

## Доклады и документы

# Обеспечение соблюдения МГП на национальном уровне: роль и влияние национальных комитетов по МГП

### Кристина Пелландини

Кристина Пелландини возглавляет Консультативную службу МККК по вопросам международного гуманитарного права, которая оказывает поддержку государствам в их усилиях по имплементации международного гуманитарного права на национальном уровне. Начав работу в МККК в 1984 г., г-жа Пелландини выполняла задания на местах в Латинской Америке и Азии. Она также занимала различные должности в сфере оказания юридических и дипломатических консультаций как на местах, так и в штаб-квартире. В 1995–1996 гг. г-жа Пелландини помогла создать Консультативную службу МККК по вопросам МГП.

: : : : : :

Со времени принятия Первой Женевской конвенции<sup>1</sup> в 1864 г. международное гуманитарное право (МГП) превратилось в сложный и постоянно развивающийся корпус международного права. Его конвенции, протоколы и обычные нормы охватывают огромный диапазон вопросов — от защиты больных и раненых, гражданских лиц, гражданских объектов, военнопленных и культурных ценностей до ограничения или запрещения конкретных видов оружия и методов ведения войны. Все стороны в конфликте связаны применимым МГП, включая вооруженные группы, участвующие в немеждународных вооруженных конфликтах.

1 Женевская конвенция об улучшении участи раненых воинов во время сухопутной войны от 22 августа 1864 г.

Женевские конвенции 1949 г. сегодня пользуются универсальным признанием, все более широкое признание получают и Дополнительные протоколы к ним 1977 г.<sup>2</sup> В то же самое время другие инструменты МГП пока не стали универсальными. Более того, принятие международных документов является лишь первым — хотя и очень важным — шагом на пути к эффективной имплементации положений о правовой защите, содержащихся в этих инструментах. Государства-участники должны затем выполнять обязательства в соответствии с этими инструментами<sup>3</sup>, и для того, чтобы нормы МГП эффективно действовали во время вооруженного конфликта, государствам необходимо принять на национальном уровне целый ряд мер в мирное время. К ним относятся создание правовых основ, которые должны обеспечить знание и уважение норм МГП национальными властями, международными организациями, вооруженными силами и другими силовыми структурами; принятие соответствующих законодательных и практических мер; соблюдение применимых норм МГП во время вооруженных конфликтов; предотвращение нарушений этого свода права, а также наказание тех, кто все же совершает эти нарушения. Ответственность за обеспечение надлежащего соблюдения МГП лежит на государствах. Эта ответственность четко прописана в статье 1, общей для четырех Женевских конвенций, которая требует от государств-участников «при любых обстоятельствах соблюдать и заставлять соблюдать настоящую Конвенцию»<sup>4</sup>.

Искренняя политическая воля является важнейшим предварительным условием обеспечения защиты, которую предоставляет МГП в ситуациях вооруженного конфликта. Однако только политической воли недостаточно. Она должна быть выражена в законодательных и нормативно-правовых мерах, политических директивах и других механизмах, направленных на создание системы, которая должна обеспечить соблюдение права и принятие надлежащих мер в случае нарушений. Координация действий между государственными структурами, правительственными учреждениями, вооруженными силами и гражданским обществом является необходимым условием (*sine qua non*) эффективной системы.

Перед властями национальных государств стоит задача большой сложности. Сама актуальность МГП ставится под вопрос характером

2 О статусе ратификаций МГП и связанных с ним инструментов см: [www.icrc.org/ihl](http://www.icrc.org/ihl) (все ссылки были проверены в октябре 2014 г.)

3 См.: Венская конвенция о праве международных договоров.

4 См.: Женевская конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях от 12 августа 1949 г. (вступила в силу 21 октября 1950 г.), ст. 1; Женевская конвенция об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море от 12 августа 1949 г. (вступила в силу 21 октября 1950 г.), ст. 1; Женевская конвенция об обращении с военнопленными от 12 августа 1949 г. (вступила в силу 21 октября 1950 г.), ст. 1; Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны от 12 августа 1949 г. (вступила в силу 21 октября 1950 г.), ст. 1; Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв международных конфликтов, от 8 июня 1977 г., (вступил в силу 7 декабря 1978 г.), ст. 1(1). Анализ обязательства «соблюдать и обеспечивать соблюдение» см. в статье Кнута Дёрмана и Хосе Серральво «Статья 1, общая, Женевских конвенций и обязательство предотвращать нарушения международного гуманитарного права» в *International Review of the Red Cross*, vol. 96, No 895/896.

сегодняшних вооруженных конфликтов. Кроме того, государства сталкиваются с целым комплексом проблем: конкурирующие политические программы и законодательные приоритеты, ограниченные финансовые и кадровые ресурсы — независимо от того, участвуют ли они в вооруженном конфликте или оказались затронутыми им. Такая ситуация побудила все большее число государств<sup>5</sup> признать полезность создания группы экспертов (часто такую группу называют национальным комитетом по вопросам МГП или национальной комиссией по МГП) для координации деятельности в области МГП. Во многих случаях эта группа экспертов действует в качестве межучрежденческого и междисциплинарного консультативного органа по вопросам, связанным с МГП, при политических и военных органах власти, принимающих решения. XXVI Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца призвала к созданию таких комитетов 20 лет назад, откликаясь на рекомендации Межправительственной группы экспертов по защите жертв войны, касающиеся целесообразности таких механизмов<sup>6</sup>. Недавняя тенденция подтверждает правильность этой инициативы.

Международный Комитет Красного Креста (МККК) посредством своей Консультативной службы по вопросам МГП оказывает помощь государствам, которые желают учредить национальный комитет по МГП, и поддерживает регулярные контакты с существующими комитетами. МККК поддерживает их, предоставляя экспертные правовые консультации, обеспечивая подготовку их членов, расширяя их потенциал и оказывая любую необходимую техническую помощь<sup>7</sup>. Используя наиболее успешные методы работы существующих национальных комитетов, Консультативная служба МККК разработала конкретные инструменты для содействия работе комитетов и ее согласованности, а также для развития отношений между ними<sup>8</sup>. Кроме того, она организует совещания представителей национальных комитетов из разных стран мира, для того чтобы оценить их достижения, обсудить вызовы, перед которыми они оказываются, и способствовать обмену опытом. Консультативная служба поощряет такой обмен между

5 В настоящее время — 108; таблицу, где представлены существующие национальные комитеты по МГП, см.: <https://www.icrc.org/en/document/table-national-committees-and-other-national-bodies-international-humanitarian-law>.

6 Комиссия I: Жертвы войны и соблюдение международного гуманитарного права // Международный журнал Красного Креста. 1996. Январь — февраль. № 8; см. также: Встреча Межправительственной группы экспертов по защите жертв войны (Женева, 23—27 января 1995 г.). Рекомендации // Международный журнал Красного Креста. 1995. Январь — февраль. № 2. С. 39 и далее.

7 Дополнительную информацию о национальных комитетах и комиссиях по МГП см.: ICRC, *Preventing and Repressing International Crimes: Towards an "Integrated" Approach Based in Domestic Practice*, report of the 3rd Universal Meeting of National Committees for the Implementation of International Humanitarian Law, Publication Ref. 4138, 29 October 2013, pp. 89 ff, доступно по адресу: [www.icrc.org/en/war-and-law/strengthening-ihl/national-committees](http://www.icrc.org/en/war-and-law/strengthening-ihl/national-committees).

8 См.: ICRC, *Guiding Principles Concerning the Status and Methods of Operation of National Bodies for the Implementation of International Humanitarian Law*; и ICRC, *Practical Advice to Facilitate the Work of National Committees on International Humanitarian Law*, последняя дополняет Guiding Principles (Руководящие принципы), обе доступны по адресу: [www.icrc.org/en/war-and-law/strengthening-ihl/national-committees](http://www.icrc.org/en/war-and-law/strengthening-ihl/national-committees).

равными и сотрудничество, особенно между комитетами одного региона, которые часто говорят на одном языке, имеют общие правовые традиции и сталкиваются со схожими ситуациями и проблемами.

В данном разделе подробно обсуждается работа и результаты прошлой деятельности национальных комитетов по МГП Бельгии, Перу и Мексики. Их успешность свидетельствует о том, что национальные комитеты могут быть эффективными, если они имеют в своем составе правильно подобранных сотрудников и располагают необходимыми кадровыми и финансовыми ресурсами. Они играют определенную роль в создании обстановки, благоприятствующей имплементации МГП и других соответствующих международных норм и повышению уровня соблюдения права, и помогают своим государствам в выполнении их обязательств по МГП и достижении политических целей в этой области. Выбранные примеры показывают также, как со временем развивались роли и задачи национальных комитетов. Они постепенно становились частью правительственных структур в своих соответствующих странах и приобретали признанную консультативную функцию в деле имплементации *всех* норм, касающихся защиты людей и объектов, затрагиваемых насилием, и по *всем вопросам*, связанным с МГП, то есть не только по вопросам принятия национальных мер по имплементации.

Несколько факторов лежат в основе успеха этих трех национальных комитетов. Один из них обусловлен составом членов комитета, в том числе — в случае Бельгии — ролью национального общества Красного Креста. Другой фактор зависит от того, при какой ветви власти функционирует комитет, как это видно на примере Перу. Третий составляют сфера полномочий комитета, его рабочие процедуры, такие как — в случае Мексики — ежегодные планы и обязанность представлять отчет президенту республики, и конкретная, связанная с определенной темой деятельность.

**Бельгия** была одним из первых государств, где особый орган был учрежден для имплементации МГП вскоре после присоединения страны к Дополнительным протоколам 1977 г. Первоначально Бельгийская межучрежденческая комиссия по гуманитарному праву имела ограниченную сферу полномочий: она определяла и координировала разработку и принятие национальных мер, требующихся для соблюдения Бельгией ее обязательств в соответствии с Конвенциями и Протоколами. С течением лет Комиссия превратилась в специальный экспертный комитет по МГП и постоянный консультативный правительственный орган, который активно содействует выполнению бельгийской программы в области МГП и гуманитарной дипломатии. Ее структурный и методологический подход к имплементации МГП, последовательные усилия, предпринимаемые почти в течение трех десятилетий, и деятельность, охватывающая определенную область, завоевали ей признание как на национальном уровне, так и в мировом масштабе и послужили примером для многих других государств.

Среди различных видов деятельности, осуществляемой Комиссией, особого внимания заслуживают два из них, поскольку они являются

новаторскими. Первый заключается в определении 43 мер, принятие которых необходимо на национальном уровне для того, чтобы страна выполнила свои обязательства согласно положениям Женевских конвенций и Дополнительных протоколов к ним. В результате этой работы, осуществленной при поддержке рабочих групп, стало очевидно, какие действия требовались, какое министерство несло ответственность и что это означало в финансовом плане. Были собраны и опубликованы по случаю десятилетия Комиссии в 1997 г. очень ценные документы; этот практический инструмент получил широкое распространение, к нему обращались многие другие национальные комитеты по МГП и национальные эксперты<sup>9</sup>. Будучи консультативным органом федерального правительства, Комиссия и сама обращается к перечню необходимых мер при составлении предложений по конкретным вопросам МГП для представления соответствующему министерству.

Другой пример новаторской работы Комиссии связан с пресечением нарушений МГП. Исследования, которые она провела, и законы, составленные ею, способствовали принятию в 1993 г. закона о судебном преследовании за совершение грубых нарушений Женевских конвенций и Дополнительных протоколов к ним — это первый всеобъемлющий отдельный законодательный акт, посвященный этому вопросу, принятый страной с системой континентального (гражданского) права. Этот закон послужил модулем для многих других стран. Кроме того, Комиссия играла уникальную роль в качестве национального консультативного комитета по защите культурных ценностей в соответствии с Конвенцией 1954 г. о защите культурных ценностей и Протоколами к ней 1954 и 1999 гг. Это может служить примером для других государств.

Наиболее примечательное достижение Национального комитета Перу по изучению и имплементации МГП связано с его местом в структуре правительства. После своего учреждения в 2001 г. он постепенно инкорпорировался в исполнительную ветвь власти и в 2013 г. получил статус официального консультативного органа исполнительной власти при разработке государственной политики, программ, проектов, планов действий и стратегий по всем вопросам, касающимся МГП. Более того, поскольку технический секретариат Комитета находится в ведении Генерального управления по правам человека Министерства юстиции, которое официально уполномочено способствовать соблюдению и следить за соблюдением прав человека и МГП в Перу, Комитет может использовать дополнительные кадровые и финансовые ресурсы для осуществления своей деятельности. Комитет Перу добился целого ряда серьезных достижений в двух стратегически важных областях своей деятельности. Сюда относятся присоединение Перу к инструментам МГП и их инкорпорирование в национальное право; содействие принятию конкретных национальных мер по имплементации, в том числе анализу национального законодательства для выявления

9 См. сайт Межучрежденческой комиссии по гуманитарному праву: [http://cidh.be/fr/activites%20de%20la%20CIDH#documents\\_travail](http://cidh.be/fr/activites%20de%20la%20CIDH#documents_travail).

пробелов (таких, как защита культурного наследия в случае вооруженного конфликта или других чрезвычайных обстоятельств) и подготовке проектов законов по таким вопросам, как запрет на призыв детей в вооруженные силы, применение силы в правоприменительных операциях, пресечение военных преступлений и других международных преступлений и разработка программ подготовки по МГП для государственного сектора.

Комитет Перу завоевал свою репутацию и признание на национальном уровне благодаря координации своей профессиональной деятельности в области подготовки. Особенно важными в этом отношении были девять курсов подготовки по МГП им. Мигеля Грау, которые проводятся на ежегодной основе начиная с 2006 г. Они предназначались в основном для представителей государственного сектора: исполнительных органов власти, судей и профессионалов-юристов, а также служащих вооруженных сил и полиции. Кроме того, Комитет организовал целый ряд курсов обучения по более конкретным вопросам, таким как защита культурных ценностей в случае вооруженного конфликта и защита детей в судебной практике Международного уголовного суда. И наконец, стоит особо сказать о роли Комитета в выполнении обязательств Перу по представлению докладов. Этот орган неоднократно координировал подготовку официальных докладов по вопросам, связанным с МГП и (или) международным правом прав человека, включая доклады по требованию Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций (например, о выполнении Дополнительных протоколов 1977 г.), Организации американских государств (например, касающиеся лиц, пропавших без вести, и имплементации МГП на национальном уровне), Комитета по насильственным исчезновениям и специальным процедурам Совета по правам человека ООН.

В **Мексике** Межведомственный комитет по МГП, созданный в 2009 г., уже завоевал признание в качестве правительственного органа, отвечающего за вопросы, связанные с МГП. Он также успешно расширил диалог и дискурс по МГП за пределы традиционной сферы внешней политики в область национальной политики и законотворческих дебатов. Комитет доказал свою полезность, добившись более широкого понимания актуальности МГП в мексиканском правительстве, истолковав неясные места и устранив ошибочное понимание МГП, имевшее место в государственных органах власти. Он продемонстрировал свою ценность в качестве платформы для обсуждения и координации вопросов, касающихся МГП; он сумел постепенно поднять чувствительные вопросы, обсуждение которых в Мексике не проводилось, и помог устранить пропасть между гражданским сектором и силами обороны. В качестве постоянно действующего консультативного органа исполнительной федеральной власти он доказал свою эффективность, оказывая поддержку распространению информации о МГП и его имплементации на национальном уровне и формируя позицию Мексики и ее внешнюю политику по вопросам, касающимся МГП. Председательствует в Комитете в течение одного года по очереди один из его четырех постоянных членов-учреждений — эта система должна обеспечить

ответственность каждого из них за достижение целей Комитета; непрерывность работы Комитета обеспечивает постоянный технический секретариат. В своей работе Комитет руководствуется годовой программой деятельности и представляет ежегодные отчеты президенту республики. Его конкретные достижения, например принятие закона, касающегося использования и защиты названия и эмблемы красного креста в марте 2014 г., быстро сделали этот Комитет одним из наиболее динамичных в регионе.

Эти три национальных комитета, несомненно, имели позитивное воздействие на имплементацию МГП на национальном уровне, его интеграцию в национальное право и процедуры и на стремление соблюдать его в соответствующих странах, также комитеты оказывали поддержку своим государствам в деле содействия и обеспечения уважению МГП.

Если отвлечься от специфических характеристик каждой страны, то можно сказать, что три национальных комитета, о которых речь шла в данной статье, имеют общие черты, которые, как представляется, способствовали их эффективности. Например, во всех трех случаях членство в этих комитетах, имеющиеся в их распоряжении ресурсы и их рабочая структура были такими, какие необходимы для выполнения их обязанностей и обеспечения преемственности их работы. Это включает наличие постоянно действующего секретариата (или назначенного секретаря) и рассмотрение конкретных вопросов посредством рабочих групп. Каждый комитет утвердил свою роль в качестве экспертного консультативного органа благодаря самым различным видам деятельности, таким как анализ отдельных вопросов и выдвижение законодательных предложений, организация международных конференций и представление своих правительств на таких мероприятиях и выполнение требования о подготовке докладов от имени своих правительств. Эти виды деятельности часто согласовывались с повесткой дня в области внутренней и внешней политики трех государств и соответствовали конкретным международным обязательствам.

Эти три национальных комитета завоевали репутацию и признание благодаря их деятельности по распространению информации о МГП и проведению курсов подготовки, предназначенных для ключевых правительственных учреждений и групп в своих странах. Эти комитеты сумели также стать со временем неотъемлемой частью правительственных структур своих государств и выполнять признанную консультативную функцию для своих правительств.

Описанные выше национальные комитеты являются, конечно, не единственными успешными национальными комитетами по МГП, существуют и многие другие в равной степени эффективные национальные комитеты. Но эти три могут служить в качестве примера при изучении того, чего можно добиться на национальном уровне в рамках усилий по построению эффективной системы по обеспечению более полного соблюдения МГП и пресечения нарушений.