

В номере 8 «Журнала» (январь—февраль 1996 г.) опубликованы основные документы, принятые XXVI Международной конференцией Красного Креста и Красного Полумесяца, которая проходила с 3 по 7 декабря 1997 г. в Женеве. В настоящем номере «Журнал» помещает один из докладов, которые послужили основой для работы Международной конференции, в частности, ее Комиссии I: доклад о выполнении решений Международной конференции по защите жертв войны (Женева, 1993 г.).

В этом докладе МККК определяет свою позицию по отношению к тем рекомендациям, выработанным по поручению Конференции 1993 г. по защите жертв войны Межправительственной группой экспертов, которые касаются его в большей степени. Кроме того, МККК и Международная Федерация напоминают в этом документе о деятельности различных участников Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца в плане выполнения этих рекомендаций.

**Редакция**

**XXVI Международная конференция  
Красного Креста и Красного Полумесяца**

*(Женева, 3–7 декабря 1995 г.)*

**МЕЖДУНАРОДНОЕ ГУМАНИТАРНОЕ  
ПРАВО: ОТ ПРАВА К ДЕЙСТВИЮ**

**Доклад о выполнении решений  
Международной конференции по защите жертв войны,**

представленный Международным Комитетом Красного Креста  
по консультации с Международной Федерацией обществ  
Красного Креста и Красного Полумесяца<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Report 95/C.I/2/2 (Genève, 1995).

**Содержание**

Вступление	36
1. Возможные пути содействия присоединению государств к документам международного гуманитарного права	37
2. Обычные нормы международного гуманитарного права	38
3. Пути предоставления консультативных услуг государствам в целях поддержки их усилий в области выполнения международного гуманитарного права и распространения знаний о его нормах и принципах	42
4. Пути интенсификации деятельности по распространению знаний о международном гуманитарном праве	46
5. Каким образом создание национальных комитетов может способствовать выполнению международного гуманитарного права и распространению знаний о нем	50
6. Пути обмена информацией по вопросам выполнения международного гуманитарного права и распространения знаний о нем	55
7. Как повысить уважение к международному гуманитарному праву	58
8. Анализ мер, которые могли бы обеспечить всеобщее уважение международного гуманитарного права	58

**Вступление**

Пятьдесят лет, прошедшие после Второй мировой войны, были отмечены множеством вооруженных конфликтов, которые происходили на всех материках.

Во время этих конфликтов Женевские конвенции от 12 августа 1949 г. и, в частности, статья 3, общая для всех четырех Конвенций и применимая к вооруженным конфликтам немеждународного характера, а также Дополнительные протоколы к Женевским конвенциям, принятые 8 июня 1977 г., играли важную роль, предоставляя правовую защиту жертвам войны: раненым и больным в действующих армиях; раненым, больным и лицам, потерпевшим кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море; военнопленным и гражданским лицам.

Тем не менее были и бесчисленные нарушения этих договоров и основных гуманитарных принципов, что приводило к человеческим страданиям и смерти, которых можно было бы избежать, если бы законы и обычаи войны соблюдались. Эти нарушения, кроме всего прочего, значительно осложняли процесс восстановления мира.

Согласно общепринятому мнению, нарушения гуманитарных норм имеют место не потому, что эти нормы недостаточно хороши, а потому, что отсутствует желание соблюдать их, а кроме того, во многих случаях и руководители, и комбатанты не знают их содержания.

Поэтому Международная конференция по защите жертв войны<sup>1</sup> не предложила принять какие-либо новые правовые положения. Вместо этого в своей Заключительной декларации, принятой на основе консенсуса 1 сентября 1993 г., Конференция подтвердила *«необходимость более эффективного выполнения норм международного гуманитарного права»* и призвала правительство Швейцарии *«создать неограниченную по составу межправительственную группу экспертов для изучения практических средств содействия наиболее полному уважению и соблюдению этого права, а также подготовить доклад для представления государствам и участникам следующей сессии Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца»*.

Эта группа экспертов собралась в Женеве с 23 по 27 января 1995 г. по приглашению швейцарского правительства и приняла целый ряд рекомендаций, направленных на то, чтобы лучше уважалось гуманитарное право, в частности, в результате принятия превентивных мер, которые бы обеспечили хорошее знание и более эффективное выполнение гуманитарных норм.

Международный Комитет Красного Креста и Международная Федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца могут только приветствовать меры, предложенные экспертами, поскольку они убеждены, что эти меры будут в значительной степени способствовать повышению уважения к гуманитарному праву и защите жертв войны. Они готовы сделать все от них зависящее для содействия выполнению рекомендаций экспертов.

Представить XXVI Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца доклад по рекомендациям группы экспертов является обязанностью швейцарского правительства, которое созвало заседание этой группы и руководило его работой.

Международный Комитет Красного Креста со своей стороны хочет разъяснить свою позицию в отношении рекомендаций, которые непосредственным образом касаются его.

Кроме того, МККК и Международная Федерация хотят рассказать о том, какие действия уже предпринимают Федерация и национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца с тем, чтобы содействовать эффективному выполнению касающихся их рекомендаций, и что они могут предпринять в будущем.

Такова цель настоящего доклада.

## **1. Возможные пути содействия присоединению государств к документам международного гуманитарного права**

Целью Рекомендации I является всеобщее принятие международного гуманитарного права. Различные рекомендации, сгруппированные в этом пункте,

---

<sup>1</sup> Конференция проходила в Женеве с 30 августа по 1 сентября 1993 г. и была, по инициативе МККК, созвана швейцарским правительством, которое является депозитарием Женевских конвенций и Дополнительных протоколов к ним.

направлены в основном на то, чтобы способствовать ратификации государствами гуманитарных договоров или их присоединению к этим документам.

МККК всегда считал пропаганду договоров по международному гуманитарному праву, и прежде всего Женевских конвенций 1949 г. и Дополнительных протоколов к ним 1977 г., одной из своих важнейших задач и будет продолжать выполнять ее.

МККК полагает, что эта задача включает обязанность предоставлять консультации властям каждого вновь образованного государства и обеспечить принятие им на себя обязательств в соответствии с Женевскими конвенциями 1949 г. и Дополнительными протоколами к ним.

Более того, необходимо еще добиться принятия Дополнительных протоколов всеми государствами — участниками Женевских конвенций. МККК обязуется продолжать свои усилия, направленные на то, чтобы компетентные власти государств приняли необходимые решения. Его юридические советники и его делегаты, работающие во всех уголках мира, всегда готовы помочь правительствам или другим органам и учреждениям разрешить любые правовые проблемы, которые могут возникнуть в связи с этим.

В своих представлениях правительствам МККК предлагает им при ратификации Протокола I (или присоединении к нему) признать компетенцию Международной комиссии по установлению фактов, создание которой предусмотрено в статье 90 этого документа. Он также советует государствам — участникам Протокола I, которые, присоединившись к нему, не сделали заявления в соответствии со статьей 90, сделать это, как предусмотрено в статье.

Эти шаги предпринимались по консультации с национальными обществами Красного Креста или Красного Полумесяца соответствующих стран, которые в состоянии дать полезный совет своим правительствам по этим вопросам.

«Международный журнал Красного Креста», издаваемый МККК для всего Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, периодически дает информацию о состоянии дел в области ратификации гуманитарных договоров и присоединения к ним, а также о заявлениях, сделанных в соответствии со статьей 90 Протокола I, и о заявлениях о толковании и оговорках, сделанных государствами.

Как можно увидеть из комментариев, сделанных МККК к Рекомендации III, он будет способствовать тому, чтобы повысилось качество консультационных услуг, которые национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца могут предоставить в этом отношении.

## **2. Обычные нормы международного гуманитарного права**

### **2.1. Предложение в адрес МККК**

В Рекомендации II Межправительственной группы экспертов МККК предлагается *«подготовить, при содействии специалистов в области МГП, представляющих различные географические регионы и разные правовые системы,*

*а также при участии консультантов от правительств и международных организаций, доклад об обычных нормах МГП, применимых в вооруженных конфликтах международного и немеждународного характера, а также распространить этот доклад среди государств и компетентных международных организаций».*

## **2.2. Цель МККК**

МККК готов взять на себя выполнение этой задачи, для того чтобы достичь практической цели в гуманитарной сфере, а именно: определить, какие нормы применимы в отношении проблем гуманитарного характера, не урегулированных положениями договоров, или чье урегулирование в соответствии с договорами может быть прояснено практикой.

Отсутствие основанной на договоре нормы права, регулирующей ту или иную проблему, может объясняться либо тем, что ни в одном договоре нет подобной нормы, либо тем, что норма договора не может быть применена в каком-то конкретном конфликте, поскольку соответствующее государство не связано договором, содержащим эту норму.

Знание обычных норм также представляется очень важным, когда необходимо определить, какие правила применимы по отношению к вооруженным силам, действующим под эгидой организаций, которые формально не являются участниками договоров по международному гуманитарному праву, например Организация Объединенных Наций.

## **2.3. Значение доклада в отношении международных вооруженных конфликтов**

В связи с международными вооруженными конфликтами вопрос не представляет большого практического интереса в том, что касается проблем, регулируемых Женевскими конвенциями 1949 г., поскольку 185 государств связаны этими договорами.

Конечно, в соответствии с конституционными системами некоторых государств нормы обычного права, в отличие от договорных норм, имеют непосредственное применение в соответствии с внутренним законодательством. Как будет сказано ниже (см. с. 42–45), государства-участники тем не менее обязаны ввести в действие законодательство, которое обеспечит включение международного гуманитарного права во внутреннюю правовую систему, чтобы все его нормы, а не только те, которые считаются обычными, могли и должны были применяться исполнительной и судебной властями.

В действительности было бы теоретически очень трудно определить, что в этом смысле является практикой, и оценить, какое эта практика получила распространение, поскольку государства, которые почти все являются участниками Женевских конвенций, действуют либо в соответствии со своими договорными обязательствами, либо в их нарушение. Может ли такое поведение служить основой для обычных норм?

Что же касается вопросов, регулируемых Дополнительным протоколом I 1977 г., то этот вопрос более интересен с практической точки зрения, так как данный договор не был еще принят всеми государствами. Однако, принимая во внимание тот факт, что участниками этого договора являются 137 государств, мы, конечно, не можем определять обычное международное гуманитарное право на основании поведения 54 государств, которые пока еще не связаны его положениями. Кроме того, развитие международного обычного права не остановилось после того, как оно было кодифицировано в Протоколе I. Напротив, на него сильное влияние оказал процесс составления Протокола I и поведение государств по отношению к этому договору.

#### **2.4. Значение доклада в отношении вооруженных конфликтов немеждународного характера**

Что касается вооруженных конфликтов немеждународного характера, то нормы, регулирующие предоставление защиты лицам, находящимся во власти стороны в конфликте, были частично кодифицированы в статье 3, общей для Женевских конвенций, и в Дополнительном протоколе II, и часто они являются не более чем выражением «неизменного ядра» международного права прав человека, то есть норм, которые применяются во всякое время.

Установление обычных норм будет особенно важным в другой области права, регулирующей немеждународные вооруженные конфликты, области, касающейся ведения боевых действий. Сюда относятся в основном вопросы использования оружия и защиты гражданских лиц от последствий боевых действий.

В области ведения боевых действий договорные нормы, которые применяются именно к вооруженным конфликтам немеждународного характера, находятся в зачаточном состоянии и являются недостаточными.

Поэтому знание обычных норм будет особенно необходимым, когда МККК подготовит типовое руководство по праву вооруженного конфликта для вооруженных сил и когда государства издадут свои собственные руководства. Действительно, в соответствии с рекомендациями Межправительственной группы экспертов эти руководства должны относиться и к вооруженным конфликтам немеждународного характера (см. ниже с. 47).

В связи с этим придется определить, в какой степени государство может использовать против своих граждан методы и средства ведения боя, которые оно согласилось не использовать против сил иностранного государства во время международного вооруженного конфликта. Кроме того, предстоит определить потенциальное воздействие на международное обычное право практики, используемой неправительственными образованиями, участвующими в вооруженном конфликте немеждународного характера, и того, до какой степени они признают его нормы. И наконец возникает вопрос о том, насколько практика, принятая в соответствии с внутрисоветским законодательством сторонами, участвующими в немеждународном конфликте, отражает принятие принципов *международного права*.

## 2.5. Порядок действий МККК и консультации

Для того, чтобы подготовить доклад, МККК сначала обратится к исследователям из различных регионов мира с просьбой собрать необходимый фактический материал. Не желая отдать предпочтение той или иной из существующих теорий о международном обычном праве или пытаться определить два его элемента — поведение в соответствии с общепринятой практикой и принятие этой практики в качестве закона, — МККК считает, что для того, чтобы установить универсальный обычай, в докладе должны найти отражение все виды практики и все случаи принятия этой практики в качестве закона: не только поведение воюющих сторон, но также инструкции, издаваемые ими, их законодательства и заявления их руководителей; реакция других государств на дипломатическом уровне, на международных форумах или в публичных заявлениях; военные уставы и наставления, общие заявления о праве, включая резолюции международных организаций; и наконец, решения национальных и международных судов.

Необходимо учесть все формы практики государств, для того чтобы дать возможность всем странам, а не только тем, которые вовлечены в вооруженный конфликт, внести свой вклад в формирование норм обычного права.

Основывать обычное право исключительно на фактическом поведении сторон во время вооруженных конфликтов было бы равнозначным принятию существующей антигуманной практики в качестве закона. Однако на Международной конференции по защите жертв войны государства единодушно отвергли такую практику, как ее отвергает и общественное мнение.

МККК передаст собранный фактический материал экспертам, представляющим различные географические регионы и разные правовые системы, попросив их составить доклады о существующих нормах обычного права в различных областях международного гуманитарного права, где их применение будет отвечать интересам удовлетворения приоритетных гуманитарных потребностей. Эти доклады будут обсуждаться в 1997 г. на встречах экспертов, представляющих правительства, национальные общества и их Федерацию, а также международные, межправительственные и неправительственные организации. МККК обобщит материал, представленный в докладах, составленных экспертами, и проведенные дискуссии в сводном докладе, который вместе с рекомендациями будет представлен государствам и соответствующим международным органам перед очередной Международной конференцией Красного Креста и Красного Полумесяца.

## 2.6. Важнейшее значение договорного права

Хотя доклад, который предстоит подготовить, касается обычного права, МККК по-прежнему убежден в необходимости всеобщего участия в договорах по международному гуманитарному праву и продолжения работы по кодификации этого права. Очень трудно в качестве основы для единообразного применения права, военных наставлений и пресечения нарушений использовать

обычаи, которые по определению находятся в состоянии постоянных изменений, с трудом поддаются формулированию и могут вызывать правовые споры. В то же время доклад, который попросили подготовить МККК, должен хотя бы в некоторой степени способствовать улучшению защиты жертв вооруженных конфликтов.

### **3. Пути предоставления консультативных услуг государствам в целях поддержки их усилий в области выполнения международного гуманитарного права и распространения знаний о его нормах и принципах**

#### **3.1. Цели Консультативной службы по международному гуманитарному праву**

В Рекомендации III Межправительственной группы экспертов по защите жертв войны говорится:

*«Эксперты рекомендуют, чтобы:*

*— МККК при содействии национальных обществ, Международной Федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (Международной Федерации), а также научных учреждений расширил свой потенциал представления государствам, с их согласия, консультационных услуг в их усилиях по выполнению МГП и распространению знаний о нем».*

Выполнение международного гуманитарного права охватывает очень разные сферы деятельности, начиная от принятия необходимых законодательных мер (законов об использовании эмблемы или пресечении военных преступлений) и заканчивая вопросами сугубо практического характера, например, внедрение определенных методов и средств обучения и распространения знаний в области права.

Консультативная служба касается всех мер, которые государства должны принять в мирное время для выполнения гуманитарного права. Ее цель состоит в том, чтобы поддержать усилия государств по включению этого права в свое внутреннее законодательство. Положения гуманитарного права, которые требуют принятия мер на внутрисоциальном уровне, уже были определены МККК и направлены государствам<sup>1</sup>. Некоторые из них должны быть приняты в первую очередь для того, чтобы пресечь нарушения гуманитарного права, другие же могут быть предусмотрены в более дальней перспективе. Тем не менее мы не можем ограничиваться мерами, которые считаются приоритетными, поскольку все они тесно связаны между собой. Более того, должна быть сдела-

---

<sup>1</sup> См., в частности, «Меры, принимаемые государствами по выполнению международного гуманитарного права. Резолюция XXV Международной конференции Красного Креста. Письменные представления, сделанные МККК» и «Выполнение международного гуманитарного права. Меры, принимаемые на национальном уровне» в сб. «Меры, принимаемые государствами по выполнению международного гуманитарного права». Сборник статей и документов. Москва, МККК, 1994, с. 3–37 и 91–177.



на оценка потребностей каждой страны для того, чтобы предоставляемые консультативные услуги соответствовали контексту местных условий.

Консультативная служба может оказать помощь, среди прочего, в следующих сферах деятельности:

- включение обучения международному гуманитарному праву в официальные программы (для вооруженных сил и т. д.);
- перевод Женевских конвенций и Дополнительных протоколов к ним на национальные языки;
- включение, если это необходимо, международного гуманитарного права во внутрисударственные законодательства;
- введение в действие законов, регулирующих использование эмблемы, и законов о пресечении военных преступлений;
- назначение юридических советников в вооруженные силы и их подготовка;
- организация национальных Справочных бюро.

### **3.2. Организация Консультативной службы по международному гуманитарному праву**

Выполняя пожелание Группы экспертов, МККК уже создал подразделение под названием «Консультативная служба по международному гуманитарному праву». Эта служба поможет консолидировать усилия организации, которые она предпринимает уже в течение нескольких лет с тем, чтобы поддержать и поощрить шаги государств, направленные на выполнение международного гуманитарного права и распространение знаний о нем<sup>1</sup>.

Интенсифицируя свою деятельность в этой области, МККК надеется добиться такого положения, когда с большим уважением будут относиться к международному гуманитарному праву и станет возможным предотвратить нарушения его положений. Действительно, необходимо напомнить, что включение норм международных договоров во внутреннее законодательство не только является обязанностью в соответствии с этими договорами, но имеет и двойное преимущество — во-первых, положения международного права «национализируются» при их конкретизации во внутрисударственных законах и применении к конкретным структурам, а во-вторых, становится возможным применять санкции в случае их несоблюдения.

Необходимо отметить здесь, что национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца играют очень важную роль консультанта по этим вопросам в своих странах, хотя это и не является их основной задачей. Некоторые национальные общества уже действуют в качестве консультантов своих правительств, парламентов и даже местных органов власти в том, что касается мер по выполнению международного гуманитарного права и распространению знаний о нем.

Вклад Международной Федерации в данном отношении заключается в укреплении национальных обществ; это, в свою очередь, расширяет их возможно-

---

<sup>1</sup> См. сноску 1, с. 42.

сти по предоставлению консультативных услуг, как и возможности в других областях. Проблема будет в основном заключаться в составлении долгосрочных планов работы, подборе и обучении персонала и добровольцев и финансировании такой деятельности.

### **3.3. Структура, созданная в МККК для предоставления консультативных услуг**

Необходимость создать новую структуру рассматривалась под разными углами зрения. МККК нужна служба с как можно более простой и четкой структурой, требующая минимум бюрократического обеспечения и хорошо вписывающаяся в существующие службы штаб-квартиры и на местах. Поэтому было решено создать отдельное подразделение в штаб-квартире, которое стало называться «**Консультативная служба по международному гуманитарному праву**». Эта новая служба придана Юридическому отделу, и ее деятельность будет опираться на советников, работающих на местах.

**В штаб-квартире** служба действует с середины 1995 г. Ее штат состоит из руководителя Консультативной службы, двух юристов (один из них получил подготовку по континентальной юридической системе, а другой — по англосаксонской), сотрудник, занимающийся документацией, и секретарь. Будут поддерживаться тесные связи с другими службами МККК, в частности с Отделом по развитию сотрудничества и распространения знаний о международном гуманитарном праве.

**На местах** один юрист будет работать в каждом географическом регионе.

Эта децентрализованная структура будет действовать с начала 1996 г. Юристы будут отбираться по критериям компетентности в области международного и гуманитарного права и знания соответствующего региона.

### **3.4. Сотрудничество с национальными обществами Красного Креста и Красного Полумесяца**

В Рекомендации III также предлагается, чтобы *«государства и национальные общества сообщали Международному Комитету или, если необходимо, Международной Федерации об имеющихся у них конкретных потребностях в таких консультационных услугах»*.

МККК убежден, что в этой конкретной области выполнения международного гуманитарного права очень важно работать в тесном сотрудничестве с национальными обществами Красного Креста и Красного Полумесяца и их Федераций. В частности, МККК рассматривает национальные общества в качестве преемников деятельности по предоставлению консультативных услуг в своих странах.

Для этого большое значение имеет представленность национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца в национальных межведомственных комитетах, о которых говорится в разделе 5 настоящего доклада. Нацио-

нальные общества очень часто играют важную роль в деле распространения знаний о гуманитарном праве в своих странах. Поэтому они также должны быть привлечены к деятельности по предоставлению консультаций в качестве национальных экспертов.

Имея определенные обязанности в области развития национальных обществ, Международная Федерация будет уделять пристальное внимание всем пожеланиям, высказываемым относительно повышения качества консультативных услуг, которые они могут предоставить своим правительствам, и будет координировать свои усилия с усилиями МККК, для того чтобы избежать дублирования деятельности или бесполезной траты имеющихся ресурсов.

В целях обеспечения единства Движения Консультативная служба МККК будет поддерживать связь с Федерацией и в максимально возможной степени опираться на национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца и на академические институты, обладающие компетентностью в этой области.

### 3.5. Информация о предоставляемых консультационных услугах

И наконец, в Рекомендации III предлагается, чтобы *«МККК предоставлял ежегодные отчеты о своих консультационных услугах государствам — участникам Женевских конвенций 1949 г. и другим заинтересованным организациям, а также Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца...»*

Само собой разумеется, что МККК будет информировать международное сообщество о своей работе в этой области. Такая информация будет включаться в годовой отчет (Annual Report), а также предоставляться в виде специально подготовленных документов, которые будут рассылаться государствам и передаваться заинтересованным организациям. Эти специальные документы, помимо прочего, дадут возможность МККК оценить эффективность работы Консультативной службы, будут способствовать развитию ее деятельности и являться отчетами о ходе ее работы. Мы надеемся, что эти документы, которые МККК обязуется подготавливать каждый год, станут источником дополнительной мотивации для некоторых государств. Последние могут начать свои собственные проекты и внести свой вклад в общие усилия. Кроме того, будет предоставляться отчет о том, что сделано в области предоставления консультационных услуг национальными обществами и их Федерацией для того, чтобы поддержать усилия государств по выполнению международного гуманитарного права и по распространению знаний его положений и принципов.

МККК, по консультации с Международной Федерацией, будет также представлять отчеты Международным конференциям Красного Креста и Красного Полумесяца о предоставляемых консультационных услугах.

Естественно, МККК будет продолжать свою обычную практику отчетности об операциях, проводимых на местах.

#### 4. Пути интенсификации деятельности по распространению знаний о международном гуманитарном праве

Особое значение имеет Рекомендация IV Межправительственной группы экспертов. Действительно, совершенно очевидно, что знание международного гуманитарного права является главнейшим условием его соблюдения.

##### 4.1. Сотрудничество в области распространения знаний

Межправительственная группа экспертов рекомендует, *«чтобы МККК, выполняя свой мандат по распространению знаний о МПП, работал, насколько это возможно, вместе с другими заинтересованными организациями, включая Международную Федерацию, органы и специализированные учреждения ООН, а также региональные организации».*

МККК прекрасно понимает, что заинтересованные учреждения и организации должны объединить свои усилия для того, чтобы международное гуманитарное право стало лучше известно.

С этой целью МККК поддерживает отношения тесного сотрудничества с Международной Федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, одной из задач которой является сотрудничество в этой области с МККК и национальными обществами Красного Креста и Красного Полумесяца различных стран. За последние годы МККК в сотрудничестве с заинтересованными национальными обществами провел большое число семинаров, целью которых было обеспечить необходимую подготовку тем, кто затем будет проводить обучение в области гуманитарного права. В большинстве случаев эти семинары были организованы совместно МККК и Международной Федерацией, если они предназначались для руководителей, старших должностных лиц или добровольцев национальных обществ. Федерация также организовывала специальные семинары в этой области; число семинаров, проведенных национальными обществами как для своих сотрудников, так и для других групп населения, было, конечно, гораздо больше.

В связи с этим МККК хотел бы установить отношения более тесного сотрудничества с ЮНЕСКО, чей Исполнительный совет принял в 1994 г. резолюцию, призывающую государства — участники этой организации интенсифицировать свои усилия в области распространения знаний и информации. Первый семинар, организованный совместно МККК и ЮНЕСКО, состоялся в Ташкенте в сентябре 1995 г.

Уже в течение многих лет существуют тесные связи с Организацией африканского единства (ОАЕ), что дало возможность провести два семинара высокого уровня по преподаванию гуманитарного права в вооруженных силах.

МККК готов продолжать сотрудничество в этой области с другими региональными организациями.

И, наконец, МККК считает, что у национальных обществ есть особая ответственность в том, что касается распространения знаний о МПП как среди собственных сотрудников и добровольцев, так и среди широкой публики и в кругах,

непосредственно связанных с соблюдением этого права: в вооруженных силах, университетах, средних школах и т. д. МККК придает огромное значение поддержке национальных обществ в этой области и готов и дальше развивать свое сотрудничество с ними и Федерацией.

## 4.2. Руководства для вооруженных сил

Межправительственная группа экспертов рекомендует, чтобы «МККК подготовил, при содействии экспертов из различных географических регионов, типовое руководство для вооруженных сил по праву вооруженных конфликтов международного и немеждународного характера».

Руководства для вооруженных сил по праву вооруженных конфликтов являются, несомненно, особенно эффективным способом распространения знаний и информации. Они дают возможность дойти до всех лиц из состава вооруженных сил, поскольку они распространяются по служебным каналам с одобрения высшего командования или министерства обороны. Более того, они говорят о нормах права вооруженных конфликтов языком, понятным тем, для кого они предназначены.

Тем не менее многие армии пока не имеют таких руководств.

Для того чтобы способствовать созданию таких работ, МККК готов составить, в сотрудничестве со специалистами из различных регионов мира, руководство, которое могло бы послужить образцом.

В этом документе будут изложены положения как договорного, так и обычного права, которые касаются ведения военных действий, методов и средств ведения боя и лиц и имущества, находящегося под защитой гуманитарного права.

Будучи убежден в том, что создание подобного учебного пособия благоприятным образом скажется на обеспечении уважения к гуманитарному праву и защиты людям и имуществу, МККК уже собрал группу военных экспертов для того, чтобы выработать принципы его составления.

Изучение военных наставлений, которые используются в различных странах мира, дало возможность определить потребности в области подготовки для каждого уровня и каждой конкретной должности в порядке подчинения.

МККК намерен продолжать свои консультации до завершения составления типового руководства, которое должно быть готово в 1997 г. МККК считает, что подготовка этого типового руководства может стать серьезным шагом на пути согласования всех усилий, предпринимаемых многими государствами с тем, чтобы выполнить свои обязательства по обеспечению подготовки по праву войны в своих вооруженных силах, и будет всячески содействовать развитию сотрудничества в этой области между вооруженными силами разных стран.

Естественно, такое универсальное типовое руководство необходимо будет изменить и приспособить к условиям различных стран не только в смысле культурного, но и стратегического контекстов.

### 4.3. Распространение знаний о международном гуманитарном праве среди гражданского населения

Межправительственная группа экспертов рекомендует, чтобы государства при поддержке национальных обществ, если это необходимо, «способствовали лучшей осведомленности гражданского населения о положениях МГП, внося тем самым вклад в дело распространения культуры, основанной на уважении личности и жизни человека...» Далее эксперты рекомендуют приложить усилия к тому, чтобы создать специальные программы и учебные материалы «цель которых — привить учащимся всех возрастов принципы МГП...»

Сегодня на полях сражений насильственные действия совершаются уже не только лицами из состава вооруженных сил; каждый стал потенциальным комбатантом — мужчина, женщина, подросток... Более того, гражданские лица находятся под защитой гуманитарного права и поэтому пользуются преимуществами в соответствии с нормами, которые право установило в их интересах. Совершенно очевидно, что позиция гражданского населения оказывает влияние на поведение вооруженных сил, либо побуждая их к более сдержанным действиям и более строгому соблюдению норм права, либо, наоборот, разжигая страсти и подливая масла в огонь насилия.

И хотя подготовка в области гуманитарного права остается приоритетной задачей для вооруженных сил, равным образом важно ознакомить гражданское население, и особенно молодых людей, с важнейшими нормами права. На учителей в этом отношении ложится особая ответственность.

Поэтому государства должны включать преподавание основных положений международного гуманитарного права в официальные учебные программы, существующие в стране.

Кроме того, печать, радио и телевидение являются идеальными средствами для распространения знаний основных норм гуманитарного права среди широкой публики.

Выполняя вспомогательные функции по отношению к органам государственной власти, национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца должны иметь возможность обеспечить эффективную поддержку этим усилиям на уровне отдельных стран. Некоторые из них уже могут сделать это, в то время как другим еще предстоит создать с этой целью соответствующие структуры. Как МККК, так и Федерация намерены продолжать предпринимать шаги в этом направлении в рамках своей компетенции, содействовать расширению возможностей национальных обществ в области распространения знаний о МГП.

Наконец, МККК, Федерация и национальные общества уже подготовили для этого значительный объем учебных пособий и аудиовизуальных материалов, в частности и для средств массовой информации как на уровне отдельных стран, так и на международном уровне, включая новые сети коммуникации. Они будут продолжать и развивать эту деятельность в пределах предоставляемых им средств.

#### **4.4. Распространение знаний основных текстов по гуманитарному праву на национальных языках**

Межправительственная группа экспертов рекомендует, чтобы «МККК и государства оказывали помощь технического характера, необходимую для обеспечения наличия и широкой доступности основных документов МГП на национальных языках».

В соответствии с Женевскими конвенциями перевод и публикация этих документов является обязанностью государств. У МККК очень ограниченный опыт в этом отношении.

Он тем не менее готов расширить свою деятельность в этой области в сотрудничестве с заинтересованными национальными обществами, если для этого будут предоставлены достаточные средства.

#### **4.5. Расширение деятельности в области распространения знаний о МГП**

В целом МККК, Международная Федерация и национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца твердо убеждены в том, что гуманитарное право должно быть известно гораздо лучше; они готовы интенсифицировать свою деятельность в этой области — как для того, чтобы обеспечить более эффективное применение гуманитарного права, так и для утверждения культуры терпимости и уважения к основным гуманистическим ценностям, которая одна лишь может способствовать снижению напряженности и проложить пути к более мирному будущему.

Совершенно необходим новый подход. Действительно, недостаточно распространять знание норм, установленных в Женевских конвенциях и других гуманитарных договорах; необходимо также показать, что эти нормы, эти правила являются выражением общечеловеческих ценностей, которые имеют глубокие корни во всех культурах и цивилизациях, поскольку сдерживание насилия относится к числу целей, преследуемых каждой цивилизацией.

Будучи плотью от плоти своего народа, национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца могут сыграть решающую роль в этом отношении.

МККК и Международная Федерация со своей стороны намерены расширять, каждая из организаций в пределах своей компетенции, поддержку, которую они оказывают национальным обществам в области распространения знаний о международном гуманитарном праве. МККК далее будет интенсифицировать свою собственную особую деятельность по распространению знаний о международном гуманитарном праве. И МККК, и Федерация создали недавно новые структуры, соответствующие их обязанностям в этой области.

## **5. Каким образом создание национальных комитетов может способствовать выполнению международного гуманитарного права и распространению знаний о нем**

### **5.1. Внутригосударственные механизмы для пропаганды и обеспечения выполнения международного права: национальные комитеты**

Кроме рекомендации, адресованной МККК, интенсифицировать его деятельность в сфере предоставления консультативных услуг, Межправительственная группа экспертов по защите жертв войны предлагает в Рекомендации V, чтобы

*«государства поощрялись к созданию, при возможной поддержке со стороны национальных обществ, национальных комитетов, которые бы предоставляли правительствам консультации и помощь в вопросах соблюдения положений МГП и распространения знаний о нем».*

С самого начала своей деятельности по выполнению 5 резолюции XXV Международной конференции Красного Креста в отношении выполнения международного гуманитарного права (Женева, 1986 г.) МККК настаивал на создании национальных межведомственных комитетов<sup>1</sup> в каждом государстве — участнике Женевских конвенций.

Эти комитеты, отвечающие за координацию действий по выполнению гуманитарного права на уровне одной отдельно взятой страны, должны состоять из представителей министерств и ведомств, применяющих гуманитарное право. Если это возможно, они должны включать и представителей национальных обществ Красного Креста или Красного Полумесяца, которые, как об этом говорилось выше, могут предложить свой опыт и знания. Задача этих комитетов должна состоять в оценке национального законодательства с точки зрения обязательств, возникающих в связи с присоединением к договорам по международному гуманитарному праву, и в подготовке предложений, направленных на обеспечение эффективного применения права.

Необходимо указать, что некоторые национальные общества в значительной степени способствовали созданию таких комитетов, обратившись к своим правительствам с просьбой об их учреждении. Более того, некоторые из них обеспечивают работу секретариата комитетов.

### **5.2. Число созданных национальных комитетов**

По сведениям, полученным МККК, несколько таких комитетов уже были созданы, в некоторых случаях благодаря настойчивым усилиям национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, а также МККК в тех странах, где он присутствует; в других — в выполнении рекомендации МККК о соблюдении международного гуманитарного права.

---

<sup>1</sup> См. сноску 1, с. 42.



МККК располагает сведениями о создании 17 национальных межведомственных комитетов. Список соответствующих стран вместе с указанием состава каждого комитета и его полномочий прилагается к настоящему разделу.

Эти данные, которые, возможно, не являются исчерпывающими, основаны на информации, присылаемой в МККК, который регулярно получает доклады о работе некоторых из этих комитетов. Что же касается других, то МККК только узнал об их существовании и не имеет возможности проследить за их работой или сотрудничать с ними.

Более того, целый ряд других комиссий, комитетов и государственных учреждений, отвечающих за различные вопросы в сфере прав человека, очень часто занимаются и вопросами пропаганды и выполнения договоров по международному гуманитарному праву как при участии национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, так и без него, а также осуществляют другую важную деятельность в этой области. Однако из-за отсутствия точной информации МККК не может публично заявлять об их существовании.

Судя по получаемым докладам национальные комитеты значительно отличаются друг от друга по своим полномочиям и составу. Некоторые уже участвовали или участвуют в процессе принятия конкретных мер — законодательных, нормативных или практических — по выполнению международного гуманитарного права на уровне отдельной страны, в то время как другие занимались в основном распространением знаний и информации о МГП. Некоторые из них работают на постоянной основе, другие созданы на определенный период времени.

По мнению МККК, очень важно, чтобы такие комитеты работали на постоянной основе. Действительно, трудная задача по обеспечению выполнения международного гуманитарного права на национальном уровне не может быть выполнена простым принятием комплекса законов и распоряжений. После этого предстоит сделать еще очень многое в плане распространения знаний и обучения, а также толкования положений права и контроля за его применением. И здесь комитеты могут и должны сыграть очень важную роль. Опыт показывает, что именно в тех странах, где такие комитеты образованы, были сделаны значительные успехи в этой важнейшей области.

### 5.3. Сотрудничество национальных комитетов

Рекомендация V предлагает также, чтобы *«государства поощрялись к созданию условий, благоприятных для сотрудничества между национальными комитетами и МККК в их усилиях по выполнению положений МГП и распространению знаний о нем»*.

Международное сотрудничество должно развиваться как между самими комитетами, так и между ними и МККК.

Сотрудничество между национальными комитетами должно принять форму регулярного обмена мнениями, опытом и информацией, а также встреч как между их правительственными представителями, так и представителями

национальных обществ, и в особенности важным представляется сотрудничество между комитетами одного географического региона и комитетами стран со сходными правовыми системами.

С этой целью должны быть организованы периодические встречи, чтобы возможно было обобщить информацию о проводимой или планируемой деятельности. Также должны поощряться обмен письменными сообщениями и предоставление услуг экспертов в этой области.

МККК со своей стороны намеревается расширить и развивать сотрудничество с национальными комитетами, предоставляя им консультативные услуги в следующих основных областях: оценка существующего законодательства; действующие, находящиеся в процессе изучения и существующие в виде проектов административно-правовые нормы и практика; поддержка деятельности по распространению знаний и информации о МГП.

#### 5.4. Встречи экспертов из национальных комитетов

В связи с изложенным выше и в соответствии с последней рекомендацией Межправительственной группы экспертов по этому вопросу, в которой предлагается, чтобы: *«МККК организовал встречу экспертов из государств, уже учредивших у себя национальные комитеты, а также из других заинтересованных государств и сообщил о выводах, сделанных участниками этой встречи, государствам, заинтересованным в учреждении подобных комитетов».*

МККК обязуется организовать в первой половине 1996 г. встречу председателей и экспертов этих комитетов с представителями заинтересованных государств.

При подготовке этой первой встречи Консультационная служба МККК обратится ко всем государствам — участникам Женевских конвенций, с тем чтобы установить, существуют ли такие комитеты в этих странах, и собрать как можно больше информации об их программах.

Очевидно, что поддержка государств и национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца крайне важна для успеха этого проекта. Соответствующая информация о существовании или составе таких комитетов и информация о других органах, в ответственность которых входит содействие выполнению международного гуманитарного права на уровне отдельных стран, должна собираться и передаваться без промедления. Будет также проведена подготовительная работа, с тем чтобы определить общие для всех этих органов интересы и установить приоритеты, что приведет к формулированию предложений по осуществлению практических действий.

#### Список национальных комитетов

**Австралия:** В 1978 г. по инициативе национального общества силами правительства и национального общества был образован объединенный комитет, который активно действует, в основном в области распространения знаний

- о МГП. Этот комитет состоит из представителей национального общества и министерств обороны, иностранных дел и юстиции.
- Австрия:** 31 января 1989 г. МККК получил информацию о том, что в ноябре 1988 г. была образована правительственная рабочая группа и что национальное общество привлечено к ее деятельности. Группа включает представителей министерств иностранных дел, обороны и внутренних дел, которые работают под председательством представителей ведомства федерального канцлера. Полномочия группы заключаются в том, чтобы вносить предложения относительно поправок к внутригосударственному законодательству в целях выполнения гуманитарного права.
- Албания:** Национальный комитет для выполнения норм международного гуманитарного права был создан в марте 1994 г. В его состав входят представители министерств иностранных дел, юстиции, обороны и здравоохранения, а также общества Красного Креста Албании. Он был образован и работает в основном благодаря неустанным усилиям национального общества.
- Аргентина:** Комитет по выполнению международного гуманитарного права был создан 16 июня 1994 г. в соответствии с указом № 933/94. Он состоит из представителей министерств обороны, внутренних дел, иностранных дел и юстиции. В его обязанности входит проведение исследований и внесение предложений о мерах по выполнению международного гуманитарного права, обучению в этой области и распространению знаний и информации о МГП.
- Бельгия:** Комитет по международному гуманитарному праву, созданный по решению кабинета 20 февраля 1987 г. по инициативе Бельгийского Красного Креста, отвечает за рассмотрение мер, которые предстоит принять в Бельгии для выполнения норм международного гуманитарного права. Комитет состоит из представителей премьер-министра, министров юстиции, финансов, внешних сношений и национальной обороны, а также министра здравоохранения. Национальное общество Красного Креста участвует в качестве эксперта в работе комитета и предоставляет свои помещения для его заседаний.
- Болгария:** Болгарский Красный Крест создал межведомственный комитет, отвечающий за выполнение международного гуманитарного права. В этот комитет входят представители правительства и вооруженных сил, юристы, журналисты и социальные работники, его целью является деятельность, направленная на распространение знаний о гуманитарном праве.
- Боливия:** Постоянный национальный комитет по выполнению гуманитарного права был создан 2 декабря 1992 г. в соответствии с указом № 23. 345. В него входят представители министерств иностранных дел, национальной обороны, внутренних дел, образования, социальной защиты и здравоохранения, а также представители Верховного суда, факультета права Главного университета св. Андрея и Боливийского Красного Креста. Его задачами являются осуществление контроля за применением гуманитарного права, изучение и внесение предложений относительно мер, необходимых для распространения знаний о международном гуманитарном праве и выполнения его положений, и подготовка предложений для исполнительных и законодательных ветвей власти о принятии соответствующих внутренних норм или внесении поправок в них.

- Дания:** 16 июля 1982 г. правительство образовало Правительственный комитет Красного Креста, в который вошли представители заинтересованных министерств, гражданских и военных властей и Датского Красного Креста. Полномочия комитета заключаются в определении потребностей для дальнейшего принятия административных мер, которые могли бы гарантировать применение гуманитарного права, и в обеспечении согласованности таких мер и действий при их выполнении. Комитет может также предоставлять консультации по толкованию или применению гуманитарных норм.
- Зимбабве:** Межведомственный комитет по правам человека и гуманитарному праву, созданный в 1994 г., занимается вопросами, имеющими отношение к гуманитарному праву. Председателем комитета является представитель министерства юстиции, в его состав входят представители министерств обороны, иностранных дел, внутренних дел и социального обеспечения, а также аппарата президента. Задача комитета заключается в том, чтобы представить мнения относительно возможного принятия новых договоров, изучить меры по выполнению МПП и составлять периодические отчеты.
- Индонезия:** В 1980 г. министерство юстиции утвердило указ о создании межведомственного комитета, к работе которого привлекалось национальное общество. Комитет должен изучить вопрос о ратификации Дополнительных протоколов 1977 г. В полномочия комитета вошла также деятельность по распространению знаний о международном гуманитарном праве на юридических факультетах и среди журналистов.
- Италия:** По инициативе Итальянского Красного Креста министерство иностранных дел образовало в 1988 г. рабочую группу, в которую вошли представители министерств иностранных дел, обороны и юстиции, а также национального общества. Комитет уполномочен изучить возможности внесения необходимых поправок в итальянское законодательство с тем, чтобы оно включало уголовные санкции, запреты, ограничения и обязанности, предусматриваемые гуманитарным правом.
- Норвегия:** В соответствии с королевским указом от 15 сентября 1989 г. правительство образовало Национальный комитет, в который вошли представители министерств, отвечающих за применение гуманитарного права, гражданских и военных властей и национального общества. Комитет должен был изучить необходимость принятия мер для выполнения гуманитарного права на уровне своего государства и предоставлять властям консультации в вопросах толкования и применения МПП.
- Португалия:** Португальское правительство решило образовать комитет, который должен определить, какие поправки необходимо внести во внутреннее законодательство после ратификации государством Дополнительных протоколов. Португальский Красный Крест является членом этого комитета наравне с представителями министерств иностранных дел, юстиции, обороны, здравоохранения и внутренней администрации.
- Уругвай:** Национальный комитет по гуманитарному праву был образован указом № 191/92. Его полномочия стали постоянными в соответствии с указом 677/992 от 24 ноября 1992 г. после представления властям доклада о мерах, которые предстояло принять на внутригосударственном уровне в от-

ношении гуманитарного права. Этот комитет состоит из представителей министерств иностранных дел, национальной обороны, внутренних дел, здравоохранения и образования, а также представителей Верховного суда, факультета права и Уругвайского Красного Креста.

**Финляндия:** Межведомственная рабочая группа была создана для координации деятельности, осуществляемой с целью выполнения обязательств, касающихся распространения знаний о гуманитарном праве. Эта группа составлена из представителей министерств иностранных дел, внутренних дел, образования, здравоохранения и обороны, а также Финского Красного Креста.

**Чили:** Национальный комитет по гуманитарному праву был создан в соответствии с указом 654 в 1994 г. Его задачи состоят в изучении мер, необходимых для эффективного применения гуманитарного права, и внесении предложений в органы власти об их принятии. Председателем Комитета является директор юридического отдела министерства иностранных дел, кроме того в него входят представители министерств внутренних дел, обороны, образования, юстиции и здравоохранения.

**Швеция:** Специальный совет, созданный в рамках министерства обороны, отвечает за применение гуманитарного права и другие связанные с этим вопросы. В соответствии с указом 1990/91:102 от 20 июня 1991 г. этот Совет заменил собой Консультационный комитет по международному гуманитарному праву, в который входили в основном представители министерства обороны, а также комитетов здравоохранения и готовности к стихийным бедствиям и катастрофам и Шведского Красного Креста.

## **6. Пути обмена информацией по вопросам выполнения международного гуманитарного права и распространения знаний о нем**

В Рекомендации VI Межправительственной группы экспертов предлагается, чтобы: *«в целях выполнения своих обязательств в этом отношении в соответствии с документами МГП, государства*

*— по предложению Конференции предоставляли Международному Комитету любую информацию, которая могла бы быть полезна другим государствам в их усилиях по выполнению МГП и распространению знаний о нем;*

*— приложили все усилия к тому, чтобы участвовать в наиболее полном обмене информацией о мерах, принятых ими в целях выполнения своих обязательств в соответствии с документами МГП».*

Обмен информацией о внутригосударственных мерах по выполнению международного гуманитарного права и распространению знаний о его положениях является крайне важным для обеспечения согласованности систем применения международного гуманитарного права.

Требование об обмене такой информацией не является новым. В соответствии с Женевскими конвенциями 1949 г. государства обязуются передавать друг другу через депозитария (Швейцарский Федеральный совет) переводы этих до-

говоров на их соответствующие национальные языки, а также законы и постановления, принятые для обеспечения их применения. Об этом положении напоминалось в 5-й резолюции XXV Международной конференции, которая затем обращается к государствам с просьбой передавать эту информацию в МККК, с тем чтобы у него была возможность собрать и оценить такую информацию и представить соответствующие доклады последующим Международным конференциям<sup>1</sup>.

Как ни печально, но лишь незначительное число государств выполнило это обязательство. Действительно, несмотря на свои усилия, МККК получил незначительный объем информации о том, какие шаги были предприняты на уровне отдельных государств.

С целью получения такой информации МККК сделал ряд письменных представлений государствам и национальным обществам в период между 1988 и 1991 г. Он также способствовал обмену информацией, организуя семинары на уровне регионов и стран. Вся собранная информация была предоставлена государствам и национальным обществам Красного Креста и Красного Полумесяца и другим заинтересованным органам.

Однако эти инициативы принесут плоды только в том случае, если государства будут предпринимать более энергичные усилия для обеспечения подлинного обмена информацией по вопросам выполнения международного гуманитарного права и распространения знаний о нем. Система передачи докладов государствами друг другу, предусмотренная в гуманитарных договорах, должна стать основой для истинного обмена информацией. Надо признать, что система страдает тем недостатком, что в ней не предусмотрен международный орган контроля. Однако этот недочет может быть в значительной степени компенсирован деятельностью МККК в данной области. Но для этого необходимы более значительные усилия и приверженность своим обязательствам со стороны государств и других сторон, отвечающих за применение права. Это будет окончательным экзаменом для государств относительно их решимости сделать все возможное для обеспечения большего уважения международного гуманитарного права.

В этом же духе Рекомендация VI призывает к тому, чтобы:

*«в целях облегчения осуществления этих мер МККК*

- продолжал активно участвовать в усилиях по распространению знаний о МГП и соблюдению его положений;*
- выработывал время от времени необходимые указания для улучшения обмена информацией;*
- собирал и передавал полученные сведения государствам и Конференции».*

Создавая Консультативную службу по международному гуманитарному праву, МККК надеется на то, что такой обмен информацией станет реальностью.

Как указывается в разделе 3.5. настоящего документа, МККК будет ежегодно передавать государствам доклады о предоставленных консультативных

<sup>1</sup> См. сноску 1, с. 42.

услугах, а также информировать об этом Международные конференции. Информация по этому вопросу не может быть исчерпывающей, если МККК не будет составлять свои доклады на основе отчетов о мерах по выполнению МГП, принимаемых в каждом государстве.

Для этого МККК начинает создавать **Центр документации Консультативной службы**.

Центр будет открыт для всех государств, национальных обществ и заинтересованных учреждений. Его долгосрочная цель заключается в составлении перечня всех полезных документов о выполнении международного гуманитарного права и распространении знаний о нем: справочников, образцов законодательных актов и распоряжений о выполнении норм МГП, переводов договоров на национальные языки, программ по распространению знаний в различных аудиториях и т. д.

Центр документации пока еще только создается, но для того чтобы он заработал в полную силу, МККК составит руководство для содействия обмену информации и систематическому сбору и систематизации данных. Это руководство должно дать возможность государствам и национальным обществам определить проблемы, по которым требуется собрать данные, поскольку эти данные являются незаменимым дополнением к мерам по выполнению международных норм.

Кроме сбора и систематизации информации в штаб-квартире МККК учреждение будет вносить соответствующие данные о выполнении норм МГП и распространении знаний о них в базу данных по международному гуманитарному праву (DB-IHL), которая уже имеется на компакт-диске (CD-ROM).

Это компьютерное издание, которое МККК предоставило государствам и учреждениям, имеющим отношение к выполнению международного гуманитарного права, будет дополнено еще одним разделом, посвященным выполнению норм международного гуманитарного права и распространению знаний о нем. Доступность информации, предоставляемой этим изданием, будет способствовать более широкому использованию уже имеющихся данных в области международного гуманитарного права и их дальнейшему сбору и передаче.

МККК надеется, что эти новые подходы и инициативы будут способствовать тому, чтобы государства сделали все возможное для обеспечения соблюдения норм гуманитарного права на национальном уровне. МККК хотел бы также внести свой вклад в принятие практических мер и содействовать обмену информацией. Только располагая максимально большим объемом данных и содействуя их обмену, МККК сможет выполнять исследования и определять области, где требуется провести дополнительную работу. И наконец, эти новые методы позволят развивать межгосударственное сотрудничество и сотрудничество между государствами и МККК в этой крайне важной сфере.

## **7. Как повысить уважение к международному гуманитарному праву**

Рекомендация VII имеет особое значение, поскольку предлагает конкретные шаги, необходимые для повышения уважения к международному гуманитарному праву.

Однако это Рекомендация обращена к государствам — участникам Женевских конвенций. Поскольку цель настоящего документа — рассказать о том, как учреждения Красного Креста и Красного Полумесяца собираются выполнять рекомендации, обращенные к ним, ни МККК, ни Международная Федерация не будут на этой стадии определять свою позицию по предложениям, сделанным в указанной рекомендации, но они призывают государства — участники Женевских конвенций изучить ее самым внимательным образом.

Тем не менее следует прокомментировать последний абзац Рекомендации: в нем депозитарию Женевских конвенций предлагается проводить периодические встречи государств-участников для рассмотрения общих проблем, касающихся применения норм МГП. Естественно, что эти периодические встречи и будущие Международные конференции Красного Креста и Красного Полумесяца должны быть соответствующим образом скоординированы, особенно в том, что касается частоты их проведения, повестки дня и выполнения их решений. Во-первых, Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца является единственным неполитическим форумом, на котором все гуманитарные проблемы могут рассматриваться в более широком контексте, чем на периодических встречах, организуемых депозитарием; во-вторых, только Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца дает возможность обсудить гуманитарные вопросы, представляющие общий интерес как для государств, так и для учреждений Красного Креста и Красного Полумесяца, при участии всех составных частей Движения, включая национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца.

## **8. Анализ мер, которые могли бы обеспечить всеобщее уважение международного гуманитарного права**

Рекомендация VIII Межправительственной группы экспертов призывает МККК проанализировать меры, которые могли бы обеспечить всеобщее уважение к международному гуманитарному праву, особенно в той его части, которая касается гражданских лиц, женщин, детей, беженцев и перемещенных лиц. Она также обращается к МККК с просьбой изучить ситуации, в которых происходит распад государственных структур в результате немеждународного вооруженного конфликта, и рассмотреть вопрос о том, в какой степени распространение оружия способствует, с одной стороны, увеличению числа таких конфликтов и серьезности нарушений международного гуманитарного права, а с другой стороны, ухудшению положения гражданских лиц.



## **8.1. Соблюдение норм международного гуманитарного права в полном объеме и защита гражданских лиц**

Все нормы, регулирующие вооруженный конфликт, основаны на принципе различия целей и предоставлении защиты гражданскому населению и отдельным гражданским лицам, с тем чтобы оградить их, насколько это возможно, от воздействия военных действий. Тем не менее эта проблема продолжает вызывать озабоченность, особенно в связи с трагедиями, которые часто приходится переживать гражданскому населению в странах, раздираемых внутренними конфликтами. Действительно, несмотря на то, что гражданским лицам должна быть предоставлена защита, они часто становятся основными мишенями нападений. В нарушение положений международного гуманитарного права стороны в конфликте прибегают к действиям или угрозам, основной целью которых является терроризирование гражданского населения. Нередко гражданские лица хотя и временно, но все же непосредственно принимают участие в боевых действиях, как добровольно, так и по принуждению. Они, таким образом, лишаются защиты, предоставляемой международным правом, и становится трудно или даже невозможно провести различие между теми, кто принимает и кто не принимает участие в боевых действиях.

Конечно, сторонам в конфликте трудно провести такое различие в некоторых ситуациях, в частности во время гражданских войн. Однако в отношении каждого человека необходимо исходить из предположения, что он является гражданским лицом, — иначе гражданское население утратит всякую защиту. Если бы соблюдались нормы международного гуманитарного права, предоставляющие защиту гражданскому населению, можно было бы избежать многих страданий. Более того, если бы применялись конкретные нормы, предоставляющие защиту особо уязвимым категориям населения, то было бы возможно пощадить детей, женщин, беженцев и лиц, перемещенных в результате конфликта.

Эффективность положений зависит в основном от добросовестности сторон в конфликте и их готовности принимать во внимание требования гуманитарного характера. Проблема поэтому заключается в выполнении норм права, а не в принятии новых норм.

Работа Межправительственной группы экспертов продемонстрировала тем не менее, что в обеспечении защиты жертвам вооруженного конфликта возникают серьезные проблемы, изучить которые достаточно подробно у экспертов не было возможности. Для облегчения этой задачи МККК готов подготовить тщательное исследование по различным вопросам, обозначенным экспертами.

## **8.2. «Неструктурированные» конфликты**

Все чаще и чаще конфликты немеждународного характера приводят к распаду государственных структур. Часто весьма слабые и до конфликта, власти не могут более оказывать влияние на происходящее и гарантировать соблюдение международного гуманитарного права или даже в минимальной степени обеспечить гражданское население припасами, необходимыми для его выжива-

ния. Это способствует появлению многочисленных негосударственных образований. Во время конфликта множество (часто десятки или даже более) вооруженных группировок принимают участие в боевых действиях.

Хотя такие ситуации входят в сферу действия гуманитарного права и особенно статьи 3, общей для четырех Женевских конвенций, совершенно очевидно, что различные воюющие группировки не чувствуют себя связанными правом и не в состоянии обеспечить уважение его положений. Даже операции гуманитарной помощи в такой ситуации более неосуществимы. Отсутствие доброй воли со стороны воюющих и тот факт, что гуманитарные организации не могут получить согласия всех сторон в конфликте, делает невозможной доставку грузов помощи, необходимых для выживания всего населения. Сомали, Либерия и Афганистан являются недавними тому примерами.

Стремясь предоставить защиту и помощь жертвам этих «неструктурированных» конфликтов в соответствии со своим мандатом, гуманитарные организации, такие как МККК, решают очень важную и сложную задачу. И хотя МККК не может рассматривать все политические, юридические и социальные проблемы, возникающие в таких ситуациях, он обязан сделать все возможное для того, чтобы найти средства для удовлетворения потребностей в гуманитарной области.

В 1996 г. МККК организует встречу для обсуждения ситуации, при которой государственные структуры находятся в состоянии распада в результате конфликта немеждународного характера. Эта встреча должна помочь определить действия, которые должно предпринять международное сообщество для того, чтобы сохранить хотя бы минимум гуманности в этих анархичных конфликтах. МККК представит доклад по этому вопросу и распространит его среди участников Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца.

### **8.3. Доступность оружия и нарушения международного гуманитарного права**

Существующее в настоящее время изобилие оружия заметно осложняет ситуации конфликтов и ведет к увеличению случаев нарушения международного гуманитарного права. Именно так и случается, когда существующие структуры распадаются и столкновения между организованными силами превращаются в бесконтрольное насилие, граничащее с бандитизмом.

Доступность оружия часто считают одним из основных источников напряженности в мирное время и причиной роста числа пострадавших во время конфликтов.

Это явление вызывает озабоченность МККК. Опираясь на свой опыт, приобретенный во время вооруженных конфликтов, он изучит связь между потоком оружия и нарушениями международного гуманитарного права и привлечет к этому процессу национальные общества и Международную Федерацию. Затем он предоставит результаты своего исследования, а также предложения

по мерам, которые можно было бы принять для устранения отрицательных последствий передачи оружия, участникам Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца.

#### **8.4. Добровольные взносы в поддержку программ по распространению знаний о международном гуманитарном праве и его выполнению**

Рекомендация VIII Международной группы экспертов призывает МККК *«подготовить, в сотрудничестве с Международной Федерацией, проект рекомендации, подлежащей рассмотрению участниками Конференции, в которой поощрялись бы добровольные взносы в поддержку программ по распространению знаний о МГП и соблюдению его положений и где особое ударение делалось бы на обеспечении защиты жертвам войны»*.

Эксперты выражают в своей рекомендации просьбу значительно интенсифицировать усилия по распространению знаний о международном гуманитарном праве и обеспечению его соблюдения.

Эта обязанность лежит в основном на государствах, но новые задачи будут стоять и перед различными составными частями Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, задачи, соответствующие их обязанностям по Уставу Движения. Поскольку эти задачи подробно описаны выше, мы не будем повторяться.

Для того чтобы выполнить эти задачи и укрепить в осуществляемых программах по оказанию гуманитарной помощи и поддержке в области развития ту их часть, которая относится к деятельности по распространению знаний о международном гуманитарном праве, в распоряжении МККК, Международной Федерации и национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца должны быть дополнительные, в частности финансовые, ресурсы.

МККК и Международная Федерация искренне надеются на то, что доноры, и особенно государства — участники Женевских конвенций, поддержат эту деятельность, сделав финансовые взносы в специальные программы по распространению знаний о МГП, осуществляемые МККК и Федерацией, и откликнувшись на их призывы о сборе средств для выполнения операций по оказанию гуманитарной помощи и поддержке развития.

Очевидно, однако, что, если у национальных обществ не будет поддержки извне, они не сумеют приложить сколько-нибудь значительных усилий к деятельности по распространению знаний о международном гуманитарном праве, хотя именно это и рекомендуют эксперты.

МККК и Международная Федерация единодушны в том, что, внося добровольные взносы, как это предлагают эксперты, доноры должны в качестве приоритетной рассматривать задачу по осуществлению программ распространения знаний о МГП, которые осуществляют национальные общества и которые требуют поддержки извне.

Тщательно изучив вопрос, МККК и Федерация пришли к выводу, что необходимо стремиться к тому, чтобы избежать создания новой административной структуры, управление которой станет дополнительным бременем, и обеспечить такое положение, при котором МККК, Федерация и национальные общества не будут обращаться к одним и тем же донорам за фондами для финансирования одних и тех же либо сходных проектов. Поэтому они приняли следующее решение.

Ежегодно МККК и Федерация будут выступать с совместным обращением о предоставлении фондов для конкретных проектов в области распространения знаний о международном гуманитарном праве, разработанных соответствующими национальными обществами по соглашению либо с МККК, либо с Федерацией. В этом обращении будет также говориться о поддержке, предоставляемой МККК и Федерацией национальным обществам в этой области. МККК будет отвечать за координацию проектов, которые предстоит осуществить в ситуациях вооруженного конфликта. Во всех других случаях Международная Федерация или МККК будут координировать проекты в области распространения знаний о МГП в соответствии с уставными положениями Движения.

Донорам будет предложено направлять свои добровольные взносы либо непосредственно в заинтересованное национальное общество, либо в МККК или Федерацию в зависимости от характера проекта или проектов, которые они хотят поддержать. В соответствии с обычными процедурами, принятыми в каждой организации, МККК, Международная Федерация и национальные общества будут представлять отчеты о том, как используются полученные фонды.

МККК и Международная Федерация уверены в том, что это решение поможет им интенсифицировать свои усилия в области распространения знаний о МГП без дополнительных административных издержек. В надлежащее время они направят государствам и соответствующим национальным обществам особое обращение, касающееся деятельности по распространению знаний о МГП, планируемой на 1996 г.

---