

Право Красного Креста

Франсуа Бюньон

1. Введение

Международный Комитет является одним из учреждений Красного Креста. Он принимает участие в обсуждениях, проводимых в рамках работы Международных конференций и других органов Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, но может также быть дестинатором норм, принимаемых органами Международного Красного Креста¹.

Какую силу принимаемые органами Движения правила и резолюции имеют для МККК, Лиги и национальных обществ, с одной стороны, и для государств — участников Женевских конвенций — с другой? При изучении официальных источников правового режима, применяемого в отношении Международного Комитета в рамках современного гуманитарного права, этот вопрос заслуживает особого внимания.

Поскольку Красный Крест возник на основе частной инициативы, можно было бы не без оснований считать, что право Красного Креста, то есть совокупность норм, разработанных в рамках Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, представляет собой автономную правовую систему, не имеющую отношения к международному публичному праву.

С таким заключением нельзя согласиться.

Составные части Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца — национальные общества, МККК и Лига — действительно возникли на основе частной инициативы; нельзя, однако, забывать о том, что решения и практическая деятельность Международного Красного Креста представ-

¹ В соответствии с общепринятым употреблением выражения «составные части», «компоненты» или «члены Движения» используются нами для обозначения учреждений, являющихся членами Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, а именно — национальных обществ, МККК и Лиги; термин «органы» используется лишь для обозначения коллективных органов Движения, таких как Международная конференция, Совет делегатов и Постоянная комиссия Красного Креста и Красного Полумесяца. Несмотря на то, что государства — участники Женевских конвенций принимают участие в Международных конференциях, они не являются членами Движения, что вытекает из статьи 2 Устава Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца. В соответствии с применяемой на протяжении более ста лет практикой выражение «Международный Красный Крест» или просто «Красный Крест» используется нами — во всех тех случаях, когда их употребление не может привести к неправильному пониманию, — для обозначения совокупности учреждений Движения.

ляют интерес и для международного публичного права. При этом необходимо учитывать следующие три фактора:

- а) государства, присоединившиеся к Женевским конвенциям, участвуют в Международных конференциях Красного Креста; их представляют делегаты, которые наделены соответствующими полномочиями и могут — благодаря этим полномочиям — принимать участие в обсуждениях и голосовании в соответствии с указаниями своих правительств; делегаты обеспечивают, таким образом, полноценное участие государств, официальную позицию которых они представляют; участие правительственных делегатов придает Международной конференции определенную силу государственного воздействия, которую международное публичное право игнорировать не может¹;
- б) деятельность учреждений Красного Креста и Красного Полумесяца регулируется нормами международного публичного права; они выполняют функции, которые регламентируются данным правом; в этой связи можно предположить, что они являются в некоторой степени и субъектами международного права;
- в) наконец, учреждения Красного Креста и Красного Полумесяца вносят вклад в становление международного гуманитарного права как посредством своей практической деятельности, так и посредством разработки проектов конвенций, которые передаются затем на рассмотрение дипломатических конференций.

Хотя по своему составу и согласно своим уставам учреждения Красного Креста и Красного Полумесяца остаются ассоциациями, связанными главным образом с частным правом, следует все же заключить, что их деятельность и особенно решения, принимаемые Международными конференциями Красного Креста, имеют определенное отношение к международному публичному праву. Необходимо, таким образом, определить, какую силу акты Движения имеют, с одной стороны, для его членов, а с другой — для государств — участников Женевских конвенций.

Прежде чем приступить к рассмотрению этих вопросов, следует напомнить о составе и функциях органов Международного Красного Креста.

2. Органы Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца

С самого начала своего существования Красный Крест отличался от других благотворительных организаций, развернувших во второй половине XIX века бурную деятельность, двумя основными особенностями: постоянным характером и международными устремлениями учреждений, созданных на основе Решений Конференции, состоявшейся в октябре 1863 г.

¹ *Richard Perruchoud. Les Résolutions des Conférences internationales de la Croix- Rouge, Genève. Institut Henry-Dunant, 1979* (в дальнейшем: PERRUCHOU, Les Résolutions) pp. 46—48 et 394—395.

В целях долгосрочного сохранения уз солидарности, простирающихся за пределы национальных границ, общества Красного Креста должны были встречаться на регулярной основе, как это и предусматривалось в статье 9 Решений Конференции 1863 г.:

«Комитеты и их отделения различных стран могут собираться на международные ассамблеи с тем, чтобы обмениваться полученным опытом и согласовывать меры, которые должны быть приняты для обеспечения успешной деятельности»¹.

Будучи пропагандистом Движения и хранителем его основополагающих принципов, Международный Комитет всегда принимал активное участие в этих встречах; Лига в качестве федерации национальных обществ участвует в Международных конференциях Красного Креста с 1921 г.

Кроме того, Красный Крест сразу же распространил свою деятельность на сферу международных отношений и международного публичного права.

Для достижения намеченных целей необходимо было, чтобы государства принимали участие в деятельности Движения. Это участие осуществлялось на двух уровнях: на национальном уровне каждый Центральный комитет должен был установить «связь с правительством своей страны, чтобы его услуги были в случае необходимости приняты»²; на международном уровне государствам — участникам Женевских конвенций было предложено принимать участие в Международных конференциях Красного Креста, что они и делают, начиная с I Конференции, которая состоялась в Париже в 1867 г.

Вышеизложенные соображения и определили состав Международной конференции Красного Креста. Согласно Уставу, принятому XIII Конференцией (Гаага, 1928 г.), и пересмотренному XVIII Конференцией (Торонто, 1952 г.), а затем XXV Конференцией (Женева, 1986 г.)³, членами Международной конференции являются:

- делегации надлежащим образом признанных национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца;
- делегации Международного Комитета и Лиги обществ Красного Креста и Красного Полумесяца;
- делегации государств — участников Женевских конвенций.

1 Résolutions de la Conférence internationale de Genève de 1863, article 3, «Manuel de la Croix-Rouge internationale», p. 563. См. также «Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца. Сборник уставов и других документов». Москва, МККК, 1995, с. 5.

2 Résolutions de la Conférence internationale de Genève de 1863, article 9, «Manuel de la Croix-Rouge internationale», douzième édition, CICR — Ligue, Genève, 1983, p. 564. См. также «Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца. Сборник уставов и других документов». Москва, МККК, 1995, с. 6.

3 Устав Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, принятый XXV Международной конференцией, собравшейся в Женеве в октябре 1986 г., «Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца. Сборник уставов и других документов». Москва, МККК, 1995, с. 9—31.

Международная конференция является высшим руководящим органом Движения. Она собирается, как правило, раз в четыре года.

Делегации национальных обществ, МККК, Лиги и государств — участников Женевских конвенций обладают равными правами в том, что касается участия в обсуждениях и голосовании; каждой делегации предоставляется только один голос¹.

Уже на Берлинской конференции было выдвинуто требование, согласно которому делегаты национальных обществ должны получать четкие указания и соответствующие полномочия, необходимые для осуществления права голоса². Кроме того, с самого начала было оговорено, что правительственные делегаты должны выступать не в личном качестве, а от имени своих государств, официальную позицию которых они выражают посредством своего участия в обсуждениях и голосовании³.

Хотя Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца действительно представляет собой международную ассоциацию неправительственного типа, участие представителей государств наделяет Международную конференцию статусом смешанного характера — одновременно частного и государственного. Состав Международной конференции определяет также сферу действия принятых ею резолюций:

«Участие государств в голосовании преобразует изначально частный акт в участвующий правовой акт смешанного характера: резолюции Конференций соприкасаются, таким образом, с международным публичным правом в силу статуса принимающих их лиц, и обязательства, которые могут вытекать из них, имеют силу в отношении государств в рамках, уточняемых впоследствии»⁴.

Другими органами Движения являются Совет делегатов и Постоянная комиссия.

Совет делегатов состоит из представителей национальных обществ, МККК и Лиги. Он созывается в обязательном порядке входе каждой Конференции, но может также собираться в промежутке между двумя Конференциями⁵. Поскольку в его состав входят исключительно представители учреждений Красного Креста и Красного Полумесяца, Совет делегатов представляет собой орган, в рамках которого Движение может обсуждать все непосредственно касающиеся его вопросы;

1 Статьи 8—11 Устава Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, «Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца. Сборник уставов и других документов». Москва, МККК, 1995, с. 22—25.

2 Циркулярные письма Центральному комитету Пруссии от 23 ноября 1868 г. и от 1 марта 1869 г., см. «Compte rendu des Travaux de la Conférence Internationale tenue à Berlin du 22 au 27 avril 1869 par 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 (в дальнейшем: Deuxième Conférence Internationale de la Croix-Rouge, Compte rendu), pp. 3—5 et 7—9.

3 PERRUCHOUD, Les Résolutions, pp. 46—49 et 394—397.

4 Idem, p. 48.

5 Статьи 12—15 Устава Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца.

кроме того, многие особо важные вопросы рассматриваются сначала Советом делегатов и только после этого передаются Международной конференции¹.

Постоянная комиссия Красного Креста и Красного Полумесяца состоит из девяти членов: пять членов избираются Международной конференцией в их личном качестве, два представителя МККК и два делегата Лиги. Как правило, Комиссия собирается два раза в год; ее функции связаны в основном с решением организационных вопросов².

При изучении официальных источников норм, применяемых в отношении Международного Комитета в рамках современного гуманитарного права, следует принимать во внимание прежде всего резолюции Международных конференций. Однако перед тем как приступить к определению юридической силы этих резолюций, необходимо рассмотреть два документа, которые, являясь определяющими и основополагающими, занимают особое место. Речь идет об Уставе Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца и об Основополагающих принципах Движения.

3. Устав Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца³

а) История возникновения

До конца Первой мировой войны Движение Красного Креста довольствовалось относительно простой правовой структурой, которая была определена Решениями Учредительной конференции в октябре 1863 г. и признанными МККК

1 PERRUCHOUD, Les Résolutions, pp. 63—65.

2 Статьи 16—19 Устава Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца.

3 Colonel DRAUDT et Max HUBER. Rapport à la XIIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge sur les statuts de la Croix-Rouge internationale. — RICR, No. 119, novembre 1928, pp. 991—1010; 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; Statuts de la Croix-Rouge internationale et Règlement de la Conférence internationale de la Croix-Rouge, Projet de Révision, Présenté par la Commission permanente de la Conférence internationale de la Croix-Rouge à la XVIIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge, Genève, 7 décembre 1951 (Document A.18/1952, ronéographié, 16 pages); Dix-Huitième Conférence internationale de la Croix-Rouge, Toronto, juillet—août 1952, Compte rendu, pp. 33—39, 100—105 et 169—172; XXVe Conférence internationale de la Croix-Rouge, Genève, octobre 1986, Révision des Statuts de la Croix-Rouge internationale et du Règlement de la Conférence internationale de la Croix-Rouge, Projets établis par le Comité internationale de la Croix-Rouge et la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, CICR-Ligue, avril 1986, ronéographié; Vingt-Cinquième Conférence internationale de la Croix-Rouge réunie à Genève du 23 au 31 octobre 1986, Compte rendu, pp. 121—122 et 169; Statuts du Mouvement internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (adoptés par la XXVe Conférence internationale de la Croix-Rouge à Genève en octobre 1986). — RIRC, No. 763, janvier—février 1987, pp. 25—59; Andre DURAND. Histoire du Comité international de la Croix-Rouge, De Sarajevo à Hiroshima. Genève, Institut Henry-Dunant, 1978, (в дальнейшем: DURAND, Histoire du CICR), pp. 113—133, 136—140, 143—159; Andre DURAND. Grigines et évolution des Statuts de la Croix-Rouge internationale. — RICR, No. 742, juillet—août 1983, pp. 179—213; PERRUCHOUD, Les Résolutions, pp. 102—108; Jacques MOREILLON. Le Comité internationale de la Croix-Rouge et la révision des Statuts de la Croix-Rouge internationale. — Völkerrecht im Dienste des Menschen, Festschrift für Hans HAUG, édité par Yvo HANGARTNER et Stefan TRECHSEL, Bern und Stuttgart, Verlag Paul Haupt, 1986, pp. 179—194.

и национальными обществами в качестве обязательных, несколькими резолюциями регламентарного характера, принятыми Международными конференциями Красного Креста, а также рядом неписаных правил, обусловленных целями и природой Движения. Каждая Международная конференция принимала свои правила процедуры, основываясь при этом на правилах, принятых предыдущими Конференциями. В плане уставном Международный Красный Крест опирался таким образом на право, в значительной мере основанное на обычае.

В связи с созданием Лиги обществ Красного Креста возник вопрос об организации Движения на международном уровне. В ходе длительных переговоров, не всегда проходивших в дружелюбной атмосфере, предпринимались тщетные попытки объединить МККК и Лигу в единое целое. В конечном итоге переговоры так ни к чему и не привели. И это неудивительно: МККК стремился сохранить независимость, которую считал необходимым условием для выполнения своей миссии, а многочисленные национальные общества были заинтересованы в сохранении федеративного органа, в управлении которым они принимали участие. Несмотря на недостатки «бицефализма», он все-таки был сохранен.

Сосуществование двух учреждений на международном уровне предполагало рациональное разделение задач и обязанностей, а также определение для МККК и Лиги соответствующих мест в Движении. Именно тогда и возникла необходимость в обеспечении Красного Креста со всеми его составными частями уставной базой, которая способствовала бы сохранению единства Движения и координации действий национальных обществ, МККК и Лиги.

Проект Устава, разработанный членом МККК профессором Максом Хубером и вице-президентом Лиги полковником Дро, был принят XIII Международной конференцией Красного Креста, собравшейся в Гааге в октябре 1928 г.¹ Устав был впоследствии пересмотрен на XVIII Международной конференции, проходившей в Торонто в июле—августе 1952 г.; его общая структура изменениям, однако, не подверглась².

Несмотря на то, что Устав Международного Красного Креста по сути дела лишь подтвердил существующее положение вещей, собравшиеся в Гааге делегаты были убеждены в том, что, наделяя Красный Крест органами с четко определенными полномочиями, они закладывают фундамент действительно международной по своему характеру организации.

Нельзя не отметить, что этот Устав прекрасно выдержал испытание временем. Более 50 лет он служил основой для развития Движения.

1 Проект был единодушно принят при пяти воздержавшихся; четыре национальных общества сформулировали оговорку по поводу одной из статей, см. *Treizième Conférence internationale de la Croix-Rouge, Compte rendu*, pp. 12—19, 48—75, 85, 101—114, 117—118 et 182—186.

2 Состоявшаяся в Торонто Конференция приняла пересмотренный Устав 70 голосами против 17. Делегации правительств и национальных обществ социалистических стран проголосовали против проекта, выразив этим свое отрицательное отношение к тому факту, что Устав признавал за МККК функции и права, которыми, по мнению этих делегаций, могла обладать только международная организация, см. *Dix-Huitième Conférence internationale de la Croix-Rouge, Compte rendu*, pp. 33—39, 100—105 et 169—172.

Тем не менее в апреле 1982 г. Исполнительный совет Лиги обществ Красного Креста и Красного Полумесяца создал рабочую группу «для углубленного изучения Устава Международного Красного Креста в целях его пересмотра»¹. МККК согласился принять участие в этой работе, хотя действующий Устав полностью удовлетворял его.

Проекты Устава, разработанные рабочей группой, в состав которой входили представители МККК и Лиги, основывались главным образом на Уставе, пересмотренном в Торонто². Соотношение между составными частями Движения изменений не претерпело, зато полномочия и задачи различных учреждений подверглись более четкому разграничению, за счет, правда, излишнего многословия, показавшего, что и Красному Кресту не удалось избежать эпидемии безудержного словоизвержения, охватившей большинство международных организаций.

Новый Устав Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца был принят на основе консенсуса в ходе XXV Международной конференции Красного Креста, состоявшейся в Женеве в октябре 1986 г.³

б) Содержание

В Преамбуле, к которой мы еще вернемся, содержится напоминание о задачах и основополагающих принципах Движения.

Статья 1 посвящена определениям; статья 2 содержит обращение к правительствам, а также напоминание об обязательстве государств — участников Женевских конвенций сотрудничать с учреждениями Красного Креста и Красного Полумесяца.

В статье 3 определяется роль национальных обществ, а в статье 4 устанавливаются условия, необходимые для их признания.

Статья 5 напоминает о роли Международного Комитета, в статье 6 определяется роль Лиги. О сотрудничестве между этими двумя учреждениями говорится в статье 7.

Статьи 8—11 определяют полномочия, состав, функции и правила процедуры Международной конференции; статьи 12—15 определяют задачи, состав и функции Совета делегатов; в статьях 16—19 речь идет о правилах процедуры и функциях Постоянной комиссии.

Статья 20 устанавливает условия пересмотра Устава, о вступлении которого в силу 8 ноября 1986 г. говорится в статье 214.

1 Décision No. 2 du Conseil exécutif de la Ligue réuni à Genève les 23 et 24 avril 1982, annexée à la note interne No. 1362 de 21 mai 1982, Archives du CICR, dossier 010.

2 XXVe Conférence internationale de la Croix-Rouge, Genève, octobre 1986, Révision des Statuts de la Croix-Rouge internationale et du Règlement de la Conférence Internationale de la Croix-Rouge, Projets établis par le Comité internationale de la Croix-Rouge et la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, CICR-Ligue, avril 1986, ronéographié.

3 Résolution XXXI, Vingt-Cinquième Conférence internationale de la Croix-Rouge réunie à Genève du 23 au 31 octobre 1986, Compte rendu, pp. 121—122 et 169.

4 Устав Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, принятый XXV Международной конференцией, собравшейся в Женеве в октябре 1986 г., «Международное движение

Статья 5 имеет непосредственное отношение к рассматриваемому нами предмету. Сформулирована она следующим образом:

«1. Международный Комитет, основанный в Женеве в 1863 году и официально признанный в Женевских конвенциях и Международными конференциями Красного Креста, является независимой гуманитарной организацией, обладающей собственным статусом. Он кооптирует своих членов из числа граждан Швейцарии.

2. Согласно его Уставу, роль Международного Комитета Красного Креста заключается, в частности, в том, чтобы:

- а) отстаивать и распространять основополагающие принципы Движения: гуманность, беспристрастность, нейтральность, независимость, добровольность, единство и универсальность;*
- б) признавать каждое новое или изменившее свою структуру Национальное общество, которое удовлетворяет всем условиям признания, изложенным в статье 4, а также сообщать другим Национальным обществам о факте признания;*
- в) выполнять задачи, возложенные на него Женевскими конвенциями, способствовать точному соблюдению положений международного гуманитарного права, применяемого во время вооруженных конфликтов, и принимать любые жалобы относительно предполагаемых нарушений этого права;*
- г) в качестве нейтрального учреждения, чья гуманитарная деятельность в основном осуществляется во время международных и любых других вооруженных конфликтов, а также во время внутренних беспорядков и волнений, стараться всегда обеспечивать защиту и помощь жертвам таких событий и их прямых последствий как среди военнослужащих, так и среди гражданского населения;*
- д) обеспечивать деятельность Центрального агентства по розыску, как это предусмотрено Женевскими конвенциями;*
- е) в предвидении вооруженных конфликтов принимать участие в обучении медицинского персонала и подготовке медицинского оборудования во взаимодействии с Национальными обществами, военными и гражданскими медицинскими службами и другими компетентными органами;*
- ж) разъяснять положения международного гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов, и распространять знания о нем, а также подготавливать его развитие;*
- з) осуществлять полномочия, возложенные на него Международной конференцией.*

3. Международный Комитет может выступать с любой гуманитарной инициативой, которая соответствует его роли исключительно нейтрального и независимого учреждения и посредника, а также может рассматривать любой вопрос, требующий рассмотрения такой организацией.

4. а) МККК поддерживает тесные контакты с Национальными обществами. МККК сотрудничает с ними в вопросах, представляющих общий интерес, таких, как подготовка к действиям во время вооруженных конфликтов, соблюдение Женевских конвенций, их развитие и ратификация, а также распространение знаний об основополагающих принципах Движения и международном гуманитарном праве.

б) В ситуациях, предусмотренных пунктом 2г настоящей статьи и требующих помощи Национальных обществ других стран, МККК во взаимодействии с Национальным обществом заинтересованной страны или заинтересованных стран осуществляет координирование этой помощи в соответствии с соглашениями, заключенными с Лигой.

5. В рамках настоящего Устава и в соответствии с положениями статей 3, 6 и 7, Международный Комитет поддерживает тесную связь с Лигой и сотрудничает с ней по вопросам, представляющим общий интерес.

6. Он также поддерживает отношения с государственными органами и со всеми национальными и международными организациями, помощь которых считает полезной»¹.

Отметим, что новый Устав не наделяет Международный Комитет полномочиями, отличными от тех, которыми организация обладала и прежде. Статья 5 лишь кодифицирует уже сложившуюся и широко применяемую практику.

в) Юридическая сила

Учредительный акт организации всегда содержит в себе два аспекта: аспект договорный — поскольку речь идет о достижении на основе доброй воли соглашения между договаривающимися сторонами; и аспект конституционный — поскольку предназначение акта состоит в том, чтобы заложить основы организации посредством установления правил, необходимых для ее функционирования. Обязательная сила таких правил непосредственно обусловлена учредительным характером этого акта: если бы эти правила не обладали такой силой в отношении сторон, организация просто не смогла бы существовать.

«Учредительный акт устанавливает в обязательном порядке права и обязанности членов и определяет полномочия органов; обязательный характер этого документа неизбежно вытекает из его конституционной природы, поскольку, согласно воле сторон, он является их совместным уставом»².

При изучении Устава Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца необходимо, однако, учитывать разнообразие дестинаторов норм. Таким образом, анализируя вопрос, касающийся юридической силы Уста-

1 Там же, с. 18—20.

2 PERRUCHOUD, Les Resolutions, p. 106.

ва, позиции членов Движения и государств — участников Женевских конвенций следует рассматривать отдельно друг от друга.

МККК, Лига и национальные общества — это организации, созданные на основе частной инициативы; для объединения учреждений такого типа не требуется никаких особых условий; соглашение, достигаемое при совпадении воли договаривающихся сторон, уже само по себе налагает на них определенные обязательства¹. Организация по оказанию помощи, отказывающаяся принять Устав Движения, не будет признана в качестве учреждения Красного Креста или Красного Полумесяца и не сможет стать членом Движения². В то же время члены Движения не должны требовать от новых обществ соблюдения таких условий, которые они сами соблюдать не обязались³. Из этого следует, что Устав обладает обязательной силой во всех своих частях для всех членов Движения.

Что касается государств — участников Женевских конвенций, то ситуация здесь более сложная. И действительно, Устав был принят не на основе норм, обычно предписываемых договорным правом, а на основе резолюции — или решения — одной из Международных конференций Красного Креста. Хотя обстоятельство это не наделяет Устав статусом международного соглашения, оно тем не менее не устраняет его обязательного характера: государства вправе придавать своему согласию такую форму, которая их устраивает. Участием в голо-совании государства способствовали принятию правового акта, закрепившего существование Международного Красного Креста и заложившего уставный фундамент Движения, с которым они тесно связаны:

«Тот факт, что Устав не был принят в форме договора, не означает, что государства не связаны им: они обладают правом придавать своему согласию любую форму по собственному выбору. И даже если принятие Устава не соответствует по форме принятию международного договора, речь тем не менее идет о международном правовом акте, который в силу своей природы налагает на государства определенные обязательства»⁴.

Кроме того, было бы абсурдом допустить, что государства, участвуя в принятии уставных норм, налагающих обязательства на членов Движения — МККК, Лигу и национальные общества, — не признавали бы при этом, что эти же нормы имеют силу и в отношении их самих.

И наконец, государства, принимающие участие в Международной конференции Красного Креста, признают — вне зависимости от того, участвовали они в принятии Устава или нет — обязательную силу уставных норм учреждения, органом которого является эта Конференция; в противном случае их участие

1 Ibidem.

2 Пункт 9 статьи 4 Устава Движения. «Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца. Сборник уставов и других документов». Москва, МККК, 1995, с. 18.

3 Это действительно противоречило бы принципу равенства национальных обществ, который является частью Основопологающего принципа универсальности Движения, там же, с. 14.

4 PERRUCHOUD, Les Resolutions, pp. 107—108; см. на эту же тему: Auguste-Raynald WERNER. La Croix-Rouge et les Conventions de Genève. Genève, Georg & Cie, 1943, p. 79.

в Международной конференции имело бы не больше смысла, чем участие спортсмена в соревновании, правил которого он не признает. Можно поэтому заключить, что обязательный характер Устава обусловлен тем, что нельзя воспользоваться правом возражения.

Эти выводы находят свое подтверждение на практике. Напомним, что ни разу — ни в 1928 г., ни впоследствии — правительственные делегаты не заявляли о том, что государства, которые они представляют, Уставом не связаны¹. Наоборот, принимая новый Устав Движения, государства — участники Женевских конвенций самым недвусмысленным образом взяли на себя обязательство сотрудничать с составными частями Движения в соответствии с вышеназванными Конвенциями, Уставом и резолюциями Международной конференции².

Подобно Ришару Перрюшо, мы можем сделать следующий вывод:

«Своим участием в голосовании государства признали существование Международного Красного Креста [...]. Следовательно, все положения Устава имеют силу и в отношении государств, вне зависимости от того, о каких положениях идет речь — о тех, которые регламентируют полномочия органов, или о тех, которые определяют функции МККК и Лиги»³.

Таким образом, в своих отношениях с государствами — участниками Женевских конвенций Международный Комитет имеет все основания ссылаться на полномочия, закрепленные за ним Уставом Движения.

4. Основополагающие принципы Красного Креста и Красного Полумесяца⁴

а) История возникновения

Уже в момент своего возникновения Красный Крест осознал необходимость подчиняться определенным Основополагающим принципам, вытекающим из

1 PERRUCHOUD, Les Résolutions, p. 108.

2 «Государства — участники Женевских конвенций сотрудничают с составными частями Движения в соответствии с этими Конвенциями, настоящим Уставом и резолюциями Международной конференции», статья 2, пункт 1 Устава Движения, «Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца. Сборник уставов и других документов». Москва, МККК, 1995, с. 15.

3 PERRUCHOUD, Les Resolutions, p. 108.

4 Conseil des Délégués de la Croix-Rouge internationale, Compte rendu des débats, Prague, 1961, Genève, CICR, 1961 (Documents D 795) ronéographié, pp. 13—48 et Annexes 1—11; Vingtième Conférence internationale de la Croix-Rouge réunie à Vienne du 2 au 9 octobre 1965, Compte rendu, pp. 53—54 et 101—102; Gustave MOYNIER. Ce que c'est que la Croix-Rouge. — Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge, No. 21, janvier 1875, pp. 1—8; Max HUBER. La pensée et l'action de la Croix-Rouge. Genève, CICR, 1954; Jean S. PICTET. Les Principes de la Croix-Rouge. Genève, CICR, 1955, et Les Principes fondamentaux de la Croix-Rouge, Commentaire, Genève, Institut Henry-Dunant, 1979, PERRUCHOUD, Les Résolutions, pp. 129—139; Hans HAUG. Humanité pour tous, Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Berne et Stuttgart, Editions Paul Haupt, et Genève, Institut Henry-Dunant, 1993, pp. 443—494.

целей учреждения и природы его деятельности, с предложением об осуществлении которой он выступил.

В значительной степени эти принципы нашли свое выражение в Решениях и Рекомендациях Конференции, состоявшейся в октябре 1863 г., а также в статье 6 Женевской конвенции от 22 августа 1864 г., которая гласит:

«Раненые или больные военные чины будут принимаемы и пользуемы без различия, к какой бы нации они ни принадлежали».

С тех пор на основополагающие принципы Красного Креста ссылались бесчисленное множество раз; так, например, в 1869 г. Берлинская конференция поручила Международному Комитету выполнение функции хранителя и пропагандиста этих принципов¹.

Кроме того, для принятия новых национальных обществ в ряды Движения необходимо, чтобы общества эти признавали основополагающие принципы Красного Креста². Существование этих принципов было принято, их сила получила признание.

Иначе обстоит дело с их формулировкой: за почти 50-летний период не было предпринято никаких усилий для того, чтобы придать принципам последовательную и приемлемую для всех форму.

В 1874 г. Гюстав Муанье впервые попытался сформулировать принципы Красного Креста как основные положения доктрины. Констатируя, что общества Красного Креста *«объединяются между собой посредством принятого на себя обязательства действовать в соответствии с определенными, одинаковыми для всех правилами»*, Муанье выделил четыре основополагающих принципа:

- *принцип централизации*, согласно которому в стране может существовать только одно общество помощи; деятельность этого общества должна охватывать всю территорию страны;
- *принцип предусмотрительности*, налагающий на каждое общество обязательство принимать все необходимые подготовительные меры для обеспечения его функционирования в случае войны;
- *принцип взаимности*, в соответствии с которым каждое общество обязуется оказывать помощь всем раненым и больным с одинаковой готовностью и без какого-либо различия по признаку национальности;
- *принцип солидарности*, согласно которому общества обязуются оказывать помощь друг другу³.

1 Deuxième Conférence internationale de la Croix-Rouge, Compte rendu, pp. 80—84 et 264.

2 Organisation générale et programme de la Croix-Rouge (В соответствии с решениями, принятыми в рамках Международных конференций основателями и представителями этого учреждения), deuxième édition, Genève, CICR, 1898, pp. 25—26.

3 Gustave MOYNIER. Ce que c'est que la Croix-Rouge. — Bulletin international, No. 21, janvier 1875, pp. 1—8; André DURAND. Quelques remarques sur l'élaboration des principes de la Croix-Rouge chez Gustave Moynier. — Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet. Edité par Christophe SWINARSKY, Genève, CICR, et La Haye, Martinus Nijhoff, 1984, pp. 861—873.

Приступив сразу же после первой мировой войны к пересмотру своего Устава, МККК включил в него упоминание о четырех *«основополагающих и единых образных принципах, которые лежат в основе института Красного Креста и к которым относятся: беспристрастность, политическая, конфессиональная и экономическая независимость, универсальность Красного Креста и равноправие его членов»*¹.

Эти принципы упоминаются — в практически идентичной формулировке — в статье 10 Условий признания национальных обществ Красного Креста, которые были одобрены XVIII Международной конференцией Красного Креста, собравшейся в Стокгольме в 1948 г.², а также в статье 4, пункт 2, Устава Международного Красного Креста, пересмотренного Конференцией, которая состоялась в Торонто в 1952 г.³

Однако приведенный выше список принципов нельзя было считать исчерпывающим. Так, например, несмотря на всеобщее признание существования и обязательной силы Основополагающих принципов, их формулировка оставалась неясной. Красный Крест продолжал ссылаться на основополагающие нормы, содержание которых он, судя по всему, определить не желал или просто не мог.

Совет управляющих Лигой приступил к рассмотрению этого вопроса сразу по окончании Второй мировой войны. К четырем выделенным ранее принципам он добавил тринадцать, других, перемешав в них и описание целей Красного Креста, и перечисление его Основополагающих принципов, и упоминание о стандартных нормах, подлежащих применению⁴.

Конференция в Торонто приняла этот новый список, подчеркнув однако, что четыре принципа, которые были определены ранее, продолжают оставаться «краеугольным камнем Красного Креста». Положение, таким образом, не только не прояснилось, но осложнилось еще больше⁵.

Поскольку инициативе поиска форм, в которые можно было бы облечь Основополагающие принципы Красного Креста, уже дали ход, необходимо было составить такой текст, который устраивал бы всех. Постоянная комиссия учредила с этой целью Совместную комиссию, в которую вошли представители МККК и Лиги. Основываясь на резолюциях предыдущих Конференций, и в особенности на трудах Макса Хубера и Жана Пикте, немало сделавших для решения данного вопроса, эта комиссия разработала проект из семи статей, который был доведен до сведения всех национальных обществ и единодушно одобрен Советом делегатов, собравшимся в Праге в 1961 г.⁶ Проект был затем представлен на рассмотрение XX Международной конференции Красного Креста, состоявшейся в Вене

1 Statuts du Comité international de la Croix-Rouge, 10 mare 1921, article 3, RICR, No: 28, avril 1921, pp. 379—380.

2 «Manuel de la Croix-Rouge international», p. 514.

3 Idem, p. 425.

4 Conseil des Gouverneurs, XIXe session, Oxford, 1946, Resolution XII, révisée par la Résolution VII de la XXe session, Stockholm, 1948, «Manuel de la Croix-Rouge internationale», pp. 565—567.

5 Dix-Huitième Conférence internationale de la Croix-Rouge, Compte rendu, pp. 117—118 et 154 (Résolution X).

6 Conseil des Délégués de la Croix-Rouge internationale, Compte rendu des débats, Prague, 1961, p. 48.

в 1965 г., которая единодушно приняла его под названием «Провозглашение Основопологающих принципов Красного Креста»¹.

С тех пор Основопологающие принципы, торжественно провозглашаемые на церемонии открытия каждой Международной конференции, признаются в качестве основополагающего документа Движения. Их значение и сила ни разу не ставились под сомнение.

В процессе пересмотра Устава Международного Красного Креста Основопологающие принципы, формулировка которых не подверглась никаким изменениям, за исключением замены выражения «*Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца*» на выражение «Красный Крест», были включены в Преамбулу нового Устава Движения². Отведенное им в Уставе место подтвердило их нормативный характер, а также их главенствующую роль в праве Красного Креста.

б) Содержание

Приведем эти принципы в их полной формулировке:

«ГУМАННОСТЬ

Международное Движение Красного Креста и Красного Полумесяца, порожденное стремлением оказывать помощь всем раненым на поле боя без исключения или предпочтения, старается при любых обстоятельствах как на международном, так и на национальном уровне предотвращать или облегчать страдания человека. Движение призвано защищать жизнь и здоровье людей и обеспечивать уважение к человеческой личности. Оно способствует достижению взаимопонимания, дружбы, сотрудничества и прочного мира между народами.

БЕСПРИСТРАСТНОСТЬ

Движение не проводит никакой дискриминации по признаку национальности, расы, религии, класса или политических убеждений. Оно лишь стремится облегчать страдания людей, и в первую очередь тех, кто больше всего в этом нуждается.

НЕЙТРАЛЬНОСТЬ

Чтобы сохранить всеобщее доверие, Движение не может принимать чью-либо сторону в вооруженных конфликтах и вступать в споры политического, расового, религиозного или идеологического характера.

НЕЗАВИСИМОСТЬ

Движение независимо. Национальные общества, оказывая своим правительствам помощь в их гуманитарной деятельности и подчиняясь законам своей

1 Résolution VIII, Vingtième Conférence internationale de la Croix-Rouge, Compte rendu, pp. 53—54 et 101 — 102.

2 «Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца. Сборник уставов и других документов». Москва, МККК, 1995, с. 13—14.

страны, должны тем не менее всегда сохранять автономию, чтобы иметь возможность действовать в соответствии с принципами Красного Креста.

ДОБРОВОЛЬНОСТЬ

В своей добровольной деятельности по оказанию помощи Движение ни в коей мере не руководствуется стремлением к получению выгоды.

ЕДИНСТВО

В стране может быть только одно Национальное общество Красного Креста или Красного Полумесяца. Оно должно быть открыто для всех и осуществлять свою гуманитарную деятельность на всей территории страны.

УНИВЕРСАЛЬНОСТЬ

Движение является всемирным. Все Национальные общества пользуются равными правами и обязаны оказывать помощь друг другу»¹.

в) Юридическая сила

Какова же юридическая сила Основопологающих принципов Красного Креста и Красного Полумесяца? Этот вопрос мы и собираемся рассмотреть ниже.

Вне всякого сомнения, принципы эти несут в себе нравственное содержание, сила и значение которого не вызывают никаких сомнений. Этот факт не освобождает нас, однако, от необходимости рассмотреть поставленный вопрос с юридической точки зрения. Действительно, при изучении официальных источников норм, касающихся деятельности Международного Комитета, юридическому аспекту действия Основопологающих принципов следует уделить особое внимание.

Чтобы лучше понять этот аспект, представляется необходимым отдельно рассмотреть, с одной стороны, положение учреждений Красного Креста и Красного Полумесяца, а с другой — положение государств — участников Женевских конвенций.

Обязательная сила Основопологающих принципов в отношении учреждений Красного Креста и Красного Полумесяца обусловлена основополагающим характером этих принципов, их единодушным признанием в качестве обязательных правил всеми организациями Красного Креста и Красного Полумесяца, а также их местом в иерархии норм, составляющих право Красного Креста.

Подобно Уставу, Основопологающие принципы являются частью уставных правил Красного Креста. В нормативном плане они выполняют функцию, эквивалентную той, которую выполняет Устав в плане организационном, а именно: служат связующим элементом, без которого Движение утратило бы свое единство. Убежденность в необходимости следовать нескольким важнейшим принципам, действие которых не ограничено национальными границами и разногласиями политического, экономического, религиозного, идеологического и расового характера, позволила — в еще большей степени, чем уставные

¹ Там же.

нормы — сохранить узы солидарности, без которых Красный Крест не имел бы никакого смысла.

Обязательная сила Основопологающих принципов обусловлена также обычаем. Сформулированы они были действительно недавно; не следует, однако, забывать о том, что их провозглашение в 1965 г. явилось лишь выражением убеждения, которое родилось одновременно с Движением.

И наконец, эти принципы имеют обязательную силу в отношении учреждений Красного Креста и Красного Полумесяца еще и потому, что естественным образом вытекают из самой цели Движения. Без принципа гуманности Красный Крест утрачивает смысл своего существования, без других принципов — оказывается парализованным.

Доказать обязательный характер Основопологающих принципов не составляет никакого труда. Взять, к примеру, десятое условие признания новых национальных обществ Красного Креста или Красного Полумесяца, в соответствии с которым общество, обращающееся с просьбой о приеме в члены Движения, должно «*уважать Основопологающие принципы Движения [...]*»¹. При этом следует отметить, что навязывание новым обществам обязательств, которые существующими обществами не признаются, противоречило бы этим принципам, и особенно принципу, предусматривающему равноправие всех национальных обществ. Лига не может освободить себя от соблюдения правил, являющихся обязательными для всех ее членов. Международный Комитет, разумеется, также обязан следовать Основопологающим принципам, поскольку является их хранителем.

Таким образом, совершенно очевидно, что Основопологающие принципы, провозглашенные XX Международной конференцией и вновь подтвержденные XXV Конференцией, обладают обязательной силой во всех своих частях для всех учреждений Красного Креста и Красного Полумесяца. Они представляют собой совокупность обязательных норм, отказавшись от которых, Движение уничтожило бы себя.

Обладают ли Основопологающие принципы такой же силой и в отношении государств — участников Женевских конвенций? Нет, не обладают. Текст заявления 1965 г. и текст Преамбулы Устава указывают со всей очевидностью на то, что речь идет о нормах, которые регулируют деятельность учреждений Красного Креста и Красного Полумесяца.

Можно ли из этого заключить, что государства ни в коей мере не связаны правилами, за принятие которых они единодушно проголосовали? Нет, нельзя.

Будучи привязанными к договорному праву, Основопологающие принципы могут налагать обязательства и на государства, являющиеся участниками Женевских конвенций. Так, например, согласно статье 44, абзац 2, I Конвенции, в мирное время национальные общества могут пользоваться эмблемой красного креста при осуществлении деятельности, отвечающей Основопологающим прин-

1 Статья 4, пункт 10, Устава Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, «Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца. Сборник уставов и других документов». Москва, МККК, 1995, с. 18.

ципам, сформулированным Международными конференциями Красного Креста. В соответствии со статьей 63 IV Конвенции, оккупирующая Держава обязана — при условии соблюдения временных мер, которые в порядке исключения могут вводиться ею по соображениям безопасности — разрешать признанным национальным обществам *«продолжать заниматься деятельностью, отвечающей принципам Красного Креста, установленным Международными конференциями Красного Креста»*. Ссылка на основополагающие принципы Красного Креста содержится также в статье 81 Протокола I, где говорится о средствах, которые находящиеся в конфликте стороны должны предоставлять национальным обществам и Лиге¹; в ходе обсуждений со всей определенностью было уточнено, что речь идет о принципах, упомянутых в заявлении 1965 г.²

Ответ на поставленный вопрос этим, однако, не исчерпывается. Следует отметить, что государства связаны не только теми обязательствами, которые вытекают из договорного права, но и еще одним обязательством, имеющим более общий характер. Невозможно даже представить себе, чтобы государства, участвуя в принятии норм, обладающих обязательной силой в отношении учреждений Красного Креста и Красного Полумесяца, не обязались при этом согласиться с тем, чтобы вышеупомянутые учреждения действовали в соответствии с этими нормами.

Можно ли уточнить сферу действия этого обязательства? Известно, что любое правовое обязательство может принимать одну из следующих трех форм: речь в данном случае может идти об обязательстве действовать, об обязательстве не действовать или об обязательстве разрешать действовать. Обязательство, налагаемое на государства в связи с основополагающими принципами Красного Креста и Красного Полумесяца, относится к третьему типу. Принимая во внимание, с одной стороны, обязательную для членов Движения силу основополагающих принципов и их место в системе права Красного Креста, с другой — участие государств в принятии этих принципов, следует допустить, что государства связаны — вне зависимости от каких бы то ни было договорных положений — обязательством соглашаться с тем, чтобы учреждения Красного Креста и Красного Полумесяца действовали в соответствии с этими принципами и в случае необходимости ссылались на них; если бы это было не так, то участие государств в принятии этих принципов утратило бы всякий смысл.

Таким образом, даже если государства и не связаны обязательством действовать в соответствии с основополагающими принципами, они тем не менее обязаны поступать так, чтобы в соответствии с этими принципами могли действовать учреждения Красного Креста и Красного Полумесяца. В этом смысле основополагающие принципы обладают силой и в отношении государств — участников Женевских конвенций, и учреждения Красного Креста и Красного Полумесяца имеют все основания ссылаться на это.

1 Статья 81, пункты 2 и 3, Протокола I.

2 Actes de la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés (Genève, 1974—1977), Berne, Département politique fédéral, 1978, vol. VIII, pp. 419—420.

Данное заключение подтверждается в статье 2, пункт 4, Устава Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, согласно которому:

«Государства уважают приверженность всех составных частей Движения Основопологающим принципам»¹.

Проиллюстрировать это положение позволяет следующий пример из недавнего прошлого.

Известно, что в период с 1970 по 1979 г. Кампучия пострадала сначала от гражданской войны, причинившей ей колоссальный ущерб, а затем от режима террора, навязанного революционерами-фанатиками, которые, в свою очередь, были свергнуты в январе 1979 г. В результате всего этого страна была обескровлена и пребывала в состоянии опустошения, не поддающегося никакому описанию. Летом 1979 г. МККК и ЮНИСЕФ направили в Кампучию двух делегатов в целях установления контакта с новыми властями страны и подготовки фундамента для осуществления программ помощи, направленных на спасение кхмерского народа от угрожавшего ему голода. Однако в тот момент, когда в ходе переговоров с правительством Народной Республики Кампучии были достигнуты результаты, позволявшие надеяться на скорейшее разрешение возникших проблем, сотни тысяч камбоджийских беженцев вновь отхлынули в направлении Таиланда. МККК и ЮНИСЕФ решили прийти им на помощь и обеспечить средствами к существованию не только тех беженцев, которые добрались до Таиланда, но и тех, которые оказались рассредоточены вдоль границы в не контролируемых правительством Народной Республики Кампучии районах. Правительство восприняло эти действия как недопустимое вмешательство во внутренние дела государства и выступило с угрозой выслать из страны совместную миссию МККК и ЮНЕСКО, если эти два учреждения не прекратят осуществление своих операций². Перед МККК и ЮНЕСКО встала дилемма: проигнорировать призыв помочь оказавшимся в беде людям или пойти на риск разрыва отношений с правительством Пномпеня, во власти которого находилась большая часть территории страны и ее населения.

Международный Комитет рассмотрел этот вопрос прежде всего в свете Основопологающих принципов Красного Креста. Основываясь на принципе гуманности и принципе беспристрастности, он пришел к следующим заключениям:

- а) оказание помощи и предоставление защиты всем жертвам конфликта являются не только его правом, но и обязанностью;
- б) в соответствии с принципом беспристрастности он должен предлагать свои услуги любым властям, в зависимости от которых фактически находятся жертвы;

¹ «Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца. Сборник уставов и других документов». Москва, МККК, 1995, с. 16.

² Aide-mémoire du Ministère des Affaires étrangères de la République populaire du Kampuchéa à la mission conjointe du CICR et de l'UNICEF, 28 septembre 1979, Archives du CICR, dossier 280 (180).

в) ни одно правительство не имеет права требовать от него нарушения основополагающих принципов Красного Креста.

Ссылаясь главным образом на принцип недопущения дискриминации, Генеральный директор ЮНИСЕФ сделал аналогичные выводы.

Делегатам поручили передать приведенные выше заключения правительству Пномпеня. Несмотря на свое отрицательное отношение к осуществлению операций с территории Таиланда, правительство все же согласилось продолжить сотрудничество с МККК и ЮНИСЕФ, тем самым негласно признав за МККК право осуществлять свою деятельность в соответствии с основополагающими принципами Красного Креста¹. Как только это политическое препятствие было устранено, обе организации смогли выполнить в Кампучии самую крупную после окончания второй мировой войны операцию по оказанию помощи².

Этот пример ярко иллюстрирует юридическую сферу применения основополагающих принципов Красного Креста и Красного Полумесяца: принципы эти имеют силу в отношении учреждений Красного Креста и Красного Полумесяца; их действие распространяется и на являющиеся участниками Женевских конвенций государства — в том смысле, что последние должны признавать за учреждениями Красного Креста и Красного Полумесяца право действовать в соответствии с этими принципами.

В решении от 27 июня 1986 г. по делу о военных и полувоенных действиях в государстве Никарагуа и против него Международный суд однозначно признал, что основополагающие принципы Красного Креста имеют силу в отношении государств: рассмотрев вопрос о допустимости, с точки зрения принципа невмешательства во внутренние дела государства, «гуманитарной помощи», которая была предоставлена правительством Соединенных Штатов Америки силам контрреволюции («контрас»), выступавшим против правительства Никарагуа, Суд определил, что предоставление помощи исключительно гуманитарного характера лицам и силам, находящимся на территории другого государства, не может рассматриваться как незаконное вмешательство при условии, что такая гуманитарная помощь предоставляется в соответствии с основополагающими принципами Красного Креста, в частности, — с принципами гуманности и беспристрастности:

«Одним из основных условий предоставления гуманитарной помощи является то, что она должна предоставляться без какой-либо дискриминации. По мнению Суда, для того чтобы гуманитарная помощь не приобрела характер подлежащего осуждению вмешательства во внутренние дела другого государства, она должна ограничиваться целями практической деятельности Красного Креста, заключающимися в том, чтобы «предотвращать и облегчать

1 Procès-verbal d'entretien avec M. Hun Sen, ministre des Affaires étrangères de la République populaire du Kampuchéa, 14 octobre 1979. Archives du CICR, dossier 280 (180).

2 Sortis du gouffre, Compte rendu par le Comité international de la Croix-Rouge sur l'action conjointe CICR/UNICEF en Thaïlande et au Kampuchéa, Genève, CICR, octobre 1981; Maggie BLACK. The Children and the Nations, The Story of UNICEF. New York, UNICEF, 1986, pp. 378—407; William SHAWCROSS. The Quality of Mercy, Cambodia, Holocaust and Modern Conscience. London, André Deutsch, 1984.

страдания людей», «защитить их жизнь и здоровье и обеспечивать уважение к человеческой личности», кроме того, она должна предоставляться — и это чрезвычайно важно — без какой-либо дискриминации всем нуждающимся в ней людям»¹.

Итак, Международный суд со всей определенностью признал обязательную силу основополагающих принципов Красного Креста: они не только обязывают государства проявлять терпимость к тому, что учреждения Красного Креста и Красного Полумесяца действуют в соответствии с основополагающими принципами, но, более того, могут служить источником обязательств государств, когда те заявляют о своем намерении осуществить ту или иную гуманитарную акцию.

И наконец, в рамках деятельности Международной конференции Красного Креста делегации государств должны уважать основополагающие принципы Движения точно так же, как и все другие делегации. Согласно статье 11, пункт 4, Устава Движения:

«Все участники Международной конференции должны уважать основополагающие принципы Движения, и все документы, представляемые на рассмотрение Конференции, должны соответствовать этим принципам»².

5. Резолюции Международных конференций Красного Креста³

Теперь мы снова можем вернуться к вопросу, который был поставлен в начале настоящей главы: какова юридическая сила резолюций Международных конференций Красного Креста в отношении учреждений Красного Креста и Крас-

1 Cour internationale de Justice, Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique), fond, Arrêt du 27 juin 1986, C.I.J. Recueil 1986, pp. 14—150, ad p. 115.

2 «Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца. Сборник уставов и других документов». Москва, МККК, 1995, с. 25.

3 Основная работа, посвященная этой теме: Richard PERRUCHOU. Les Résolutions des Conférences internationales de la Croix-Rouge. Genève, Institut Henry-Dunant, 1979. Вопросы, связанные с юридической силой резолюций международных организаций, рассматриваются также в следующих работах: Philippe CAHIER. Le droit interne des organisations internationales. — Revue générale de Droit international public, 1963, 67e année, vol. 3, pp. 563—602 (в дальнейшем: CAHIER, Le droit interne); Jorge CASTAÑEDA. Valeur juridique des résolutions des Nations Unies. — Recueil des Cours de l'Académie de Droit international, tome 129, 1970, vol. I, pp. 205—331; Paul REUTER. Institutions internationales, septième édition, Paris, Presses Universitaires de France, 1972, pp. 213 sqq.; Charles ROUSSEAU. Droit international public, tome I, Paris, Sirey, 1970, pp. 433—443; Krzysztof SKUBISZEWSKI. A New Source of the Law of Nations: Resolutions of International Organisations. En Hommage a Paul Guggenheim, Genève, Faculté de Droit de l'Université de Genève — Institut universitaire de Hautes Etudes internationales, 1968, pp. 508—520 (в дальнейшем: SKUBISZEWSKI, A New Source of the Law of Nations); Michel VIRALLY. Valeur juridique des recommandations des organisations internationales. — Annuaire français de Droit international, 1956, pp. 66—96; Michel VIRALLY. The Sources of International Law. — Manual of Public International Law, Edited by Max Sorensen, New York, MacMillan, 1968, pp. 116—174, особенно pp. 157—165.

ного Полумесяца, с одной стороны, и государств — участников Женевских конвенций — с другой?

Немногие вопросы вызывали после окончания второй мировой войны столько противоположных мнений по поводу доктрины, сколько вопрос об определении юридической сферы применения резолюций международных организаций. В зависимости от той или иной точки зрения предпринимались попытки показать обязательный характер этих резолюций или, наоборот, отсутствие в них юридической силы.

Если рассматривать вопрос в этом свете, создается впечатление, что он неправильно поставлен. Вместо того чтобы спрашивать, обладают резолюции обязательной силой или нет, было бы предпочтительнее рассмотреть вопрос под другим углом зрения и разбить его на две части:

- а) Какие условия необходимы для того, чтобы резолюция обладала обязательной силой в отношении членов той или иной организации?
- б) Если резолюция не имеет обязательного характера, обладает ли она, несмотря на это, хоть какой-то юридической силой, и если да, то какой?

Теория международных организаций позволяет ответить на первую часть вопроса: для того чтобы резолюция была обязательной, требуются два условия: с одной стороны, необходимо, чтобы принимающий ее орган был полномочен устанавливать нормы, обязательные для их дестинаторов; с другой стороны, необходимо, чтобы этот орган имел намерение устанавливать такие нормы.

Как правило, для определения намерений органа, принимающего резолюцию, достаточно обратиться к самой резолюции; в случае неуверенности волю членов позволит определить подготовительная работа; речь в данном случае идет о толковании.

При рассмотрении вопроса о полномочиях органов следует учитывать два фактора. Необходимо прежде всего отметить, что организация обладает правом принимать обязательные для ее членов резолюции в пределах вверенных ей полномочий; эти пределы варьируют в зависимости от целей организации, ее структуры и степени интеграции, реализовать которую пожелали ее члены; как правило, изучение учредительного акта помогает определить сферу вверенных организации полномочий — в частности, тех полномочий, которые позволяют организации принимать обязательные для ее членов решения. Тот факт, что Устав Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца был принят не в форме договора, а в форме резолюции Международной конференции, в правовом плане ничего не меняет, поскольку обязательная сила Устава в отношении членов Движения и государств — участников Женевских конвенций определена надлежащим образом.

Помимо полномочий, которые четко определяются в учредительном акте, каждая организация, как правило, обладает полномочиями, необходимыми ей для выполнения возложенных на нее задач. Речь идет о подразумеваемых полномочиях, которые признаются за ней даже в том случае, если в учредительном акте

они не упоминаются; в каждом отдельном случае следует определять необходимую связь между задачами организации и ее подразумеваемыми полномочиями¹.

Теория подразумеваемых полномочий способствует, в частности, толкованию учредительного акта организации: в то время как договорные обязательства подвергаются в случае неуверенности ограничительному толкованию, учредительный акт является, как правило, предметом расширительного толкования; принцип полезного эффекта превалирует над другими правилами толкования².

Теория подразумеваемых полномочий находит также свое применение в области внутреннего права организации. Действительно, ни одна организация не могла бы выполнять возложенные на нее задачи, не обладай она полномочиями устанавливать необходимые для ее функционирования правила, касающиеся, в частности: приема новых членов; избрания членов в органы ограниченного состава; процедуры, позволяющей ее органам выражать общую волю; учреждения вспомогательных органов и т. п. Во всем, что касается внутреннего права, организация полномочна дополнять правила, определяемые в учредительном акте. Обязательная сила этих правил в отношении членов организации вытекает из их обусловленного внутренним правом характера, из их связи с закрепленными в учредительном акте правилами, которые ими дополняются и поясняются, а также из необходимости обеспечивать функционирование организации, с тем чтобы она могла выполнять возложенные на нее задачи³.

Нет никаких оснований для того, чтобы Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца не придерживалось правил, которых в обязательном порядке придерживаются любые другие организации. Для определения обязательной силы резолюций Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца необходимо, следовательно, рассмотреть полномочия, закрепленные за Конференцией Уставом Движения, а также полномочия, признаваемые за ней в качестве подразумеваемых.

Следует, однако, признать, что в плане определения полномочий, которыми наделена Международная конференция, Устав Движения отнюдь не отличается предельной ясностью формулировок.

Согласно статье 10, пункт 5, «[...] Международная конференция принимает решения, рекомендации или декларации в форме резолюций». Только она полномочна вносить поправки в Устав и Правила процедуры Движения и принимать окончательные решения по любым спорным вопросам, касающимся толкования и применения Устава и Правил процедуры, а также по любым вопросам, которые могут быть представлены на ее рассмотрение Международным Комитетом или Лигой в связи с их возможными разногласиями. Она способствует единству Движения и выполнению им своей миссии при строгом соблюдении основополагающих принципов; она содействует соблюдению и развитию международного

1 Cour internationale de Justice, *Reparation des dommages subis au service des Nations Unies*, Avis consultatif du 11 avril 1949, C.I.J. Recueil 1949, pp. 175—188, особенно pp. 180—182.

2 САНИЕР, *Le droit interne*, p. 578; REUTER, *Institutions internationales*, p. 215.

3 САНИЕР, *Le droit interne*, pp. 583 et 587; REUTER, *Institutions internationales*, p. 225; SKUBISZEWSKI, *A New Source of the Law of Nations*, p. 510.

гуманитарного права; она полномочна вручать мандаты Международному Комитету и Лиге в рамках их собственных уставов и Устава Движения; вместе с тем она не правомочна ни изменять уставы Международного Комитета или Лиги, ни принимать решения, противоречащие этим уставам¹.

Подготовительная работа оказывается в данном случае слабым подспорьем. И действительно, даже когда допускалось, что Конференцию могут попросить принимать обязательные для членов Международного Красного Креста решения, одновременно с этим предусмотрительно подчеркивалось, что принятие Устава не наносит какого-либо ущерба независимости учреждений Красного Креста².

Не отличаясь предельной ясностью, уставные положения позволяют тем не менее сделать некоторые выводы — особенно если анализировать эти положения в свете теории международных организаций.

В качестве обязательных следует рассматривать те резолюции, которые основываются на внутреннем праве организации, в частности, на Правилах процедуры Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, на нормах, касающихся процедуры, на резолюциях, связанных с созданием вспомогательных органов, на положениях о фондах и медалях и т. п.³

Необходимо также признать, что Конференция полномочна устанавливать обязательные правила, когда такие правила необходимы для того, чтобы «*способствовать единству Движения и выполнению им своей миссии при строгом соблюдении основополагающих принципов*». То же самое относится, например, к Принципам и правилам проведения операций Красного Креста и Красного Полумесяца по оказанию помощи при стихийных бедствиях и катастрофах⁴.

И наконец, в статье 10, пункт 6, говорится о том, что Конференция полномочна вручать мандаты Международному Комитету и Лиге; согласно статье 5, пункт 2з, МККК осуществляет полномочия, возложенные на него Международной конференцией. Нельзя стало быть, не признать, что резолюции, посредством которых Международная конференция вручает МККК тот или иной мандат, являются для последнего обязательными. Вместе с тем в статье 5, пункт 1, Устава говорится о том, что Международный Комитет является независимой организацией; в связи с этим возникает вопрос: может ли так случиться, что, вручая МККК мандат, Международная конференция посягнет на его независимость? Нет, не может. Мандат является формой договорных отношений, на основе ко-

1 Устав Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, статья 10, «Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца. Сборник уставов и других документов». Москва, МККК, 1995, с. 24.

2 Treizième Conférence internationale de la Croix-Rouge, Compte rendu, p. 104.

3 PERRUCHOU, Les Résolutions, pp. 110—129.

4 Idem, pp. 231—233. Текст Принципов и правил проведения операций Красного Креста и Красного Полумесяца по оказанию помощи при стихийных бедствиях и катастрофах, одобренный XXI Международной конференцией (Стамбул, 1969 г.), измененный XXII Международной конференцией (Тегеран, 1973 г.), XXIII Международной конференцией (Бухарест, 1977 г.) и XXIV Международной конференцией (Манила, 1981 г.), приводится в работе «Manuel de la Croix-Rouge internationale», pp. 504—510. Принципы и правила вновь были изменены XXV Международной конференцией (Женева, 1986 г.), Vingt-Cinquième Conférence internationale de la Croix-Rouge, Compte rendu, p. 170. См. также «Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца. Сборник уставов и других документов». Москва, МККК, 1995, с. 165—181.

торых тот, кому вручается мандат, обязуется действовать в интересах того, кто этот мандат вручает. Для того чтобы мандат был вручен надлежащим образом, Международный Комитет должен либо выразить свое согласие на это, либо выступить в качестве инициатора рассматриваемого предложения, либо согласиться с таким предложением в ходе обсуждений или голосования. При наличии этих условий мандат, вручаемый МККК, имеет для него обязательную силу¹.

Можно, следовательно, заключить, что полномочия, которыми обладает Международная конференция для установления обязательных норм, зависят от дестинаторов этих норм: в отношении учреждений Красного Креста и Красного Полумесяца эти полномочия являются более широкими, чем в отношении государств; в отношении Международного Комитета и Лиги они являются более широкими, чем в отношении национальных обществ.

Отметим тем не менее, что резолюция, являющаяся обязательной лишь для некоторых дестинаторов, может налагать косвенные обязательства и на других дестинаторов. Так, например, невозможно представить себе, чтобы Международная конференция вручила мандат Международному Комитету или Лиге, а государства и национальные общества, которые приняли решение о вручении этого мандата, не обязались по крайней мере не препятствовать его выполнению. Резолюция, являющаяся обязательной для некоторых членов Международной конференции, может, таким образом, налагать сопутствующее обязательство — иного содержания — и на других членов.

Полномочия, которыми обладает Международная конференция в плане принятия резолюций, обязательных для их дестинаторов, являются все же весьма ограниченными. В большинстве случаев назначение резолюций состоит не в том, чтобы устанавливать обязательные правила, а в том, чтобы рекомендовать членам Международного Красного Креста и государствам определенное поведение. Эти резолюции могут касаться любых вопросов, представляющих интерес для Движения: здравоохранение и социальное благосостояние, помощь в случае стихийных бедствий, защита и помощь в случае вооруженных конфликтов, развитие гуманитарного права, деятельность Красного Креста в защиту мира и т. п.

Резолюции эти носят, как правило, характер рекомендации или призыва.

Можно ли на этом основании заключить, что в плане юридическом они не имеют никакой силы? Разумеется, нельзя.

Резолюция того или иного международного органа всегда является выражением некоей общности воли. Она может также отражать юридическое убеждение, авторитетность которого следует оценивать в зависимости от той или иной ситуации, учитывая при этом принятый текст и единодушие, проявленное во время его принятия.

Кроме того, резолюция, которая сама по себе не имеет обязательной силы, может тем не менее обладать некоторой силой в юридическом отношении, если она соотносится с другим источником права. Таким образом, не имея обязательной силы, резолюция, соотносящаяся с постоянной и единообразной практикой,

1 PERRUCHOU, *Les Résolutions*, pp. 144—163.

может подтверждать то или иное юридическое мнение, позволяющее сделать вывод о существовании обычного правила; резолюция Международной конференции Красного Креста может также способствовать толкованию договорных положений — например, положений Женевских конвенций или Дополнительных протоколов к ним.

И наконец, в более широком смысле нельзя не признать, что резолюция международного органа всегда содержит юридический элемент, имеющий силу в отношении членов организации. Это дало судье Лаутерпахту основание заметить, что резолюция Генеральной Ассамблеи ООН, рекомендующая государствам-членам принять ту или иную меру, «*вводит определенное правовое обязательство, которое, — каким бы рудиментарным, гибким или несовершенноным оно ни было, — является тем не менее правовым обязательством [...]. Государство, даже если оно не связано обязательством принимать рекомендацию, обязано добросовестно изучить ее*»¹. Тот факт, что участие государств в принятии резолюций Международной конференции Красного Креста является менее значительным, чем их участие в принятии резолюций Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, поскольку в первом случае голосуют не только они, не затрагивает сути сделанного выше вывода, — ведь речь идет о проявлении доброй воли и о минимально допустимом пороге, ниже которого участие государств в Международной конференции утратило бы всякий смысл.

*
* *

Среди резолюций, назначение которых состоит в том, чтобы рекомендовать воюющим сторонам определенное поведение, прежде всего следует упомянуть те, которые применяются в ситуациях немеждународных вооруженных конфликтов.

О рудиментарном характере правил, применяемых в ситуациях таких конфликтов, всем известно. Неудивительно поэтому, что, учитывая данное обстоятельство, Красный Крест пытался усовершенствовать эти правила — либо посредством принятия резолюций, специально предназначенных для внутренних конфликтов, либо посредством принятия резолюций, применяемых в ситуациях как внутренних, так и международных конфликтов².

В связи с этим встает вопрос об обязательной силе этих резолюций в отношении находящихся в конфликте сторон и, в частности, в отношении восставшей стороны. Без его соответствующего изучения нельзя утверждать, что подобные резолюции являются на законном основании обязательными для восставших, которые в их принятии не участвовали. В тех случаях, однако, когда эти резолюции принимаются единодушным голосованием, их следует рассматривать как

1 Cour Internationale de Justice, Sud-Ouest africain — Procédure de vote, Avis consultatif du 7 juin 1955, opinion individuelle du juge Lauterpacht, C.I.J. Recueil 1955, pp. 118—119.

2 На страницах 439—441 работы Ф. Бюньона «Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre». Genève, CICR, 1994, приводится список резолюций Международных конференций Красного Креста, применяемых в ситуациях вооруженных конфликтов немеждународного характера.

выражение юридического убеждения международного сообщества и Красного Креста. В этом смысле они содержат элемент обязательства, который повстанческое движение, стремящееся получить международное признание в той или иной форме, игнорировать не может. Представляется возможным по крайней мере надеяться на то, что эти резолюции будут добросовестно изучены.

*
* * *

Резолюции Международных конференций Красного Креста могут быть нацелены на установление норм, обязательных для их дестинаторов, они могут также носить преимущественно рекомендательный характер — в любом случае они оказывают определенное влияние на международное право, и силу этого влияния следует измерять с учетом конкретной ситуации. Хотя право Красного Креста и является самостоятельной правовой системой, нельзя не признать, что, будучи тесно связанным с международным публичным правом, оно не может не иметь к нему определенного отношения.

Эти выводы подтверждаются практикой Международного Комитета, а также практикой государств в их отношениях с ним. На протяжении всего своего существования МККК постоянно опирался на резолюции Международных конференций Красного Креста, особенно на те из них, посредством которых Конференции вручали ему мандаты или признавали его полномочия¹.

БИБЛИОГРАФИЯ

Текст Устава Международного движения Красного Креста, принятого XXV Международной конференцией, состоявшейся в Женеве в октябре 1986 г., приводится в «Revue internationale de la Croix-Rouge» (RICR), No. 763, janvier—février 1987, pp. 25—59. Другие связанные с Уставом и Правилами процедуры тексты Движения можно найти в «Manuel de la Croix-Rouge international, douzième édition». Genève, CICR-Ligue, 1983, pp. 423—564, или в «Recueil de textes de référence relatifs au Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge». Genève, CICR-Ligue, 1990. Кроме того, можно рекомендовать официальные документы и отчеты Международных конференций Красного Креста, а также следующие труды:

- Gustave Adolf BOHNY. Über die rechtliche Stellung der Rotkreuz-organisationen. Basel, Verlag von Helbing und Lichtenhahn, 1922.
- Eugène BOREL. L'organisation internationale de la Croix-Rouge. Recueil des Cours de l'Académie de Droit international, tome 1, 1923, vol. I, pp. 573—607.

¹ В связи с этим следует, в частности, упомянуть резолюцию IV/3 Берлинской конференции (1869 г.), касающуюся учреждения Справочного агентства, VI резолюцию Вашингтонской конференции (1912 г.), касающуюся помощи военнопленным, и XIV резолюцию Женевской конференции (1921 г.), касающуюся деятельности Красного Креста в случае гражданской войны.

- Frédérique NOALLY. La Croix-Rouge au point de vue national et international. Paris, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 1935.
- Auguste-Raynald WERNER. La Croix-Rouge et les Convention de Genève. Genève, Librairie Georg & Cie, 1943.
- Paul RUEGGER. L'organisation de la Croix-Rouge internationale sous ses aspects juridiques. Recueil des Cours de l'Académie de Droit international, tome 82, 1953, vol. I, pp. 377—480.
- Max HUBER. La pensée et l'action de la Croix-Rouge. Genève, CICR, 1954.
- Henri COURSIER. La Croix-Rouge internationale, seconde édition. Paris, Presses universitaires de France, 1962 (Collection «Que sais-je?», No. 831).
- Hans HAUG. Rotes Kreuz. Werden, Gestalt, Wirken, Bern und Stuttgart, Verlag Hans Huber, 1966.
- Hans HAUG. Menschlichkeit für alle. Die Weltbewegung des Roten Kreuzes und des Roten Halbmonds. Bern et Stuttgart, Verlag Paul Haupt, et Genève, Institut Henry-Dunant, 1991 (Traduction française: Humanité pour tous, Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, mêmes éditeurs, 1993).
- Richard PERRUCHOU. Les Résolutions des Conférences internationales de la Croix-Rouge. Genève, Institut Henry-Dunant, 1979.
- Denise BINDSCHEDLER-ROBERT. «Red Cross», Encyclopedia of Public International Law, vol. 5, pp. 248—254.

Франсуа Бюньон — лицензиат филологических наук и доктор политологии, начал работать в МККК в 1970 г. Работал в качестве представителя 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 связей с Международным движением Красного Креста и Красного Полумесяца. Автор работы «Le Comité international et la protection des victimes de la guerre». CICR, Genève, 1994.