 au 27 avril 1869 par les Délégués des Gouvernements signataires de la Convention de Genève et des Sociétés et Associations de Secours aux Militaires blessés et malades». Berlin, Imprimerie J. — F. Starcke, 1869, pp. 18–19, 42–44, 221–228, 254–255 et 261–266.

³ Neuvième circulaire aux Comités centraux, 21 septembre 1867, «Actes du Comité international de Secours aux Militaires blessés», pp. 79–82; Onzième circulaire aux Comités centraux, 30 mars 1868, idem, pp. 87–88; Mémoire adressé aux Comités centraux, 20 juin 1868, idem, pp. 94–109.

⁴ «Du double caractère, national et international, des Sociétés de secours». — Bulletin international des Sociétés de secours aux militaires blessés, No 4, juillet 1870, pp. 159–162, ad p. 160.

Приговор был окончательным: национальные общества, играющие вспомогательную роль при армейских медицинских службах своих стран, зависящие от поддержки властей и общественного мнения, были вынуждены, в целях мобилизации необходимых для выполнения своей миссии ресурсов, играть не только на чувствах гуманности, но и на чувствах патриотических. Таким образом, они оказывались настолько глубоко втянутыми в гущу национальных проблем, что было трудно взывать к их разуму с просьбой не ввязываться в драку в тот момент, когда вся нация боролась за свое выживание.

В таких условиях Международный Комитет, составленный из представителей Центральными комитетами разных стран, неизбежно оказался бы парализованным именно тогда, когда его деятельность была особенно необходимой.

Международный Комитет до сих пор не забыл этого урока, что совсем неудивительно, ибо все возникавшие когда-либо конфликты сопровождались более или менее аналогичными обстоятельствами.

Поэтому, когда на проходившей в сентябре 1884 г. в Женеве III Международной конференции обществ Красного Креста вопрос о составе Международного Комитета снова был вынесен на обсуждение, Комитет решительно выступил против собственных предложений, выдвигавшихся им на конференциях в Париже и Берлине.

Вниманию Конференции был предложен проект реформы, разработанный Центральным комитетом Российского Красного Креста.

Санкт-Петербургский комитет убедился на опыте русско-турецкой войны 1876–1878 гг. в необходимости укрепить связи между различными обществами Красного Креста посредством учреждения с этой целью центрального органа, который будет официально признан всеми державами, подписавшими Женевскую конвенцию.

По мнению участников Конференции, этот проект, далеко выходящий за рамки вопроса о составе Международного Комитета, мог повлечь за собой слишком существенные изменения, и поэтому для его полноценного обсуждения необходимо было, чтобы Центральные комитеты предварительно изучили его и высказали свою точку зрения. Рассмотрение проекта было отложено до следующей Конференции¹.

Таким образом, решающие дебаты происходили в рамках IV Международной конференции обществ Красного Креста, состоявшейся в 1887 г. в Карлсруэ. В промежутке между двумя Конференциями Центральный комитет Российского Красного Креста уточнил свои заключения, предложив создать Международный Комитет Красного Креста, члены которого назначались бы центральными органами управления обществ Красного Креста из расчета по одному члену от каждого национального общества².

¹ «Troisième Conférence Internationale des Sociétés de la Croix-Rouge tenue à Genève du 1er au 6 septembre 1884, Compte rendu», pp. 61–70, 74–87 et 429.

² «Du rôle du Comité international de la Croix-Rouge et des relations des Comités centraux de la Croix-Rouge». Rapport présenté par le Comité international à la Conférence internationale des Sociétés de la Croix-Rouge à Carlsruhe en 1887, CICR, 1887, en particulier les pp. 9–14.

Со своей стороны, Женевский комитет попросил сохранить статус кво¹.

Эти предложения вызвали особенно оживленные дискуссии. Помимо основного вопроса — о составе Международного Комитета — полемика развернулась вокруг вопросов об отношениях между различными учреждениями Красного Креста и особенно о независимости национальных обществ. Довольно гибкая структура, установленная Учредительной конференцией в октябре 1863 г. и оставленная без изменений конференциями, проходившими в Париже и Берлине, гарантировала автономию национальных обществ. Не являясь порождением различных Централных комитетов, Женевский комитет не мог претендовать на роль вышестоящего учреждения. Он существовал параллельно с национальными обществами, выполнял их поручения, но не зависел от них; он мог обращаться к обществам с рекомендациями или пожеланиями, но не с приказами. В то же время все понимали, что Международный Комитет, состоящий из представителей всех Централных комитетов, *ipso facto* занимал по сравнению с ними более высокое положение; если бы сложившиеся отношения были закреплены в форме дипломатического договора, как того желал Санкт-Петербургский комитет, то от свободы действий, которой до сих пор обладали национальные общества, остались бы лишь одни воспоминания.

Вопрос был передан на рассмотрение Третьей комиссии, которая решила не изменять статуса Женевского комитета, «имеющего больше обязанностей, чем прав, не обладающего исключительной монополией ни на один из видов деятельности Красного Креста, но остающегося наиболее ярким проявлением его международной деятельности»².

Делегаты Российского Красного Креста, советник Оом и профессор Мартенс, напомнили о «своеобразном положении» Женевского комитета, о том, что его власть держится только на уважении, которым пользуются его члены, избираемые, кстати, без установленных правил; они также затронули вопрос о необходимости заменить Женевский комитет другим, по-настоящему международным комитетом, включающим в себя представителей различных Централных комитетов и обладающим официально признанной властью.

Выступая от имени Женевского комитета, Густав Адор заметил, что Комитет никогда и не ходатайствовал о расширении круга своих полномочий, что не он выступал с просьбой о более четком определении своих прав и что он желал бы сохранить существовавшее до сих пор положение.

При голосовании российский проект был отвергнут значительным большинством голосов³.

Таким образом, в результате дискуссии, растянувшейся на четыре Международные конференции, состав и функции Женевского комитета были окончательно утверждены.

¹ Idem, pp. 22–24.

² «Quatrième Conférence internationale des Sociétés de la Croix-Rouge tenue à Carlsruhe du 22 au 27 septembre 1887, Compte rendu», p. 90.

³ Idem, pp. 19–25, 69–70, 88–102.

Представляется, что к этому решению привели четыре соображения, а именно:

- 1) иллюзорный характер регламентации какой бы то ни было благотворительной деятельности;
- 2) невозможность перенесения в контекст войны той формы организационных структур, которая была создана для мирного времени;
- 3) независимость, которой обладали национальные общества с момента их создания и которой они очень дорожили;
- 4) сила фактов: процветание организации, создание которой было предусмотрено на Учредительной конференции, превзошло все ожидания, и было бы безответственно заменять ее организацией другого типа, жизнеспособность которой никто не мог гарантировать заранее.

На VI Международной конференции Красного Креста, собравшейся в Вене в 1897 г., вновь развернулась дискуссия по вопросу о составе Международного Комитета. Центральный комитет Российского Красного Креста представил доклад о внесении в Женевскую конвенцию положения об уголовных санкциях. В этом докладе предусматривалось введение двойного контроля: на национальном и международном уровнях. На национальном уровне каждое из государств — участников Женевской конвенции должно было взять на себя обязательство включить в свое уголовное законодательство закон, позволяющий пресекать нарушения Конвенции. На международном уровне Женевскому комитету поручалось проводить расследования в целях выявления возможных нарушений, а также разрешать споры, которые могут возникнуть между воюющими сторонами. Для выполнения этих задач надо было изменить состав Женевского комитета, с тем чтобы он стал настоящим выразителем воли Центральных комитетов разных стран.

Это предложение вызвало резкие возражения: делегаты государств — участников Женевских конвенций сменяли друг друга на трибуне с заявлениями о том, что их правительства ни за что не согласятся быть под контролем делегатов с нейтральным статусом, уполномоченных выявлять возможные нарушения. При голосовании российское предложение не встретило никакой поддержки¹.

На самом деле рассмотрение этого вопроса было отложено лишь на некоторое время. Правительство Санкт-Петербурга воспользовалось проходившей в Гааге в 1899 г. Первой конференцией мира, чтобы выступить с предложением о «создании „Международного бюро Красного Креста“, признаваемого всеми державами, основывающего свою работу на принципах международного права и призванного решать все вопросы, связанные с добровольной деятельностью по оказанию медицинской помощи и проведению спасательных операций во время войны [...]»².

Конференция отклонила это предложение, поскольку вопрос о реорганизации Красного Креста не был включен в ее повестку дня³.

¹ «Sixième Conférence internationale des Sociétés de la Croix-Rouge, Vienne, 1897», pp. 99 et 218–226.

² Conférence internationale de la Paix, La Haye, 18 mai—29 juillet 1899. — Nouvelle édition, La Haye, Ministère des Affaires étrangères, 1907, troisième partie, p. 2.

³ Idem, pp. 2–3.



Создание сразу после окончания Второй мировой войны Лиги обществ Красного Креста давало возможность предпринять еще одну попытку видоизменить состав Международного Комитета или, по крайней мере, переложить большую часть возложенных на него обязанностей и полномочий на многостороннее по составу учреждение.

Сознавая, что для решения задачи реконструкции и для перехода Красного Креста к деятельности, рассчитанной на мирное время, было необходимо укрепить сотрудничество между национальными обществами, Международный Комитет и сам начал подумывать о расширении своего состава¹. Тем не менее когда, по инициативе Генри Помроя Дэвисона, президента Военного комитета Американского Красного Креста, национальные общества «главных союзных и объединившихся держав», а именно: Соединенных Штатов Америки, Франции, Великобритании, Италии и Японии, образовали *«Международный Комитет обществ Красного Креста»*, Женевский комитет почувствовал, что его положение поставлено под угрозу.

Это беспокойство усилилось, когда Дэвисон собрал в Каннах Учредительную конференцию, не дожидаясь проведения Международной конференции Красного Креста, о следующем созыве которой МККК уже объявил.

Хотя основатели Лиги и члены Международного Комитета усиленно призывали к гармоничному сотрудничеству и братскому согласию, расхождения между двумя учреждениями оставались глубокими и вполне реальными.

Лига была создана вне организационных рамок Международной конференции Красного Креста. Ее первый устав², принятый 5 мая 1919 г. в Париже, гарантировал пяти обществам-учредителям доминирующее положение и позволял исключать *ad eternum* национальные общества бывших центральноевропейских империй (Германии, Австрии, Венгрии, Болгарии и Турции), а также и Российский Красный Крест, что противоречило двум из основополагающих принципов Красного Креста: принципу универсальности и принципу равноправия национальных обществ. С точки зрения ее основателей, Лига была призвана стать настоящим центром, в котором будут решаться организационные вопросы сотрудничества между национальными обществами. И даже если учредители новой организации не забывали при каждом удобном случае напомнить о чувстве глубокого уважения, которое они испытывали по отношению к Международному Комитету, было совершенно очевидно, что они не собирались закреплять за ним какого-либо определенного места в новой системе международных отношений Красного Креста. Не заявляя об этом открыто, они хотели, чтобы Женевский комитет ограничился лишь неким почетным положением, что быстро преврати-

1 Entrevue des Croix-Rouges alliées avec le Comité international, à Genève, du 12 au 14 février 1919, exposé de M. Édouard Naville, président par intérim du Comité international, RICR, No 3, mars 1919, pp. 336–340, ad p. 339.

2 Statuts et Règlement de la Ligue de Sociétés de Croix-Rouge (sic), RICR, No 6, juin 1919, pp. 691–698.

ло бы его в «музейный экспонат»¹. С войной покончено навсегда, потому что так решили победители и потому еще, что молодая Лига Наций и была создана для того, чтобы помешать ее возвращению; теперь роль нейтрального посредника, которая до сих пор признавалась за Международным Комитетом, представлялась, как и сама война, лишь наследием прошлого, о котором все предпочли бы забыть.

Со своей стороны, Международный Комитет полагал, что только Международная конференция Красного Креста, объединяющая все должным образом признанные национальные общества, была полномочна утвердить новую систему международных отношений Красного Креста. Он сохранял верность основополагающим принципам, провозглашенным в момент основания учреждения, не собиравшись отказываться от привилегированных отношений, которые он поддерживал с национальными обществами с самого начала своей работы, а также хотел продолжать играть активную роль в организации, движущей силой которой являлся. Наконец, на более чем полувековом опыте он убедился в пользе, которую приносила повсеместно признанная за ним роль нейтрального посредника, важное значение которой было подтверждено на практике в ходе недавнего мирового конфликта. Война не была тем бедствием, которое можно было отменить декретом, а недостатки Статута Лиги Наций были слишком явными, чтобы не вызывать беспокойства.

Таким образом, между Международным Комитетом и Лигой существовало резкое противостояние, не имевшее никакого отношения к разнице в температурах, которую всем так нравилось подчеркивать. К тому же, когда со всех сторон начали поступать просьбы о слиянии этих двух учреждений, каждому из них казалось, что под угрозу поставлен сам факт его существования.

Все это повлекло за собой очень трудные переговоры, растянувшиеся более чем на восемь лет и занявшие внимание четырех Международных конференций Красного Креста. Все выдвигавшиеся проекты слияния или органичного союза пришлось отбросить один за другим. В то время как общества — члены Лиги особенно дорожили представительным характером новой организации, который гарантировал им законную возможность оказывать определенное влияние на решения Лиги, Международный Комитет, со своей стороны, продолжал пребывать в уверенности, что кооптация его членов необходима для сохранения его нейтральности и независимости, а следовательно, и для выполнения доверенной ему миссии.

У нас нет возможности подробно описывать здесь все этапы этих трудных переговоров, в ходе которых обе стороны нередко вели себя крайне бестактно².

¹ «Тем не менее мне кажется, что было бы справедливо закрепить определенное место за членами МККК, с тем чтобы новая организация могла воспользоваться их опытом и работой, проделанной за 60 лет, и предложить этому уважаемому учреждению почетное положение, которого оно заслуживает», — писал президент Британского Красного Креста сэр Артур Стэнли шведскому принцу Карлу, президенту Шведского Красного Креста, в письме от 25 февраля 1923 г. — Archives du CICR, dossier CR 113; «Réorganisation de la Croix-Rouge internationale». Rapport et documents concernant les pourparlers entre le Comité international de la Croix-Rouge et la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge, juillet 1922 — juillet 1923, Genève, CICR, 1923 (XI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge, Genève, août 1923, document No 37), pp. 79–82, ad p. 81; *André Durand*. Histoire du Comité international de la Croix-Rouge, De Sarajevo à Hiroshima. Genève, Institut Henry-Dunant, 1978, pp. 145 et 151.

² Об истории этих переговоров можно узнать из книги: *Durand*, op. cit., pp. 113–159; см. также:

В конечном итоге, когда рассмотрение всех возможностей слияния ни к чему не привело, стала очевидной необходимость сохранить и МККК, и Лигу в качестве взаимодополняющих организаций, отказаться от попыток слить их воедино, но при этом закрепить за каждым из них четко определенную сферу деятельности и включить обе организации во всеобъемлющее объединение — Международный Красный Крест.

Именно с этой целью вице-президент Лиги полковник Драудт и член МККК профессор Макс Хубер разработали проект Устава Международного Красного Креста¹. Этот проект был принят на XIII Международной конференции Красного Креста, которая собралась в октябре 1928 г. в Гааге².

Таким образом, в результате почти десятилетних дебатов были наконец утверждены функции и состав Международного Комитета.

Многие не могли отказать себе в удовольствии поиронизировать по поводу того, как Международный Комитет защищал после окончания Первой мировой войны свое устоявшееся положение, вместо того чтобы отдаться течению мощного потока вильсонизанского идеализма, который, казалось, вынесет Лигу к кильским берегам освобожденного от угрозы войны будущего. Тем не менее история показала, что прав был Международный Комитет, а не его хулители. Дело в том, что на всем протяжении Второй мировой войны Лига не могла — хотя бы уже в силу своего состава — независимо проводить операции по оказанию помощи гражданскому населению оккупированной Европы; поскольку многие из ее руководителей являлись гражданами стран, воевавших против Германии, власти рейха противились вмешательству Лиги на территориях, оккупированных силами «оси Берлин — Рим — Токио»³. Таким образом, Лига могла осуществлять деятельность по оказанию помощи мирному населению исключительно через Смешанную комиссию по оказанию помощи Международного Красного Креста⁴. Что же касается международных организаций, зависящих от Лиги Наций, то они, как и сама Лига, были полностью парализованы.



Несмотря на бурную деятельность, развернутую Международным Комитетом во время Второй мировой войны, к концу военных действий он оказался в по-

Henry W. Dunning. Éléments pour l'histoire de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge. Genève, Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge, 1969, pp. 13–53.

¹ *Colonel Draudt et Max Huber. Rapport à la XIII Conférence internationale de la Croix-Rouge sur les statuts de la Croix-Rouge internationale. — RICR, No 119, novembre 1928, pp. 991–1010.*

² *Treizième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à la Haye du 23 au 27 octobre 1928, Compte rendu, pp. 12–19, 48–75, 85, 101–114, 117–118 et 182–186.*

³ *Rapport du Comité international de la Croix-Rouge sur son activité pendant la Seconde Guerre mondiale (1er septembre 1939 — 30 juin 1947), volume III, Actions de secours, Genève, CICR, juin 1948, p. 396.*

⁴ Смешанная комиссия по оказанию помощи Международного Красного Креста была совместным органом МККК и Лиги, созданным в июле 1941 г. в целях осуществления деятельности по оказанию помощи пострадавшему от войны мирному населению. О работе этой комиссии см.: «Rapport de la Commission mixte de secours de la Croix-Rouge internationale». Genève, CICR-Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge, 1948.

ложении обвиняемого. Когда были открыты нацистские концентрационные лагеря и стала известна участь советских военнопленных, обо всей той помощи, которую МККК оказал другим категориям жертв войны, вдруг забыли. Одни уверенно выступали с требованием распустить Международный Комитет и передать его полномочия Лиге, в которой представители стран-победительниц обладали абсолютной властью; другие, не требуя роспуска МККК, ставили под сомнение его состав, методы работы и назначение.

Все это было отражено в предложении, которое граф Фольке Бернадотт представил на рассмотрение Предварительной конференции обществ Красного Креста, созванной по инициативе МККК и проходившей в Женеве с 26 июля по 3 августа 1946 г.

Воздав должное деятельности, развернутой Международным Комитетом в ходе войны, президент Шведского Красного Креста выразил твердую уверенность в том, что *«достигнутые результаты могли бы быть гораздо более значительными, если бы Комитет обладал большим авторитетом, непосредственно представляя в мирное время Красный Крест всех стран мира, а во время войны — Красный Крест всех нейтральных стран»*. Президент заявил, что, с его точки зрения, члены Международного Комитета могут и не быть гражданами Швейцарии и должны избираться Международной конференцией Красного Креста. В случае войны все члены, являющиеся гражданами воюющих стран, должны заменяться гражданами нейтральных стран. Поскольку в задачи Комитета входит контроль за применением гуманитарных норм, необходимо, чтобы он был как можно более авторитетным и представительным¹.

Предложения графа Бернадотта основывались на убеждении, — которое уже было высказано советником Оомом и профессором Мартенсом за шестьдесят лет до этого на конференции в Карлсруэ, — в том, что авторитет Красного Креста значительно возрастет, если Комитет будет формироваться на более широкой основе. Вместе с тем, предусматривая замену — в случае войны — членов Международного Комитета, являющихся гражданами воюющих стран, на выходцев из нейтральных стран, граф Бернадотт старался тем самым предупредить возражение, которое раньше уже привело к отклонению предложений Российского Красного Креста: распри между членами Международного Комитета, принадлежащими противоположным сторонам, могли парализовать его деятельность.

Эти предложения выглядели очень заманчиво. Они негласно подкреплялись почетным положением, которое Шведский Красный Крест и его президент заслужили — и это признавалось всеми — благодаря гуманитарной деятельности, развернутой ими в ходе только что закончившейся войны. Однако при ближайшем рассмотрении оказывалось, что, способствуя решению одних проблем, эти

¹ Allocution du comte Folke Bernadotte, président de la Croix-Rouge suédoise, Genève, juillet 1946, ronéographié, Archives du CICR, dossier CR 109 b; «Rapport sur les travaux de la Conférence préliminaire des Sociétés nationales de la Croix-Rouge pour l'étude des Conventions et de divers problèmes ayant trait à la Croix-Rouge». Genève, 26 juillet — 3 août 1946, Genève, CICR, janvier 1947, pp. 125–129.

предложения вели к возникновению других, еще более сложных, так как основывались на смешении трех совершенно разных статусов:

- постоянного нейтралитета, являющегося статусом государства (Существующие договоры налагают на это государство обязательство всегда оставаться нейтральным, а на другие государства — обязательство соблюдать неприкосновенность его территории.);
- неполного нейтралитета, когда государство принимает решение соблюдать нейтралитет в ситуации конкретного конфликта, оставляя за собой право действовать иным образом в ситуациях других конфликтов;
- статуса невоюющего государства, при котором положение государства, которое воздерживается, — возможно, только временно — от участия в активных военных действиях, но не признает себя связанным обязательствами, вытекающими из положений права нейтралитета и оставляет за собой возможность в любой удобный для него момент вступить в конфликт.

Достаточно было вспомнить, в каком положении находилась Италия с сентября 1939 г. по июнь 1940 г. или Соединенные Штаты до ноября 1941 г., чтобы понять, что присутствие в Международном Комитете выходцев из стран, не принимающих участия в военных действиях, парализовало бы его деятельность и одновременно полностью подорвало бы веру в его нейтральность и беспристрастность. Кроме того, обязательство заменять в начале каждого конфликта и в ходе конфликта членов Комитета, являющихся гражданами втянутых в войну стран, на граждан нейтральных государств означало бы, что состав Международного Комитета должен меняться именно в тот момент, когда его деятельность особенно необходима¹. Едва ли делегат Канадского Красного Креста сильно преувеличивал, говоря о перспективе появления «калейдоскопической организации» с постоянно меняющимся составом². Как бы то ни было, Международный Комитет с таким составом лишился бы основного качества, необходимого для осуществления эффективной деятельности, а именно: стабильности.

Не удивительно, что при таких условиях граф Бернадотт очень скоро отказался от своих предложений³.

¹ «[...] если мы хотим эффективно работать во время войны, то предлагать организацию, состав которой должен меняться в тот самый момент, когда вспыхивает война, довольно рискованно», — замечал президент Швейцарского Красного Креста д-р Густав Адольф Бони («Conférence préliminaire des Sociétés nationales de la Croix-Rouge pour l'étude des Conventions et de divers problèmes ayant trait à la Croix-Rouge». Procès-verbaux (ronéographiés), volume IV, séances de la Commission III, p. 83 (séance du mardi 30 juillet 1946).

² Idem, p. 79.

³ «Мое предложение вызвало долгую и оживленную дискуссию. Был создан специальный комитет, который провел много совещаний. Входе этих совещаний я в корне пересмотрел свой изначальный подход к проблеме [...]. Короче говоря, я убедился в том, что Международному Комитету следует сохранить существующую форму и состав [...]». (Folke Bernadette. *Instead of Arms*. London, Hodder and Stoughton, 1949, pp. 129–131 et 163–166, ad p. 130); Ralph Hewins. *Count Folke Bernadotte, His Life and Work*. London, Hutchinson & Co, 1949, pp. 171–173 et 175–179.

*
* *

Вопрос о составе Международного Комитета не был затронут ни на Дипломатической конференции 1949 г., ни на Дипломатической конференции по вопросу о подтверждении и развитии международного гуманитарного права (1974–1977 гг.). Вместе с тем время от времени поступали предложения доверить решение некоторых из его задач многосторонней по составу организации.

Опасаясь, что договорный режим обеспечения защиты, который хотела ввести Дипломатическая конференция 1949 г., окажется парализованным в случае нового глобального конфликта из-за того, что больше не будет нейтральных государств, способных взять на себя решение возлагаемых на Державы-покровительницы задач, французская делегация предложила создать «*Верховный международный комитет гуманитарной защиты*», состоящий из 30 членов, набранных среди политических, религиозных и научных деятелей, ведущих специалистов в области права или лауреатов Нобелевской премии мира. Членов Комитета должна будет выбирать ассамблея, в которой примут участие делегаты всех государств, подписавших Женевские конвенции. Если сложится ситуация, в которой не назначено ни одной Державы-покровительницы, этот орган сможет взять на себя все обязанности, в обычных обстоятельствах возлагаемые Женевскими конвенциями на Державы-покровительницы¹.

Хотя французские делегаты и старались подчеркнуть, что Верховный комитет, который они предлагали создать, вовсе не будет дублировать работу Международного Комитета, суть их предложения от этого не менялась: передать значительную часть обязанностей МККК многостороннему по составу органу.

Французское предложение было встречено с большим скептицизмом. Одни подчеркивали трудности, связанные с созданием органа, который в состоянии эффективно работать и обладает всеми необходимыми качествами, при том что его члены принадлежат разным государствам². Другие указывали на искусственный характер этого Верховного комитета, члены которого должны были признаваться всеми государствами, но при этом «*были бы в некотором роде оторваны от реального мира, были бы выше него*»³. Наконец, когда, отвечая на вопрос, где же будет заседать этот «*гуманитарный ареопаг*», если больше не останется нейтральных государств, французский делегат заявил, что «*он сможет собираться на территории, объявленной международной, или на нескольких территориях, расположенных в разных частях света*»⁴, стало очевидно, что все это было просто словесной эквилибристикой и что все построение держалось на мечтах, а не на реалистической оценке имевшихся возможностей.

В конце концов Конференция приняла резолюцию с рекомендацией «*как можно скорее рассмотреть возможность создания международного органа, кото-*

¹ «Actes de la Conférence diplomatique de Genève de 1949», 4 volumes, Berne, Département politique fédéral, 1949 (ci-après: «Actes 1949»), tome III, pp. 30–31.

² «Actes 1949», vol. II-B, p. 87 (intervention BAGGE).

³ Ibidem, (int. SOKIRKINE).

⁴ Idem, p. 88 (int. CAHEN-SALVADOR).

рый, при отсутствии Державы-покровительницы, возьмет на себя выполнение обязанностей, возлагаемых на Державы-покровительницы в сфере применения Конвенций о защите жертв войны»¹.

Франция первой взяла на себя инициативу предпринять шаги для выполнения этой резолюции. С апреля 1950 г. французское министерство иностранных дел начало проводить серию консультаций. Незначительное количество полученных откликов лишь подтвердило отсутствие интереса со стороны других государств². В конечном итоге после небольшого обмена письмами от этого проекта, напыщенное название которого плохо скрывало его утопичность, пришлось отказаться.

В ходе Дипломатической конференции по вопросу о подтверждении и развитии международного гуманитарного права многие делегации предлагали дополнить положения о контроле за применением гуманитарных норм, доверенном Державам-покровительницам и осуществляемом на основе выработки согласованного решения, положением об автоматической процедуре, совершенно не зависящей от согласия сторон. Предполагалось, что ООН могла бы либо выступать в роли субститута отсутствующих Держав-покровительниц, либо передавать эти функции другому, назначенному ей органу.

Такова была суть проекта поправки, представленного Норвегией и арабскими государствами; целью этого предложения было дополнить проект статьи 5 Протокола I, касающейся назначения Держав-покровительниц и их субститутов:

«В том случае, если весь комплекс функций Державы-покровительницы или некоторые из этих функций, в том числе те, которые состоят в расследовании нарушений и в составлении отчета об этих нарушениях, не были выполнены в соответствии с положениями предыдущих параграфов, Организация Объединенных Наций может назначить орган для исполнения вышеуказанных функций»³.

Поскольку Державы-покровительницы и МККК выполняли сходные функции, результатом этого предложения — если бы оно было принято — стала бы передача некоторых функций, закрепленных в обычных условиях за Международным Комитетом, многонациональному органу.

Для подкрепления этой оговорки подчеркивалась необходимость предусмотреть создание органа по контролю за применением гуманитарного права, не за-

¹ Résolution 2, «Actes 1949», tome I, p. 355.

² Paul de Geouffre de La Pradelle. Le contrôle de l'application des Conventions humanitaires en cas de conflit armé. — Annuaire français de droit international, tome II, 1956, pp. 343–352, ad p. 351; L. Aureglia et P. de la Pradelle. Organisation, fonctionnement et protection du contrôle de l'application des conventions humanitaires en cas de conflits armés». Annales de Droit international médical, Monaco, No 2, février 1958, pp. 47–69, en particulier p. 55.

³ «Actes de la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés». Genève, 1974–1977, 17 volumes, Berne, Département politique fédéral, 1977 (ci-après: Actes CDDH), vol X, p. 70 (Document CDDH/I/235/Rev. I, Rapport à la Première Commission sur les travaux du Groupe de travail A). Этот проект поправки был результатом объединения двух проектов статей, а именно поправки CDDH/1/75, внесенной арабскими государствами, и поправки CDDH/I/83, внесенной Норвегией (Actes CDDH, vol. III, pp. 32 et 37). Мы не собираемся останавливаться здесь на решении вопроса о том, насколько расследование нарушений Женевских конвенций и подготовка отчета на эту тему являются частью мандата Держав-покровительниц (как считали авторы вышеупомянутых поправок); позволим себе усомниться в этом.

висящего от согласия сторон, а также необходимость возложить на Организацию Объединенных Наций полномочия в сфере применения гуманитарного права.

Противники этой оговорки заявляли о том, что она налагает недопустимые ограничения, что она наносит ущерб механизму функционирования Держав-покровительниц, основывающемуся на согласии сторон, и что обязанности по контролю за применением Конвенций, имеющих гуманитарный характер, нельзя доверять политической организации; подчеркивалось, наконец, что такая роль несовместима с ответственностью за поддержание мира, возложенной на Организацию в соответствии с ее Уставом¹. В конечном итоге наблюдатель ООН сделал сообщение о некоторых сомнениях Организации и напомнил, что Устав ООН является единственным источником для определения полномочий Организации и ее органов и что в Уставе ничего не говорится об ответственности ООН в отношении контроля за применением гуманитарных норм².

При голосовании этот проект был отклонен 32 голосами против 27 при 16 воздержавшихся³.

*
* * *

Таким образом, на протяжении практически всей истории существования Международного Комитета постоянно поступали предложения либо об изменении его состава, либо о полной или частичной передаче его обязанностей и полномочий многостороннему по составу органу. По поводу этих предложений возникали углубленные и, как правило, оживленные дискуссии. Но каждый раз это кончалось тем, что и функции, и состав Международного Комитета оставались прежними.

Для этого имелось достаточно оснований.

В самом деле, несмотря на передачу Международному Комитету функций по обеспечению применения Женевских конвенций и Дополнительных протоколов к ним, несмотря на довольно громоздкий административный аппарат, который он создал для того, чтобы иметь возможность осуществлять свою деятельность. Комитет остается прежде всего организацией, призванной оказывать помощь. Даже в тех случаях, когда его деятельность основывается на международных конвенциях, по природе своей она является добровольной и благотворительной, а не судебной. Но ведь благотворительность не может быть принудительной, и нет более серьезной ошибки, чем пытаться сковать ее жесткими нормами или слишком сложными процедурами. «Чем меньше будет обязательных норм, тем действеннее будет добровольная помощь», — писал Поль де Гутт⁴.

¹ *Compte rendu analytique de la vingt-septième séance de la Première Commission (Document CDDH/1/SR727), Actes CDDH, vol. VIII, pp. 275–287.*

² *Résumé de la déclaration faite devant le groupe de travail A de la Commission I le 6 mars 1975, géographie. Насколько нам известно, этот документ не воспроизведен в сборнике актов Дипломатической конференции.*

³ *Actes CDDH, vol. VIII, p. 287 (Document CDDH/1/SR.27).*

⁴ *Pout des Gouttes. Une thèse de doctorat en droit sur la Croix-Rouge. — RICR, No, 45, septembre 1922, pp. 747–758, ad p. 753.*

Совершенно очевидно, что Международный Комитет, составленный из представителей разных стран, которые не всегда поддерживают друг с другом дружественные отношения, неминуемо столкнулся бы с необходимостью выработать точные и подробные правила работы, которые явились бы непреодолимым препятствием для любой спонтанной благотворительной деятельности.

В своем нынешнем составе Международный Комитет существует в некотором смысле параллельно с национальными обществами и — не являясь их порождением — независимо от них. Все обстояло бы совсем по-другому, если бы Международный Комитет был сформирован из представителей всех национальных обществ: уже в силу своего состава он занимал бы положение вышестоящей организации по отношению к каждому отдельно взятому обществу. Таким образом, по своему содержанию вопрос о составе Международного Комитета в значительной степени совпадает с вопросом о международной системе Красного Креста в целом, а также с вопросом о независимости национальных обществ в частности¹. Решающим здесь оказывается один факт, значение которого было однозначно признано Конференцией в Карлсруэ (1887 г.). Дело в том, что национальные общества появились раньше международной системы Красного Креста; они создавались именно как национальные общества — бельгийского, французского, голландского или прусского Красного Креста, — а вовсе не как филиалы уже существующей международной организации. И только потом, когда национальные общества достигли значительного уровня развития, они почувствовали необходимость встретиться и дополнить, посредством утверждения более четких норм, некоторые общие принципы, которые были выражены в резолюциях и пожеланиях Учредительной конференции, состоявшейся в октябре 1863 г. Однако ко времени проведения Парижской и Берлинской конференций (1867 и 1869 гг.) национальные общества уже привыкли к свободе и отнюдь не собирались от нее отказываться. Изменить состав Международного Комитета, чтобы ввести в него представителей всех национальных обществ (как того требовали советник Оом и профессор Мартенс на Конференции в Карлсруэ), означало пожертвовать значительной долей независимости, которой национальные общества обладали с самого начала. Но кто же согласится отказаться от свободы, уже вкусив ее!

Кооптация членов Международного Комитета из числа граждан Швейцарии является также гарантией сплоченности и эффективности. Члены Международного Комитета, получившие образование в одних и тех же учебных заведениях, принадлежащие к одной и той же среде — среде представителей свободных профессий и работников системы высшего образования — и разделяющие одно и то же мировоззрение, с куда большей легкостью способны отождествить свои интересы с интересами учреждения, чем люди, не объединенные между собой такими связями. Кроме того, не являясь представителями ни государств, ни пар-

¹ Единственный вид независимости, который следовало бы здесь учесть, — это независимость национальных обществ на международном уровне, то есть независимость каждого национального общества от других учреждений Красного Креста и Красного Полумесяца. Что же касается независимости какого-либо национального общества от правительственных структур своей страны, то это уже совсем другой вопрос, не имеющий никакого отношения к составу Международного Комитета.

тий, они несут ответственность лишь перед учреждением и перед собственной совестью. У них нет «избирателей», перед которыми они должны отчитываться о своей деятельности и обосновывать занятую ими в рамках МККК позицию. Нельзя не отметить, что несмотря на важность поставленных задач, подавляющее большинство решений принимается не голосованием, а на основе консенсуса, достигаемого в ходе дискуссий. Учреждению никогда не приходилось прерывать свою работу из-за того, что его члены не могли прийти к согласию.

Этот подход к набору персонала является также важнейшей гарантией сохранения конфиденциальности информации, а следовательно, и гарантией признания учреждения. Не приходится сомневаться в том, что если бы члены МККК были гражданами разных стран, они подвергались бы сильному давлению, целью которого было бы вынудить их осведомлять свои правительства о деятельности Международного Комитета и о фактах, установленных его делегатами. Если бы состав МККК был изменен, разве мог бы он дать находящимся в конфликте сторонам гарантии конфиденциальности, необходимые для проведения многих операций, в частности для посещения мест заключения? Позволим себе усомниться в этом.

Состав Международного Комитета является лучшей гарантией его независимости, поскольку государства и национальные общества не вмешиваются в проведение набора его членов, которые, в свою очередь, при исполнении своих функций не получают никаких указаний от каких бы то ни было правительств или партий. Они представляют только самих себя и определяют свою позицию в условиях полной независимости. Совершенно очевидно, что если бы члены Международного Комитета назначались национальными обществами разных стран, им пришлось бы отчитываться перед теми, кто их назначил, а также выполнять их распоряжения.

Кроме того, кооптация членов Международного Комитета из числа граждан Швейцарии гарантирует его нейтральность и, следовательно, признание. Швейцария, разумеется, не является единственной нейтральной страной; тем не менее швейцарский нейтралитет основывается на традиции и на договорах, которые служат ему особенно прочным фундаментом. Следует также напомнить о том, что на протяжении вот уже двух веков Швейцария не знала войн и поэтому у нее нет настоящих врагов. Ни одна из воюющих сторон не имеет а priori серьезных оснований опасаться, что отношение к ней со стороны МККК не будет беспристрастным. Кто из воюющих оказывал бы доверие Международному Комитету, видя в его составе одного из своих врагов?

Те, кто предлагал изменить состав Международного Комитета, обычно ссылались на пример международных организаций и их секретариатов. Такая аналогия, однако, представляется обманчивой, поскольку речь идет об органах, которые осуществляют свою деятельность главным образом в мирное время. Было бы заблуждением считать, что режим функционирования, предусмотренный для ситуаций мирного времени, может быть перенесен в ситуацию вооруженного конфликта. В действительности даже при самых благоприятных обстоятельствах функционирование многосторонних по составу органов происходит

не без помех, а следовательно, не надо быть семи пядей во лбу, чтобы представить себе, что Международный Комитет, включающий в себя представителей воюющих стран, и сам бы сделался ареной внутренних сражений и неизбежно был бы парализован ссорами между своими членами. Впрочем, воображения тут и не требуется: слишком многочисленные споры между различными органами ООН, равно как и столкновения по поводу представительства Южно-Африканской Республики во время XV Международной конференции Красного Креста, собравшейся в Женеве в октябре 1986 г., достаточно хорошо продемонстрировали, насколько сложно, а чаще всего и просто невозможно заставить заседать в одних стенах представителей враждующих стран.

Наконец, даже если кажется, что сама логика повелевает доверить международную миссию многосторонней по составу организации, нельзя забывать о фактах: Международный Комитет существует и действует на международной сцене более 125 лет. Его деятельность достигла такого уровня развития, которого никто не мог ожидать. Даже если иногда ему приходилось терпеть серьезные неудачи, нельзя не учитывать того обстоятельства, что свои задачи он выполнял с беспримерным постоянством. В своей области он приобрел такой опыт, с которым не может соперничать ни одна другая организация. Наконец, принципы, на которых основывается его деятельность, никогда не менялись, и это является лучшей гарантией его беспристрастности, непрерывности его деятельности, а следовательно, — и его признания. Было бы по меньшей мере рискованно стараться заменить его на другую систему, успешное функционирование которой никто не мог бы гарантировать заранее. Можно считать положение Международного Комитета аномалией, можно придерживаться иной точки зрения по этому поводу, но нельзя отрицать конкретные факты и оказанные учреждением услуги, которые всегда свидетельствовали в пользу его сохранения.

Остается еще одно решение, предложенное графом Бернадоттом: предусмотреть создание такого Международного Комитета, который состоял бы из представителей разных стран, предполагая при этом, что в случае войны члены, являющиеся гражданами воюющих стран, будут заменены представителями нейтральных стран. Мы уже отмечали, насколько расплывчатым оказывается в современном мире понятие «воюющая сторона». Если при определении этого понятия придерживаться требования о наличии объявления войны, то получится, что Соединенные Штаты Америки не являлись воюющей стороной во время войны во Вьетнаме, равно как и Советский Союз — во время афганского конфликта. Во время китайско-индийского конфликта 1962 г. и китайско-вьетнамского конфликта 1979 г. не было даже разрыва дипломатических отношений. Можно представить себе, сколько было бы споров среди членов Международного Комитета, являющихся гражданами стран, которые принимают участие в военных действиях без предварительного объявления войны: эти члены отказались бы покинуть Международный Комитет под предлогом, что их страны официально не находятся в состоянии войны, и тем не менее они оставались бы представителями воюющих стран. Нетрудно вообразить и то, под каким давлением проходило бы назначение новых членов в ситуации, когда грохочут пушки

и льется кровь. Военные действия кончались бы еще до того, как Международный Комитет мог начать работу.

Таким образом, даже если картезианский разум, учитывающий международные полномочия учреждения, видит в наборе членов Международного Комитета посредством кооптации некую аномалию, эта система, безусловно, является лучшей из всех, которые можно представить себе при современном состоянии международных отношений. К тому же у этой системы есть одно неоценимое достоинство: она функционирует.

А это также является лучшей гарантией независимости Международного Комитета, его нейтральности и непрерывности его деятельности.

Франсуа Бюньон — лицензиат филологических наук и доктор политологии, начал работать в МККК в 1970 г. Был представителем этой организации в Израиле и на оккупированных территориях (1970–1972 гг.), в Бангладеш (1973–1974 гг.) и, в течение менее продолжительного времени, в Турции и на Кипре (1974 г.), в Чаде (1978 г.), во Вьетнаме и в Камбодже (1979 г.). С 1989 г. является заместителем директора Управления доктрины, права и связи с Международным движением Красного Креста и Красного Полумесяца. Автор книги «Le Comité international et la protection des victimes de la guerre». CICR, Genève, 1994.