

Международные конференции Красного Креста — фактор развития международного гуманитарного права и сплоченности Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца

Филипп Абпланальп

МЕЖДУНАРОДНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ, ЕЕ РОЛЬ И ЦЕЛЬ

В декабре 1995 г. в Женеве состоится XXVI Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца. Конференция, несомненно, служит важнейшим форумом в области гуманитарной деятельности. Она является силой, направленной на укрепление сплоченности государств и составных частей Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, чья история с самого начала его существования связана с этим швейцарским городом. XXVI Международная конференция должна была состояться в 1991 г. в Будапеште. К сожалению, ее пришлось перенести из-за возникших проблем политического характера. Таким образом, прошло девять лет со времени последней Конференции, которая также проходила в Женеве в 1986 г.

Цель настоящей статьи заключается в том, чтобы рассказать об истории Международной конференции и показать тот вклад, который она внесла в развитие гуманитарного права и всего Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца.

*
* * *

В отличие от других благотворительных организаций, которые возникли во второй половине XIX века, Красный Кресте самого начала имел две существенные особенности: постоянство структуры и международный характер задач, которые ставили перед собой входившие в его состав организации¹.

Для того чтобы сохранить узы солидарности, объединяющие участников Движения из различных стран мира, вновь созданные национальные общества Красного Креста должны были иметь возможность проводить регулярные встречи, как это предусмотрено статьей 9 Решений 1863 г.:

1 François Bugnion. Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre. Genève, CICR, 1994, p. 415.

«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.

Для того чтобы добиться поставленных целей, необходимо, чтобы государства были привлечены к деятельности организации. Такое привлечение осуществлялось по двум направлениям: на внутригосударственном уровне — каждое национальное общество устанавливало со своим правительством отношения сотрудничества; на международном уровне — государства — участники Женевской конвенции 1864 г. приглашались на Международные конференции Красного Креста, начиная уже с первой Конференции, которая проходила в Париже в 1867 г.

В соответствии с Уставом, который был принят на XIII Конференции, состоявшейся в Гааге в 1928 г., и пересмотрен на XVIII Конференции в Торонто в 1952 г., а затем на XXV Конференции в Женеве в 1986 г.², в состав Международной конференции входят делегации Международного Комитета Красного Креста, Международной Федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, делегации свыше 160 официально признанных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и представители более 180 государств — участников Женевских конвенций. Каждый член Конференции обладает правом голоса и при голосовании имеет один голос.

Кроме того, на Конференции могут присутствовать наблюдатели, но без права голоса. Они представляют более 60 региональных и международных правительственных и неправительственных организаций, которые поддерживают рабочие отношения с Движением или проявляют особую заинтересованность в отношении проблем гуманитарного характера или гуманитарного права. В качестве наблюдателей приглашаются также национальные общества, еще не получившие официального признания.

Конференция является высшим совещательным органом Движения. В принципе она собирается каждые четыре года по приглашению одного из национальных обществ, МККК или Федерации.

Начиная с Берлинской конференции (1869 г.), вводится положение о том, что делегаты национальных обществ должны иметь четкие директивы и достаточные полномочия для осуществления права голоса³.

1 Решения Женевской Международной конференции 1863 г., статья 9, «Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца. Сборник уставов и других документов». Москва, МККК, 1995, с. 5 (См. также «Manuel du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge», treizième édition, Genève, CICR — Ligue, 1994, p. 632.)

2 Устав Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, принятый на XXV Международной конференции Красного Креста, состоявшейся в Женеве в октябре 1986 г., «Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца. Сборник уставов и других документов». Москва, МККК, 1995, с. 9—32 (см. также Revue internationale de la Croix-Rouge (далее RICR), No. 763, janvier—février 1987, pp. 25—59).

3 Circulaires du Comité central prussien, 23 novembre 1868 et 1er mars 1869, 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

Правительственные делегаты, кроме того, участвуют не в личном качестве, а представляют государства, официальная позиция которых находит свое отражение в их выступлениях и голосовании¹. Участие представителей государств придает Международной конференции характер одновременно неправительственного и межправительственного форума. Состав участников Международной конференции определяет также значение тех резолюций, которые принимаются на конференции:

«Голосование государств превращает акт частный в юридический акт наполовину частного, смешанного характера: резолюции Конференции относятся, таким образом, к сфере международного публичного права в силу того качества, в котором выступают их авторы, а содержащиеся в них возможные обязательства применимы в определенной мере, которая выясняется позднее, к государствам»².

Они, кроме того, при обсуждении вопросов имеют возможность выступать для того, чтобы удержать резолюции в пределах, соответствующих требованиям правительств. Тем самым меры, которые поддерживает Красный Крест, вырабатываются с помощью представителей правительств, что может лишь способствовать принятию со временем таких мер всеми правительствами. Так обстояло дело и в отношении самих Женевских конвенций.

Международная конференция после церемонии открытия собирается на пленарное заседание, в ходе которого проводятся выборы председателя Конференции, заместителей председателя, генерального секретаря и двух помощников генерального секретаря. Затем делегаты принимают участие в работе двух комиссий. Каждая комиссия может предлагать резолюции, которые впоследствии представляются на рассмотрение пленарного заседания Конференции. Эти резолюции определяют направление деятельности государств и Движения с учетом текущих проблем в гуманитарной области.

Каковы полномочия Конференции? Она принимает решения (рекомендации и резолюции), которые носят обязательный характер для органов Красного Креста только в отношении вопросов, касающихся его исключительной компетенции, в частности, толкования и рассмотрения действия Устава Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, Правил процедуры Движения и возникающих между членами Движения спорных вопросов. Она обеспечивает также единство действий Движения Красного Креста и Красного Полумесяца и соблюдение основополагающих принципов³. Она может давать поручения

malades. Berlin, Imprimerie J.-F. Starcke, 1869 (далее Deuxième Conférence internationale), pp. 7—9.

1 Richard Perruchoud. Les Résolutions des Conférences internationales de la Croix-Rouge. Institut Henry-Dunant, Genève, 1979, pp. 46—49 et 394—397.

2 Idem, p. 48.

3 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. 23 (см. также RICR, No. 763, janvier—février 1987, pp. 37—38).

МККК и Лиге с их согласия, не внося поправок в их уставы¹. В отношении всех других вопросов авторитет Конференции в основном имеет моральное значение: она может только высказывать рекомендации. Эти положения соответствуют духу Международного Красного Креста, одной из особенностей которого является независимость входящих в его состав организаций.

Круг вопросов, входящих в ведение Международной конференции, предусматривающий возможность принимать нормы обязательного характера, определяется составом тех участников, кому эти нормы адресованы. Он более широк для организаций Красного Креста и Красного Полумесяца, чем для государств. Он имеет более важное значение для Международного Комитета и Федерации, чем для национальных обществ или государств, в той мере, в какой резолюции относятся ко всему Движению с учетом его международного характера. Вместе с тем, когда резолюции принимаются единогласно, их следует рассматривать как выражение правовой позиции международного сообщества.

Таким образом, резолюции Международных конференций Красного Креста оказывают известное влияние на международное право, причем степень этого влияния различна в каждом отдельном случае.

В резолюциях Конференции были закреплены и основополагающие принципы, которыми Движение руководствуется в своей деятельности, а также решения о распространении деятельности Красного Креста на новые области.

Наконец, Конференция наложила свой отпечаток на развитие международного гуманитарного права. Исторически сложилось так, что все проекты пересмотра Женевских конвенций, как и проекты новых договоров в области гуманитарного права, всегда представлялись на рассмотрение Международной конференции Красного Креста. Конференция одобряла их и затем передавала со своими рекомендациями на рассмотрение Дипломатической конференции, которая имеет право принимать такие документы.

По существу, Международная конференция Красного Креста сумела заметно стимулировать развитие в данной области. Без вклада Международной конференции гуманитарное право не было бы таким, каким оно является в настоящее время. Кроме того, Конференция была и остается форумом для проведения диалога о выполнении и соблюдении норм гуманитарного права. Благодаря принятым решениям ей нередко удавалось оказывать эффективное влияние на восстановление соблюдения норм гуманитарного права и прекращение осужденного ею насилия.

Дискуссии на Международных конференциях способствовали также укреплению сотрудничества между организациями Красного Креста и Красного Полумесяца и государствами в решении новых проблем, с которыми Движению приходилось сталкиваться после 1863 г., когда оно было основано.

Защита жертв войны, организация Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, ограничения военных действий — вот лишь некоторые из многих областей деятельности, где оставили свой след Международные конференции Красного Креста.

¹ Там же, с. 24. (см. также RICR, No. 763, janvier—février 1987, pp. 39).

ЗАЩИТА ЖЕРТВ ВОЙНЫ, ПЕРЕСМОТР ЖЕНЕВСКИХ КОНВЕНЦИЙ И РАЗВИТИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ГУМАНИТАРНОГО ПРАВА

Раненые и больные в действующих армиях

В 1863 г. Международный Комитет принял решение провести под своей эгидой в Женеве Международную конференцию, цель которой состояла бы в рассмотрении мер по преодолению несовершенства санитарных служб в действующих армиях.

В этой Конференции, более известной как Учредительная конференция 1863 г., участвовало 36 делегатов, в том числе представители правительств 14 стран. За основу обсуждения был взят подготовленный Женевским комитетом «Проект пакта». Дискуссия развернулась, в основном, по вопросам организации национальных комитетов — будущих национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца — а также, в частности, относительно возможности направления в действующие армии санитаров-добровольцев.

Предложения Женевского комитета были приняты в форме решений, состоящих из десяти статей, и трех рекомендаций для правительств¹. Эти решения и рекомендации послужили фундаментом для создания Движения и легли в основу его Устава. Их принятие имело важнейшее значение для развития международного гуманитарного права и защиты жертв войны. Пьер Буассье справедливо отмечает:

«Решения и рекомендации октябрьской Конференции 1863 г. стали юридической основой помощи раненым на войне. Они относятся к числу тех немногих документов, которые что-то изменили в мире. Они не устранили войну, но уменьшили ее господство над людьми и вырвали у нее бесчисленные жертвы. В великой книге человечества это документ, свидетельствующий в его пользу»².

Решения и рекомендации октябрьской Конференции 1863 г. заложили основу будущего Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца. Однако решения, которые были приняты на конференции, не имевшей официально признанных полномочий, не могли быть обязательными для государств. Тогда летом следующего года правительство Швейцарии по инициативе Международного Комитета созвало Дипломатическую конференцию, на которой была принята Женевская конвенция от 22 августа 1864 г. об улучшении участи

1 Их текст приводится в сборнике «Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца. Сборник уставов и других документов». Москва, МККК, 1995, с. 5—7. («Manuel du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge», treizième Edition, Genève, CICR — Ligue, 1994, pp. 631—633).

2 Pierre Boissier. Histoire du Comité international de la Croix-Rouge, tome 1: De Solférino à Tsushima. Paris, Plon, 1963, réédition, Institut Henry-Dunant, Genève, 1978, p. 209.

раненых и больных в действующих армиях. Она служит исходным пунктом в развитии современного гуманитарного права.

Текст Женевской конвенции был в первый раз пересмотрен в 1906 г. и затем в 1929 г. с учетом уроков первой мировой войны. Новый пересмотр Конвенции, значительно более серьезный, чем предыдущие, был предпринят после второй мировой войны. Так была выработана Женевская конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях от 12 августа 1949 г., которая действует и в настоящее время.

Всякий раз, когда осуществлялся пересмотр Конвенции, Международная конференция Красного Креста играла важную роль, так как на ней рассматривались новые проекты, подготовленные МККК, и настоятельно подчеркивалось, что Конференция придает новым положениям большое значение.

Раненые, больные и лица, потерпевшие кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море

Именно Международная конференция Красного Креста предложила распространить принципы Женевской конвенции на морскую войну. Этот вопрос обсуждался на I, II, V и VI Международных конференциях, которые состоялись в Париже в 1867 г., в Берлине в 1869 г., в Риме в 1892 г. и в Вене в 1897 г.¹ На них была выработана Конвенция о применении к морской войне начал Женевской конвенции, которая принята в Гааге 29 июля 1899 г. и пересмотрена 18 октября 1907 г. Эта Конвенция была также пересмотрена в 1949 г. с учетом опыта двух мировых войн. Такова история разработки Женевской конвенции от 12 августа 1949 г. об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море, которая защищает лиц, потерпевших кораблекрушение, и госпитальные суда.

Военнопленные

Если Красный Крест поставил перед собой задачу оказывать помощь раненым из состава вооруженных сил, то не был ли он призван также облегчать те нравственные страдания, которые испытывают люди в плену? О своей убежденности в этом с самого начала работы организации заявил князь Демидов. И сам Анри

¹ «Conférences internationales des Sociétés de Secours aux Blessés militaires des Armées de Terre et de Mer, tenues à Paris», deuxième édition, Paris, Commission générale des Délégués et Imprimerie Baillièrre & Fils, 1867 (далее: Première Conférence internationale, Compte rendu), pp. 140—150 et 247—250; Deuxième Conférence internationale, Compte rendu, pp. 93—119 et 249—251; Cinquième Conférence internationale des Sociétés de la Croix-Rouge tenue à Rome du 21 au 27 avril 1892, Compte rendu, Rome, Imprimerie Forzani, 1892, pp. 65—91, 214—229 et 409; Sixième Conférence internationale de la Croix-Rouge, Vienne, 1897; Société autrichienne de la Croix-Rouge, 1898, pp. 80—85, 175—181 et 247.

Дюнан говорил о том же на I Международной конференции обществ помощи раненым военнослужащим, которая проходила в Париже в 1867 г.¹

Участники II Международной конференции, состоявшейся в Берлине в 1869 г., не рассматривая по существу вопросы защиты военнопленных и оказания им помощи, приняли вместе с тем следующую резолюцию:

«В случае войны Международный Комитет примет меры по созданию в надлежащем образом выбранном месте бюро по обеспечению переписки и наведению справок, которое будет всячески способствовать обмену сообщениями между комитетами и передаче помощи»².

Значение этой резолюции не следует недооценивать. Она послужила основой для создания органа, деятельность которого принесла неоценимую пользу — Центрального агентства по розыску.

По сути дела, начиная с франко-прусской войны 1870 г., Международный Комитет решился на то, чтобы начать деятельность в новых областях, выходящих далеко за рамки тех задач, которые возлагались на простое справочное бюро, предусмотренное Берлинской конференцией. Кроме того, Базельское агентство не ограничивалось в своей работе лишь помощью раненым и больным лицам из состава вооруженных сил, но распространило свою деятельность и на здоровых военнопленных.

Однако это был непростой вопрос. Действительно, если передача списков здоровых военнопленных имела, с точки зрения гуманности, значение, которое Красный Крест не мог не признавать, то этот новый вид деятельности предполагал переориентацию Движения в целом. До того времени Красный Крест по существу занимался лишь ранеными и больными военнослужащими. Ни в Решениях 1863 г., ни в резолюциях последующего периода не предусматривалось его участия в оказании помощи здоровым военнопленным.

Вопрос о роли Красного Креста в деле оказания помощи военнопленным был впервые рассмотрен на VII Международной конференции, которая проходила в Петербурге в 1902 г. Он обсуждался в связи с Положением о законах и обычаях войны на суше, принятым на Первой конференции мира, которая состоялась в Гааге в 1899 г. Согласно статье 14 этого Положения, по существу предусматривалось создание национальных справочных бюро по делам военнопленных, а согласно статье 15, помощь военнопленным должны были оказывать добровольные организации — «общества для оказания помощи военнопленным», которые спустя три года после принятия Гаагской конвенции так и не были созданы!

По мнению Парижского и Петербургского центральных комитетов, задачи, предусмотренные в Гаагском положении, мог выполнить только Красный Крест. Действительно, только Красный Крест мог позаботиться о том, чтобы раненые и больные не оставались больше отрезанными от внешнего мира и лишенными

1 Premiere Conférence internationale, Compte rendu, pp. 338—348.

2 Résolution IV/3, Deuxième Conférence internationale, Compte rendu, p. 254.

помощи со стороны, как это было всегда. Для того, чтобы это сделать, необходимо было в каждом национальном обществе создать особую комиссию, которая могла бы использовать организационные возможности и связи общества, но не средства, выделяемые для оказания медицинской помощи¹.

Осуществление этого предложения, однако, потребовало бы радикальной переориентации деятельности Красного Креста. Поэтому на Конференции было решено отложить его рассмотрение до следующей Конференции.

Данный вопрос был, таким образом, вновь поднят на VIII Международной конференции, которая проходила в Лондоне в 1907 г. Однако за это время произошли два новых события. С одной стороны, подавляющее большинство национальных обществ, «посоветовавшись со своей совестью», приняли решение взять на себя помощь военнопленным. С другой стороны, в ходе происходившей незадолго до этого русско-японской войны Российский Красный Крест и Японский Красный Крест оказывали помощь как раненым и больным военнослужащим, так и здоровым военнопленным. В той и другой стране действовали национальные справочные бюро согласно статье 14 Гаагского положения.

Состоявшаяся в Вашингтоне в 1912 г. IX Международная конференция окончательно решила этот вопрос. После продолжительных обсуждений на трех Международных конференциях (Петербургской в 1902 г., Лондонской в 1907 г. и Вашингтонской в 1912 г.) Красный Крест принял решение взять на себя задачи несуществовавших обществ, создание которых предусматривалось Гаагским положением. И поскольку можно было предвидеть, что воюющее государство вряд ли согласилось бы с тем, чтобы для оказания помощи военнопленным, попавшим в плен на его территории, приезжали делегаты национального общества неприятельской стороны, то выполнение этих задач пришлось возложить на делегатов Международного Комитета. В этом состояла цель VI резолюции Вашингтонской конференции, которая была принята единогласно по предложению Французского Красного Креста².

Таким образом, потребовались три Международные конференции, чтобы Красный Крест решил на официальной и регулярной основе выполнять функции, с которыми он уже успешно справлялся во время франко-прусской войны сорок лет назад.

Тем не менее не следует недооценивать значение VI резолюции Вашингтонской конференции: среди всех решений, которые были приняты Красным Крестом после 1863 г., это является, несомненно, самым важным.

Признавая полномочия Красного Креста в отношении помощи военнопленным, резолюция позволила организации найти новые формы работы, которая благодаря этому приобрела невиданный размах. Кроме того, резолюция вносила

1 Septième Conférence Internationale de la Croix-Rouge tenue à Saint-Petersbourg du 16 au 22 mai 1902, Compte rendu, Comité russe de la Société de la Croix-rouge, Saint-Petersbourg, 1902, pp. 46—51.

2 Neuvième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Washington du 7 au 17 mai 1912, The American Red Cross, Washington, 1912 (далее: Neuvième Conférence internationale, Compte rendu), p. 318.

изменения во взаимоотношения между организациями, входившими в состав Красного Креста.

С самого начала существования Красного Креста его деятельность носила двоякий характер, поскольку проводилась одновременно на внутригосударственном и международном уровнях. Своим успехом он обязан в значительной мере умению сохранять равновесие между этими двумя тенденциями, избегая опасности как национализма, который подрывал бы узы солидарности между центральными комитетами разных стран, так и интернационализма, который подрезал бы их национальные корни. Принятие резолюции VI косвенным образом привело к тому, что точка равновесия между этими двумя тенденциями сместилась. Действительно, помощь больным и раненым в госпиталях была в первую очередь сферой деятельности национальных обществ, то же самое касалось и деятельности в мирное время. Помощь военнопленным, напротив, требовала более тесного сотрудничества на международном уровне.

В соответствии с VI резолюцией Вашингтонской конференции посещение военнопленных и передачу им помощи полагается осуществлять Международному комитету. Тем самым МККК поручается выполнять задачи, которые уже не ограничиваются просто обеспечением связи. Фактически, согласно Вашингтонской резолюции, Международный Комитет начинает играть главную роль в деле оказания помощи военнопленным¹.

Наконец, VI резолюция Вашингтонской конференции была принята своевременно. Один из ее пунктов был в высшей степени злободневным: в течение одного года специальные комиссии помощи военнопленным должны были установить связь с Международным Комитетом². В действительности годичный срок окажется слишком долгим: через пять месяцев балканские войны заставят приступить к выполнению резолюции VI. Европа уже была на пути к Первой мировой войне.

С августа 1914 г. МККК стал обращаться ко всем национальным обществам, напоминая об обязательствах, принятых ими согласно VI резолюции Вашингтонской конференции, и объявляя об открытии в Женеве Международного агентства по делам военнопленных.

Деятельность МККК во время Первой мировой войны хорошо известна: Агентство передало около 8 миллионов сообщений о военнопленных; делегаты МККК провели более 500 посещений в лагерях военнопленных; МККК организовал отправку более 1800 вагонов с грузами помощи; наконец, по окончании войны участие МККК в репатриации военнопленных имело решающее значение³.

Вместе с тем первая мировая война беспощадно выявила недостатки Гаагского положения, в котором содержались скорее общие принципы, нежели непосредственно применимые нормы, и не предусматривалось никакого механизма контроля.

1 François Bugnion, *op. cit.*, pp. 80—87.

2 Neuvième Conférence internationale, *Compte rendu*, p. 318.

3 *Rapport général du Comité international de la Croix-Rouge sur son activité de 1912 à 1920*, CICR, Genève, 1921, 259 pages.

Сразу же по окончании первой мировой войны Международный Комитет занялся пересмотром Женевской конвенции от 6 июля 1906 г. и принятием новой конвенции о защите военнопленных. Эти вопросы были поставлены на повестку дня X Международной конференции Красного Креста,¹ которая состоялась в Женеве в 1921 г., а затем и XI Конференции² в Женеве в 1923 г. Проекты конвенций, подготовленные на Конференции 1923 г., были представлены в Федеральный совет Швейцарии. Федеральный совет созвал в июле 1929 г. Дипломатическую конференцию, которой было поручено пересмотреть Женевскую конвенцию и выработать новую конвенцию о защите военнопленных.

Кодекс правил об обращении с военнопленными от 27 июля 1929 г. играл исключительно важную роль на всем протяжении Второй мировой войны. Благодаря ему миллионам людей удалось выжить, пусть и пройдя через испытания плена. Тем не менее после Второй мировой войны было решено его пересмотреть с учетом последствий этого конфликта, не имевшего себе равных в истории. Так появилась Женевская конвенция об обращении с военнопленными от 12 августа 1949 г.

Защита гражданского населения

Первая мировая война показала, что жертвами вооруженных конфликтов становятся теперь уже не только военнослужащие. Гражданским лицам эта война причинила страдания, каких история еще не знала. Жертвами оккупации территорий, бесчисленных жестокостей, интернирования, взятия заложников стали тысячи людей, на которых не распространялось покровительство Женевской конвенции 1906 г.

Следовало ли после восстановления мира ограничиться осуждением действий, которые, казалось, уже стали достоянием прошлого? Или, напротив, следовало принять конвенцию о защите гражданских лиц, оказавшихся в руках неприятельской державы? Ведь принятие документа, регламентирующего поведение, которое осуждалось с точки зрения нравственности, но возобновление которого не удалось предотвратить средствами международного права, грозило это поведение санкционировать.

Международный Комитет без колебаний сделал выбор в пользу второго решения³. Кроме того, на X Международной конференции Красного Креста, состоявшейся в Женеве в 1921 г., была сделана рекомендация о том, чтобы правительства безотлагательно приняли дипломатическую конвенцию о защите во-

1 19 Résolution XV, Dixième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Genève du 30 mars au 7 avril 1921, Compte rendu, CICR, Genève, 1921 (далее: Dixième Conférence internationale, Compte rendu), pp. 218—221.

2 XIe Conférence internationale de la Croix-Rouge. Code des prisonniers de guerre, pp. 16—42; Onzième Conférence internationale tenue à Genève du 28 août au 1er septembre 1923, Compte rendu, p. 198 (résolution III).

3 Rapport général du Comité international de la Croix-Rouge sur son activité de 1912 à 1920, pp. 173—176.

еннопленных, депортированных, эвакуированных и беженцев, и МККК было дано поручение подготовить предварительный проект конвенции¹.

Однако МККК пришлось убедиться в том, что защита военнопленных и защита жертв войны из числа гражданского населения — два разных вопроса. Поэтому МККК представил на рассмотрение XI Международной конференции в Женеве в 1923 г. два проекта конвенций: один о защите военнопленных, на основе которого была принята Конвенция 1929 г., о которой уже говорилось выше, и другой — о защите гражданских лиц, оказавшихся во власти противника.

Под сомнительным предлогом того, что участь гражданских лиц, оказавшихся во власти противника, является вопросом, принадлежащим к сфере действия законов войны, и что Красный Крест не должен им заниматься, XI Конференция отклонила проект конвенции о гражданских лицах и ограничилась принятием рекомендации, лишенной какого-либо практического значения².

МККК снова попытался поднять этот вопрос на XII Международной конференции Красного Креста, но его попытка не увенчалась успехом. На Конференции была принята резолюция, столь же исполненная добрых намерений, сколь и неэффективная³.

Международный Комитет возобновил работу в этом направлении. На XV Международной конференции Красного Креста в Токио в октябре 1934 г. он представил проект конвенции о гражданских лицах, являющихся гражданами государства противника и находящихся на территории воюющего государства или на территории, оккупированной этим государством⁴.

В этом проекте излагались общие принципы, касавшиеся, в частности, разрешения покидать территорию противника, запрещения репрессалий, запрещения депортирования, запрещения казни заложников; в нем гарантировалось, что обращение с интернированными гражданскими лицами должно быть, по меньшей мере, не хуже, чем обращение с военнопленными; наконец, положения по организации контроля практически повторяли положения Кодекса прав об обращении с военнопленными⁵.

«Токийский проект», как его обычно называют, не был лишен недостатков. В частности, положения, касавшиеся оккупированных территорий, могли показаться недостаточно строгими, учитывая опыт первой мировой войны. Все же в этом проекте ограничивались права удерживающей в плену и оккупирующей стороны; запрещались крайние и наиболее жестокие меры, и благодаря этому обеспечивались важные гарантии жертвам войны из числа гражданского насе-

1 Résolution XV. Dixième Conférence internationale, Compte rendu, pp. 218—221.

2 Résolution VIII, Onzième Conférence internationale, Compte rendu, pp. 200—201.

3 Résolution XII, Douzième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Genève du 7 au 10 octobre 1925, Compte rendu, CICR, Genève, 1925 (далее: Douzième Conférence internationale, Compte rendu), pp. 142—145 et 172—173.

4 XVe Conférence internationale de la Croix-Rouge, Projet de Convention concernant la condition et la protection des civils de nationalité ennemie qui se trouvent sur le territoire d'un belligérant ou sur un territoire occupé par lui (Document No. 9), Genève, CICR, 1934 (далее: Projet de Tokyo), 14 pages.

5 Статьи 1—25 в Projet de Tokyo.

ления; и наконец, что, может быть, самое важное, проект предоставлял точку опоры для деятельности Держав-покровительниц и МККК.

Токийская конференция, «*признавая тот интерес, который представляет собой проект*», поручила МККК принять все возможные меры в целях принятия конвенции по данному вопросу¹. Международный Комитет передал этот проект в Федеральный совет Швейцарии. Федеральный совет провел консультации с теми правительствами, для которых эта проблема была наиболее актуальной. Ряд правительств высказал мнение о нежелательности такой конвенции. В частности, правительство Франции, по словам члена Федерального совета Джузеппе Могга, заявило о «*решительном и недвусмысленном отказе*»². В создавшейся обстановке Федеральный политический департамент счел, что «момент не является достаточно благоприятным для успешного осуществления замысла», и воздержался от созыва дипломатической конференции.

Был ли проект окончательно положен под сукно? МККК так не считал. После XVI Международной конференции Красного Креста в Лондоне в июне 1938 г. Международный Комитет предпринял новые шаги для того, чтобы добиться принятия ряда проектов конвенций и, в частности, проекта конвенции, касающейся защиты гражданских лиц, находящихся во власти державы противника.

Однако логика войны оказалась сильнее. Дипломатическая конференция, которую рекомендовала провести Лондонская конференция, не состоялась из-за нападения Германии на Польшу, так что гражданские лица, которые во время второй мировой войны попали во власть противника, оказались незащищенными ни одной конвенцией перед лицом произвола держащей в плену или оккупирующей державы. Репрессии осуществлялись в самых широких масштабах и в самых чудовищных формах — вплоть до концентрационных лагерей и геноцида.

От Женевских конвенций 1949 г. к Дополнительным протоколам 1977 г.

Вторая мировая война в полной мере показала, что гуманитарные конвенции необходимо дополнить новыми положениями, в частности, для того, чтобы обеспечить надлежащую защиту гражданскому населению.

Направив 15 февраля 1945 г. правительствам и национальным обществам меморандум, МККК представил свои первые проекты Предварительной конференции национальных обществ Красного Креста по рассмотрению конвенций и различных вопросов, касающихся Красного Креста, которая состоялась в Женеве с 26 июля по 3 августа 1945 г., и затем — Конференции правительственных

1 Résolution XXXIX, Quinzième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Tokyo du 20 au 29 octobre 1934, Compte rendu, Tokyo, Société de la Croix- Rouge du Japon, 1934, pp. 202—209 et 262—268.

2 André Durand. Histoire du Comité international de la Croix-Rouge, tome II: De Sarajevo à Hiroshima. Institut Henry-Dunant, Genève, 1978, p. 241.

экспертов по рассмотрению конвенций о защите жертв войны, проходившей в Женеве с 14 по 26 августа 1947 г.

На основе выводов, сделанных на этих двух подготовительных конференциях и в ходе других совещаний, Международный Комитет подготовил проекты четырех Конвенций: о раненых и больных в действующих армиях (пересмотренный текст Женевской конвенции от 27 июля 1929 г.), о раненых, больных и лицах, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море (пересмотренный текст Гаагской конвенции от 18 октября 1907 г.), о военнопленных (пересмотренный текст Конвенции от 27 июля 1929 г.) и о защите гражданских лиц во время войны.

Эти проекты были представлены XVII Международной конференции Красного Креста, проходившей в Стокгольме с 20 по 30 августа 1948 г., которая поручила их обсуждение своей Юридической комиссии. Комиссия поэтапно рассмотрела проекты, внесла ряд поправок и утвердила их. Кроме того, на Стокгольмской конференции была принята рекомендация правительствам провести по возможности в кратчайшие сроки Дипломатическую конференцию с целью принятия и подписания документов, которые были утверждены в Стокгольме¹.

Дипломатическая конференция, которая была созвана Федеральным советом, начала работу в Женеве 21 апреля 1949 г.² и завершилась 12 августа 1949 г., приняв четыре Конвенции о защите жертв войны, в числе которых была одна новая — о гражданских лицах. Вот их перечень:

- Женевская конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях (I Конвенция);
- Женевская конвенция об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море (II Конвенция);
- Женевская конвенция об обращении с военнопленными (III Конвенция);
- Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны (IV Конвенция).

О роли XVII Конференции в разработке Женевских конвенций следует сделать два вывода. С одной стороны, Конференция практически не внесла изменений в проекты, подготовленные МККК, тексты которых были изложены в четырех Конвенциях, состоявших из положений, согласованных на основе Женевских конвенций 1929 г. и Гаагских конвенций 1907 г. С другой стороны, в вопросе защиты гражданских лиц Конференция согласилась с предложениями МККК, гораздо более широкими, чем те, что содержались в Токийском проекте. Таким образом, значение XVII Международной конференции никоим образом не сводится к подготовке почвы для Дипломатической конференции 1949 г. XVII конференция представила проекты новых конвенций в их окончательной форме.

1 Résolutions XIX (Projets de Conventions internationales), Dix-Septième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Stockholm du 20 au 30 août 1948, Compte rendu, Croix-Rouge suédoise, Stockholm, 1948, pp. 95—96.

2 В присутствии 277 делегатов, представлявших 59 государств, экспертов МККК и Лиги, которые имели право участвовать в дискуссии, и представителей ООН и других специализированных учреждений, которые присутствовали в качестве наблюдателей.

Однако Международный Комитет после принятия Женевских конвенций 1949 г., разработкой которых, в особенности IV Конвенции о защите гражданского населения во время войны, он руководил, не мог оставить без внимания обстоятельство, что нормы ведения боевых действий сохранялись в том виде, в каком они были приняты на Второй конференции мира в Гааге в 1907 г. Так, например, нормы, касающиеся бомбардировок с воздуха, были выработаны в то время, когда еще использовались дирижабли. Было ясно, что без соответствующей корректировки норм ведения боевых действий невозможно обеспечить защиту гражданского населения и некомбатантов вообще.

Для того чтобы восполнить этот пробел, Международный Комитет подготовил проекты двух дополнительных протоколов, которые были представлены на рассмотрение XXII Международной конференции Красного Креста, проходившей в Тегеране с 8 по 15 ноября 1973 г. Конференция утвердила их без поправок и рекомендовала принять в качестве основы для обсуждения на следующей Дипломатической конференции, которая будет созвана Федеральным советом¹.

Четыре сессии Дипломатической конференции по вопросу о подтверждении и развитии международного гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов, на которой присутствовали представители 124 государств и ряда национально-освободительных движений, состоялись в Женеве с 1974 по 1977 г. МККК был привлечен к участию в ее работе в качестве эксперта.

Дипломатическая конференция завершилась 10 июня 1977 г., после того, как были приняты два Дополнительных протокола:

- Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I);
- Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв конфликтов немеждународного характера (Протокол II).

Дополнительные протоколы к Женевским конвенциям вступили в силу 7 декабря 1978 г.² По данным на 19 сентября 1995 г.³, участниками Женевских конвенций от 12 августа 1949 г. были 186 государств, Протокола I — 140 государств и Протокола II — 131 государство.

После 1977 г. на Международных конференциях был принят целый ряд резолюций с призывом к государствам, которые еще не стали участниками Дополнительных протоколов, присоединиться к ним, и с просьбой к МККК и национальным обществам обеспечить распространение информации об этих документах и способствовать их ратификации⁴.

1 Résolution XIII, Vingt-Deuxième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenu à Téhéran du 8 au 15 novembre 1973, Compte rendu, Société du Lion-et-Soleil Rouge de l'Iran, Téhéran, 1973, pp. 134—135.

2 RICR, No. 714 novembre—décembre 1978, p. 337.

3 Дата присоединения Микронезии к Женевским конвенциям и к Дополнительным протоколам.

4 Résolution III (Convention de Genève et Protocoles additionnels), Vingt-Troisième Conférence

Действия Красного Креста в случае гражданской войны

Заслуга в том, что вопрос об оказании Красным Крестом помощи в случае внутреннего конфликта был поставлен на международном уровне, принадлежит Американскому Красному Кресту. Это национальное общество представило на IX Международной конференции в Вашингтоне в 1912 г. доклад о роли Красного Креста в случае гражданской войны или вооруженного восстания¹.

Доклад Американского Красного Креста явился важной попыткой учесть как интересы жертв войны, так и беспристрастность и свободу действий Красного Креста и права противоборствующих сторон. В нем также содержалась гарантия исключительных прав законного правительства. Кроме того, в проекте подчеркивалось, что предложения национальных обществ третьих стран о предоставлении добрых услуг должны носить филантропический характер и не могут рассматриваться как признание состояния войны или же как первый шаг к такому признанию.

Проект тем не менее вызвал бурные протесты со стороны многих представителей европейских правительств, в частности правительства царской России. Обсуждение вопроса все же состоялось в специальной комиссии и затем на пленарном заседании. Однако чтобы избежать голосования, которое вызвало бы раскол в движении, не расширяя при этом возможностей деятельности Красного Креста, Конференция решила принять доклад к сведению и не проводить по нему голосования².

По существу, большинству национальных обществ не хватало опыта в сфере оказания помощи жертвам конфликтов немеждународного характера. Но был необходим скорее прецедент, нежели время для накопления опыта. Потрясения, последовавшие за Первой мировой войной, вскоре должны были предоставить такую возможность.

Прошло девять лет между Вашингтонской конференцией и X Международной конференцией, которая состоялась в Женеве в 1921 г. Этот долгий период был отмечен первой мировой войной, но также и гражданской войной в России, революцией в Венгрии и Спартаковским движением в Германии, и во всех этих ситуациях гражданской войны Красный Крест без колебаний осуществлял свою деятельность.

С тех пор в принципе признается, что в компетенцию Красного Креста входит оказание помощи жертвам вооруженных восстаний и гражданских войн. И если данный вопрос был включен в повестку дня X Конференции, то сделано это было для того, чтобы начать обсуждение вопроса о том, каким образом должна осуществляться такая деятельность, а не для обсуждения ее допустимости в принципе.

internationale, Bucarest, 1977; résolution VII (Protocoles additionnels aux Conventions de Genève), Vingt-Quatrième Conférence internationale, Manille, 1981; résolution II (Protocoles additionnels aux Conventions de Genève), Vingt-Cinquième Conférence internationale, Genève, 1986.

1 Neuvième Conférence internationale, Compte rendu, pp. 45—48.

2 Idem, pp. 47 et 199—208.

На рассмотрение Конференции были представлены доклады ряда национальных обществ¹. Почти все эти общества оказались в ситуации гражданской войны или беспорядков внутри страны. Кроме того, один из разделов «Общего доклада МККК» был посвящен работе, проведенной Комитетом в России и Венгрии.

Хотя в докладах, которые представили национальные общества, говорилось об опыте работы в самых разнообразных условиях, в них содержалось много общего и, в частности, признавалась очевидной компетенция Красного Креста помогать жертвам гражданских войн или беспорядков внутри страны.

В этих докладах было признано также, что помощь жертвам в стране, охваченной гражданской войной, должно оказывать в первую очередь национальное общество этой страны, при условии соблюдения им принципа беспристрастности. Но чтобы иметь возможность действовать хоть сколько-нибудь эффективно, этому обществу требуется полная независимость по отношению как к официальным властям, так и к противоборствующим партиям и группировкам.

Однако трудно ожидать, что национальное общество страны, охваченной гражданской войной, сумеет возвыситься над схваткой и будет выполнять задачи в обстановке, где само государство находится на грани полного краха. Поэтому необходимо было предусмотреть участие международной нейтральной организации, способной осуществлять в стране гуманитарную деятельность и, в случае необходимости, сохранять неприкосновенность и независимость Красного Креста от участвующих в конфликте сторон. Наконец, нужно было организовать помощь в международном масштабе. Очевидно, что роль такого необходимого и естественного посредника был призван выполнить Международный Комитет, о чем говорилось, в частности, в докладе Красного Креста Германии.

В докладах национальных обществ МККК отводилась важная роль. В Комитете видели организатора помощи в международном масштабе и продолжателя деятельности внутри страны в случае, если работа национального общества оказывается парализованной. К такому заключению пришли, в частности, Красный Крест Германии, Итальянский Красный Крест, Российский Красный Крест (основанный до революции) и Турецкий Красный Полумесяц.

Доклады национальных обществ были переданы на рассмотрение Третьей комиссии Конференции, выводы которой подтвердили анализ, сделанный национальными обществами в их соответствующих докладах: с одной стороны, Красный Крест имеет право и должен оказывать помощь всем жертвам гражданской войны, с другой — помогать жертвам конфликта в первую очередь следует национальному обществу той страны, где происходит гражданская война; независимость и полная свобода действий этого общества должны уважаться; наконец, на МККК возлагается ответственность за организацию помощи в международном масштабе².

Выводы Третьей комиссии были без обсуждения утверждены на пленарном заседании Конференции, в ходе которого были приняты еще шесть резолюций.

1 Национальные общества Германии, Италии, Польши, Португалии, России (основанное до революции), Турции, Украины и Финляндии.

2 *Dixième Conférence internationale. Compte rendu*, p. 159.

Все эти вопросы были включены в общую резолюцию XIV под названием «Гражданская война».

Какие выводы можно извлечь из резолюции XIV, принятой на X Международной конференции Красного Креста в 1921 г.? Выделим три момента.

Прежде всего, наибольшую озабоченность вызывала гражданская война в России. Даже если прямые ссылки на этот конфликт, закончившийся незадолго до Конференции, и были немногочисленны, то намеки были достаточно прозрачными, чтобы понять, о чем идет речь.

С другой стороны, несмотря на неудачные формулировки резолюции XIV, не следует ее недооценивать. В истории Красного Креста это один из важнейших документов, открывший для него новое поле деятельности в той области, которое не кодифицировано международным правом. В течение более четверти века на основании этого — и только этого — документа Красный Крест мог оказывать помощь жертвам внутренних конфликтов¹.

Наконец, в резолюции XIV убедительно подтверждалась позиция Международного Комитета, которому Конференция *«предоставляет полномочия участвовать в деле оказания помощи в случае гражданской войны»*. Таким образом, в соответствии с этой резолюцией Международный Комитет является не просто организатором оказания помощи в случае гражданской войны, но и полномочным представителем всего Движения².

Однако хотя XIV резолюция X Международной конференции предусматривала, что МККК должен выступать в роли организатора оказания помощи, во время конфликта в Верхней Силезии, гражданской войны в Ирландии и войны в Испании его деятельность носила значительно более широкий характер. МККК приложил усилия к тому, чтобы в ходе этих конфликтов уважались минимальные нормы международного гуманитарного права, и оказывал активную помощь в применении этих норм. Фактически МККК использовал в некотором смысле схему оперативной деятельности, которую он разработал в ходе конфликтов между государствами. Он пытался, часто добиваясь при этом успеха, осуществлять все виды деятельности, предусмотренные Женевскими и Гаагскими конвенциями, настаивая на том, что они должны применяться по аналогии.

Таким образом, представляется, что право гуманитарной инициативы МККК, а именно о нем и идет здесь речь, является главной движущей силой его практической деятельности и стержнем его доктрины. Оно даже послужило одним из факторов, оказавших самое непосредственное влияние на развитие современного гуманитарного права.

XVI Международная конференция состоялась в Лондоне в июне 1938 г. Она проходила в предгрозовой атмосфере³. На этой Конференции предложения

1 Например, во время конфликта в Верхней Силезии в 1921 г. и во время войны в Испании с 1936 по 1939 год.

2 François Bugnion, *op. cit.*, p. 301.

3 Китайско-японская война, аннексия Австрии и Судетский кризис предвещали глубокие потрясения, которые должны были привести к Второй мировой войне.

МККК по оказанию помощи жертвам гражданской войны получили поддержку, хотя и ограниченную.

Международный Комитет представил Конференции доклад о роли и деятельности Красного Креста во время гражданской войны с учетом опыта работы в Верхней Силезии, Ирландии и Испании. С одной стороны, в докладе подчеркивалась важность XIV резолюции Международной конференции 1921 г. и содержалось дальнейшее развитие положений этого документа. С другой стороны, в нем отмечалось разнообразие возможных ситуаций, которые далеко не ограничивались вооруженными конфликтами. Наконец, к докладу был приложен проект резолюции. Проект должен был не только определить возможности и условия деятельности Красного Креста во время внутренних конфликтов, но и сформулировать принципы, которыми должны руководствоваться в своем поведении комбатанты по отношению к жертвам конфликта.

Этот проект резолюции был, несомненно, одним из наиболее полных документов, когда-либо предлагавшихся в целях создания правового режима, применимого к внутренним конфликтам в тех случаях, когда отсутствует признание состояния войны. Это был проект положений, действительно защищающий жертвы конфликтов немеждународного характера.

Доклад МККК был заблаговременно разослан в феврале 1938 г. всем национальным обществам, что побудило Испанский Красный Крест в Мадриде опубликовать свой доклад по тому же вопросу. На основе собственного опыта в гражданской войне Испанский Красный Крест указывал на необходимость помощи со стороны Международного Комитета в случае гражданской войны, поскольку МККК является единственным нейтральным посредником, который способен действовать эффективно в подобных условиях.

Доклады МККК и Испанского Красного Креста были переданы в Юридическую комиссию Конференции, которая подробно рассмотрела эти документы. В конечном итоге было принято компромиссное решение. Проголосовав по XIV резолюции на пленарном заседании без обсуждения, участники XVI Международной конференции, сославшись на XIV резолюцию X Конференции 1921 г., предложили МККК продолжить усилия, связанные с применением двух Женевских конвенций 1929 г. и X Гаагской конвенции 1907 г. к жертвам гражданских войн. Однако в результате принятия этой резолюции было отложено принятие проекта, налагающего более строгие обязательства. В этой резолюции МККК было предложено продолжить на основе своего практического опыта изучение вопросов, возникающих в связи с деятельностью Красного Креста в случае гражданской войны¹. Таким образом, это был своего рода призыв, в котором Конференция одобряла инициативы Международного Комитета по оказанию помощи жертвам внутренних конфликтов и выражала желание, чтобы он продолжал осуществлять деятельность подобного рода, но не предоставляла юридических оснований, на которых МККК хотел бы свою деятельность строить.

¹ Résolution XIV, Seizième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Londres du 20 au 24 juin 1938, Compte rendue, The British Red Cross Society, Londres, 1938, pp. 85—87 et 104.

В заключение, чтобы не вызывать возражений, Конференция предпочла единогласно принять умеренно сформулированную резолюцию и избежать опасности раскола при голосовании по проекту, значение которого было более определенным. Тем не менее нельзя было откладывать в долгий ящик кодификацию права, применяемого во внутренних конфликтах. Этот вопрос предстояло разрешить Дипломатической конференции по пересмотру Женевских конвенций после второй мировой войны. Она сделала это, приняв статью 3, общую для всех четырех Женевских конвенций от 12 августа 1949 г.

ОРГАНИЗАЦИЯ ДВИЖЕНИЯ

Устав Движения

До окончания Первой мировой войны Движение Красного Креста имело относительно ограниченную правовую основу. Ее составляли решения октябрьской Учредительной конференции 1863 г., обязательный характер которых признавали МККК и национальные общества, несколько резолюций нормативного характера, которые были приняты на Международных конференциях Красного Креста, и ряда неписаных правил, необходимость которых диктовалась целями и характером работы организации. Каждая Международная конференция принимала свои правила процедуры на основе правил, использовавшихся во время предыдущих Конференций. С точки зрения уставных вопросов, Международный Красный Крест, таким образом, в основном руководствовался правом, которое в значительной степени имело характер обычного¹.

Создание в 1919 г. Лиги обществ Красного Креста поставило вопрос о том, как должно строиться Движение в международном масштабе. Сосуществование двух международных организаций требовало разумного распределения задач и обязанностей и определения в рамках Движения соответствующего места МККК и Лиги. Следовательно, в рамках всего Красного Креста необходимо было создать такую уставную структуру, которая позволила бы сохранить единство Движения и обеспечить согласованность действий национальных обществ, МККК и Лиги.

Нет необходимости останавливаться на всех этапах этих сложных переговоров². После ряда безуспешных попыток найти возможность слияния МККК и Лиги, сложилось убеждение в том, что следует сохранить обе организации, дополняющие друг друга, не пытаясь сливать их, но определить каждой из них четкую сферу действий и объединить в более широкую общую организацию — Международный Красный Крест.

1 *François Bugnion*, op. cit., p. 418.

2 Историю переговоров см. *André Durand*, op.cit., pp. 113—159.

Устав, проект которого был разработан членом МККК профессором Максом Хубером и вице-президентом Лиги полковником Дро, был принят на XIII Международной конференции в Гааге в октябре 1928 г.¹

Хотя Устав Международного Красного Креста в основном лишь подтвердил сложившееся положение, собравшиеся в Гааге делегаты были убеждены в том, что они заложили основу подлинно международной организации, создав органы Красного Креста, которым был предоставлен определенный круг полномочий.

Устав Международного Красного Креста был пересмотрен на XVIII Международной конференции в Торонто в 1952 г. Изменения в основном касались более четкого определения сферы полномочий МККК и Лиги и одновременно дальнейшего развития сотрудничества между этими двумя организациями².

Во второй раз Устав был пересмотрен на XXV Международной конференции³ в Женеве в 1986 г.

Общая структура Устава не претерпела изменений, но Конференция заменила название «Международный Красный Крест» на «Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца». В новом названии нашел отражение принцип равенства национальных обществ, признанный с самого начала существования организации.

В настоящей статье не ставится задача излагать содержание Устава⁴ или анализировать его. Следует, однако, отметить, что Устав, принятый на XIII Международной конференции Красного Креста в 1928 г. и пересмотренный впоследствии на XVIII и XXV Международных конференциях, блестяще выдержал испытание временем. В течение более трех четвертей века он был и остается основой развития Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, подобно тому как основополагающие принципы были и остаются его моральной основой.

Основополагающие принципы

С самого начала своего существования Красный Крест сознавал, что он соблюдает ряд основополагающих принципов, продиктованных целями организации и характером той деятельности, которую она намеревалась проводить. В значительной степени эти принципы были выражены в решениях и рекомендациях Конференции 1863 г. и в Женевской конвенции 1864 г.

1 Проект приняли почти единогласно — было пять воздержавшихся, и четыре национальных общества сделали оговорку по одной из статей, Treizième Conférence internationale de la Croix-Rouge, tenue à La Haye du 23 au 27 octobre 1928, Compte rendu, Imprimerie nationale, La Haye, 1929, pp. 12—19, 48—75, 85, 101—114, 117—118 et 182—186.

2 Frédéric Siordet. La XVIIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge. — RICR, No. 405, septembre 1952, pp. 761—762.

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

4 См. François Bugnion, op.cit., pp. 418—424.

В 1869 г. Берлинская конференция поручила Международному Комитету хранить и пропагандировать эти принципы. Но только в 1874 г. президент МККК Гюстав Муанье предпринял первую попытку сформулировать основополагающие принципы: принципы *централизации* (одно общество помощи на страну), *предвидения* (подготовка к действиям во время войны), *нейтральности* (по отношению к жертвам войны) и *солидарности* (между обществами помощи).

Вскоре после Первой мировой войны МККК включил в Устав упоминание о четырех «*основополагающих принципах, которые лежат в основе организации Красного Креста, а именно: беспристрастность, политическая, конфессиональная и экономическая независимость, универсальность Красного Креста и равенство между входящими в его состав членами*»¹.

Практически в такой же редакции эти принципы повторяются в статье 10 Условий признания национальных обществ Красного Креста, которые были утверждены на XVII Международной конференции Красного Креста в Стокгольме в 1948 г., а также в статье VI, пункт 2, Устава Международного Красного Креста, пересмотренного Конференцией в Торонто в 1952 г.

Однако к этим четырем уже существовавшим принципам Совет управляющих Лиги на своей XIX сессии в Оксфорде в 1946 г. и XX сессии в Стокгольме в 1948 г. добавил еще тринадцать принципов, в которых беспорядочно изложил цели Красного Креста, его основополагающие принципы и простые нормы применения.

Эта новая формулировка была утверждена на Конференции в Торонто, но при этом подчеркивалось, что четыре ранее названных принципа «остаются краеугольным камнем Красного Креста», что лишь вносило еще большую путаницу.

Однако было необходимо выработать формулировку, приемлемую для всех. С этой целью Постоянная комиссия создала Совместную комиссию в составе представителей МККК и Лиги. Основываясь на резолюциях предыдущих конференций, но в первую очередь на трудах Макса Хубера и Жана Пикте, эта Комиссия подготовила проект документа, состоявший из семи статей, которые были разосланы всем национальным обществам и единогласно утверждены Советом делегатов на заседании в Праге в 1961 г. Впоследствии проект был представлен XX Конференции Красного Креста в Вене в 1965 г., которая приняла его единогласно под названием «*Декларация основополагающих принципов Красного Креста*»².

С тех пор основополагающие принципы, включающие в себя гуманность, беспристрастность, нейтральность, независимость, добровольность, единство и универсальность, — торжественно зачитываются в ходе церемонии открытия каждой Международной конференции. Они признаны главным законом Движения.

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

2 Résolution IX, Vingtième Conférence internationale de la Croix-Rouge réunie à Vienne du 2 au 1965 octobre 1965, Compte rendu, Croix-Rouge autrichienne, Vienne, 1965, pp. 53-54 et 101—102.

Основополагающие принципы, которые были провозглашены на XX Международной конференции и подтверждены на XXV Конференции, являются обязательными для всех организаций Красного Креста и Красного Полумесяца. Участвующие в Конференции представители государств — участников Женевских конвенций должны соблюдать эти принципы на том же основании, что и все прочие делегации¹.

Признание национальных обществ

Начиная с 1876 г., Международный Комитет как учредитель Красного Креста и хранитель его принципов установил порядок признания любого нового национального общества, желающего стать членом Движения².

Международный Комитет при помощи циркулярных писем сообщал национальным обществам о создании каждого нового общества, которое становилось членом Движения, коль скоро были соблюдены четкие критерии: отсутствие в стране какого-либо другого ранее признанного общества Красного Креста или Красного Полумесяца (*критерий единства*), разумное руководство и признание общества официальными властями его страны (*критерий независимости*), а также готовность такого общества принимать участие в деятельности всемирного Движения, соблюдать его принципы и признавать его идеалы (*критерий универсальности*).

На основе этих положений Совместная комиссия в составе представителей МККК и Лиги подготовила в 1947 г. проект документа, в котором подтверждалась сложившаяся практика и определялись условия, которым должно отвечать любое национальное общество, чтобы стать членом Движения. Этот проект был принят на XVII Международной конференции Красного Креста в Стокгольме в 1948 г.³

В резолюции Стокгольмской конференции в рамках всего Движения была кодифицирована практика, установленная МККК начиная с 1876 г. Кроме того, благодаря этой резолюции в равное положение были поставлены все национальные общества. Действительно, все национальные общества, в том числе и уже признанные, должны отвечать условиям признания⁴.

Наконец, следует отметить, что на XVII Конференции не ставилась под сомнение компетенция МККК в данном вопросе. В сущности решение о признании

1 См. статью 11 Устава Движения 1986 г., ICRC, No 763, janvier—février 1987, p. 38. См. также издание на русском языке: «Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца. Сборник уставов и других документов», Москва, МККК, 1995, с. 15.

2 Dates de fondation et de reconnaissance par le CICR des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (document interne de la Division de la doctrine et des relations avec le Mouvement). CICR, Genève, octobre 1994, p. 9.

3 Résolution XI (Conditions de reconnaissance des Sociétés nationales). Dix-Septième Conférence internationale, Stockholm, 1948. Текст десяти условий признания см. в «Manuel de la Croix-Rouge internationale», op. cit., pp. 435—436.

4 Такая ситуация может возникнуть, например, когда национальное общество вносит поправку в свой устав и представляет ее формулировку в Совместную комиссию МККК и Лиги по рассмотрению уставов национальных обществ.

любого нового общества выносит Международный Комитет, даже если он это делает на основе предварительного рассмотрения, проводимого в тесном сотрудничестве с Международной Федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца.

Принципы и правила деятельности при стихийных бедствиях и катастрофах

Постоянное развитие деятельности в сфере предоставления помощи национальными обществами и их Федерацией, в частности, во время стихийных бедствий или техногенных катастроф, привело к необходимости принятия норм, регулирующих такую деятельность, с целью обеспечить координацию усилий всех учреждений и эффективность организации в целом.

На XXI Международной конференции Красного Креста¹ в Стамбуле в 1969 г. были приняты «Принципы и правила проведения операций по оказанию помощи при стихийных бедствиях и катастрофах». С тех пор вопрос применения «Принципов и правил» в новых условиях неоднократно поднимался на всех Международных конференциях² с целью укрепления сотрудничества в данной области между Федерацией, национальными обществами и МККК.

Кроме того, в 1991 г. Совет делегатов на заседании в Будапеште резолюцией XVII принял решение разработать «Кодекс поведения», предназначенный для Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца и неправительственных организаций. Этот кодекс, составляемый для того, чтобы зафиксировать принципы поведения, применимые ко всем организациям, которые принимают участие в деятельности по оказанию помощи в случае стихийных бедствий и катастроф, будет представлен на рассмотрение XXVI Международной конференции в Женеве в декабре нынешнего года.

Другие области деятельности Движения, нашедшие отражение в резолюциях Международных конференций

Кроме решений по вопросам Устава и общим организационным вопросам Движения, на Международных конференциях принимались также многочисленные резолюции, направленные на поощрение и развитие деятельности Красного Креста и Красного Полумесяца.

1 Résolution XXIV (Principes et règles régissant les actions de secours de la Croix-Rouge en cas de désastre). Vingt et Unième Conférence internationale, Istanbul, 1969.

2 Décision I, Vingt-Deuxième Conférence internationale, Téhéran, 1973; décision I, Vingt-Troisième Conférence internationale, Bucarest, 1977; Vingt-Quatrième Conférence internationale, Manille, 1981; résolution XXXIII, Vingt-Cinquième Conférence internationale, Genève, 1986.

Не представляется возможным рассказать подробно о всех областях деятельности, которым уделялось внимание на Международных конференциях; можно лишь, не претендуя на какой-то порядок, привести в качестве примера следующие вопросы: финансирование МККК и Федерации, работа с молодежью, добровольная служба, освобождение от таможенных пошлин и льготы для сотрудников Красного Креста, региональные конференции, фонды пособий и памятные медали, печать, переливание крови, борьба с наркоманией и курением, охрана окружающей среды и т. п.

Ограничения на ведение военных действий

Перед лицом наиболее серьезных конфликтов нашего времени Международные конференции не могут оставаться безразличными к их разрушительным последствиям, и в особенности к пагубным последствиям технического прогресса в области производства вооружений.

Так, на послевоенных Конференциях неоднократно принимались резолюции — нередко по инициативе МККК, — цель которых состояла в том, чтобы ограничить или запретить использование оружия массового поражения (химического и бактериологического оружия, ядерного оружия) и привлечь внимание к тому, какую серьезную угрозу создает это оружие для человечества¹.

XXVI Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца, которая состоится в Женеве в начале декабря 1995 г., продолжит эти усилия, связанные с запрещением некоторых видов оружия, в частности производства и использования противопехотных мин.

Чтобы освещение темы установления ограничений на ведение боевых действий не было неполным, упомянем о вкладе Красного Креста в дело мира, хотя, к сожалению, мы можем сделать это лишь очень кратко. По этому вопросу на Международных конференциях также принимались многочисленные резолюции, будь то в развитие инициатив по укреплению мира и сближению между народами², или же в поддержку борьбы против дискриминации и расовых предрассудков³.

1 Résolution XXIV de la XVIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge réunie à Stockholm en 1948; résolution XVIII de la XVIIIe Conférence, Toronto, 1952; résolution XVIII de la XIXe Conférence, New Delhi, 1957; résolution XXVIII de la XXe Conférence, Vienne, 1973; résolution XIV de la XXIe Conférence, Istanbul, 1967; résolution XIV de la XXIIe Conférence, Téhéran, 1973; résolution XII de la XXIIIe Conférence, Bucarest, 1977 et résolution XIII de la XXIVe Conférence, Manille, 1981.

2 Ср. в частности: résolution XXXVII (La Croix-Rouge, facteur de paix dans le monde), Dix-Neuvième Conférence internationale, New Delhi, 1957; résolution X (La Croix-Rouge, facteur de paix dans le monde), Vingtième Conférence internationale, Vienne, 1965; résolution XXI (La Croix-Rouge, facteur de paix dans le monde), Vingt et Unième Conférence internationale, Istanbul, 1969; résolutions XXVI et XXVII (Rôle du Mouvement et la paix).

3 Résolution XXXIV (Lutte contre la discrimination et les préjugés), Dix-Neuvième Conférence internationale, New Delhi, 1957; résolution X (Elimination de la discrimination raciale), Vingt-Deuxième Conférence, Téhéran, 1973.

ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Нельзя подвести итоги работы Международных конференций, не упомянув хотя бы коротко о тех политических проблемах, с которыми им приходилось сталкиваться в прошлом. Следует признать, что нередко Международные конференции оказывались расколотыми в результате политических разногласий, которые отравляли атмосферу и парализовали их деятельность. Об этом можно лишь сожалеть.

Примеров тому великое множество. Идеологические разногласия, вызванные войной в Корее, на XVIII Конференции в Торонто в 1952 г., вопрос о представительстве Китая на XIX Международной конференции в Дели в 1957 г. и, сравнительно недавно, исключение правительственной делегации Южно-Африканской Республики на XXV Международной конференции в Женеве в 1986 г., проблема представительства Палестины, в результате чего пришлось отложить проведение XXVI Международной конференции, которая должна была состояться в 1991 г.,¹ — на пути Международных конференций Красного Креста было достаточно препятствий, чтобы создать угрозу единству Движения.

Однако эти события, нередко получавшие громкую огласку, не должны заслонять собой все то, чего удалось достичь в рамках Конференций. Гуманитарное право и деятельность в сфере гуманитарной помощи не были бы такими, какими они являются сейчас, если бы не усилия со стороны Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца, которая продолжает оставаться важнейшим международным форумом в решении вопросов, связанных с гуманитарной деятельностью.

Международные конференции предоставляют уникальную возможность сосредоточить внимание государств на жертвах войны, которым Движение служит. Разумеется, диалог государствами не ограничивается контактами продолжительностью несколько дней раз в четыре года. Однако между двусторонними контактами и Конференцией существует большая разница, которая состоит в том, что на Конференции принимаются решения, важные для всего международного сообщества.

Конференция также обязывает правительства занимать официальную позицию по проблемам общего или частного характера, которые ставятся перед ними. Все меры по развитию и более строгому соблюдению международного гуманитарного права должны прежде всего рассматриваться Международной конференцией. В рамках Конференции может принимать на себя обязательства и международное сообщество по отношению к национальным обществам, в частности, по вопросам развития обществ, которые больше всего нуждаются в международной помощи².

1 Только Совет делегатов смог провести заседание и рассмотреть часть вопросов повестки дня Конференции.

2 Yves Sandoz. A propos du renvoi de la XXVIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. — RICR, No. 793, janvier—février 1992, pp. 6—7.

Надежды, связанные с XXVI Международной конференцией Красного Креста и Красного Полумесяца

XXVI Международная конференция также стремится к тому, чтобы вернуться к этим вопросам в более общем плане, рассмотреть, какие меры можно было бы принять в целях помощи наиболее уязвимым лицам, смягчения и предотвращения кризисов и, наконец, укрепления Движения и привлечения общественности к его деятельности.

Смягчение и предотвращение кризисов предполагает, что предстоящая Международная конференция должна добиться более эффективного соблюдения норм международного гуманитарного права во время вооруженных конфликтов, не забывая о том, насколько велики масштабы задачи¹.

Но эта Конференция также дает Движению возможность проявить динамизм в подходе к развитию входящих в его состав национальных обществ в целях улучшения помощи жертвам и воплощению в жизнь его идеалов, которых Движение придерживается с 1863 г., когда оно было основано. Способствуя развитию сети национальных обществ как важного средства оказания помощи наиболее уязвимым категориям населения и, соответственно, предупреждения кризисов, наше Движение должно также проявлять готовность к укреплению солидарности между его членами.

Поэтому важно убедить всех участников Конференции в том, что ее следует использовать в тех целях, которым она может служить — быть форумом, где обсуждаются вопросы гуманитарной деятельности и защиты наиболее уязвимой части населения и где в этой области может быть достигнут прогресс, а не средством достижения каких-либо политических целей.

Можно надеяться, что этот гуманитарный форум привлечет внимание к недопустимым ситуациям, что он определит соответствующие меры, как краткосрочные, так и долгосрочные, которые должны осуществляться в таких ситуациях в целях улучшения участи уязвимых лиц, и примет, наконец, твердые обязательства относительно претворения таких мер в жизнь.

Конференции следует одновременно побудить к совместным действиям все народы, которые должны видеть в ней трибуну для выражения солидарности со страждущими и форум для принятия четких обязательств по тем вопросам, где существует возможность достичь прогресса.

В заключение следует отметить, что успех Конференции в еще большей степени обусловлен отношением к ней всего Движения. Оно должно использовать проведение Конференции как возможность призвать общественность и правительства всех стран мира защищать тех людей, кому оно стремится оказать помощь, добиваясь при этом поддержки и сочувствия к своей деятельности. Оно также должно придать Конференции особый настрой, присущий только нашему

¹ Yves Sandoz. La XXVIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Mythe et Réalité. — RICR, No. 812, mars—avril 1995, pp. 145—153.

Движению, и превратить Конференцию в неординарное событие, которое отличало бы ее от обычных международных встреч.

Движение добьется этих целей, если оно проявит силу и сплоченность, не будет опасаться неоднородности своих рядов, а напротив, будет разъяснять преимущества разностороннего характера своей деятельности. Оно сможет, таким образом, спокойно приступить к работе «гуманитарного форума», который всем участникам следует воспринимать как мероприятие, где будут приняты конструктивные решения, обращенные в будущее. Осуществляя подготовку в таком духе, Движение вместе с правительствами внесет вклад в успешное проведение этой встречи, призванной нести людям надежду.

БИБЛИОГРАФИЯ

Помимо кратких отчетов о работе 25 Международных конференций Красного Креста, состоявшихся с 1867 по 1986 г., и статей, опубликованных в «Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge» (1869—1952) и «Международном журнале Красного Креста» (1921—1995), материалы по данной теме содержатся также в следующих работах:

- *BOISSIER, Pierre*. Histoire du Comité International de la Croix- Rouge, tome I: De Solférino à Tsoushima, Plon, Paris, 1963, réédition, Institut Henry-Dunant, Genève, 1978, 512 pages.
- *BUGNION, François*. Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre, Comité International de la Croix-Rouge, Genève, 1994, 1438 pages.
- *DURAND, André*. Histoire du Comité international de la Croix- Rouge, tome II: De Sarajevo à Hiroshima. Genève, Institut Henry-Dunant, 1978, 590 pages.
- *HAUG, Hans*. Humanité pour tous, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Editions Paul Haupt, Berne et Stuttgart, et Institut Henry-Dunant, Genève, 1993, 690 pages.
- *PERRUCHOUD, Richard*. Les Résolutions des Conférences internationales de la Croix-Rouge. Institut Henry-Dunant, Genève, 1979, 469 pages.

Филипп Абпланальп родился в 1956 г., поступил на работу в Международный Комитет Красного Креста в 1983 г. после окончания исторического факультета Женевского университета.

Работал сначала в Финансовом отделе и Отделе печати, с 1985 г. является архивистом-редактором Отдела доктрины, права и связи с Международным движением Красного Креста и Красного Полумесяца.

С 1994 г. занимается исследованиями в области истории при Отделе доктрины, права и связи с Международным движением Красного Креста и Красного Полумесяца.