

ОТЧЕТЫ И ДОКУМЕНТЫ

Роль Международного Комитета Красного Креста (МККК) в ситуациях насилия, не достигающих порога вооруженного конфликта

Программный документ, февраль 2014 г.

: : : : : :

Краткое содержание

Программный документ, озаглавленный «МККК: миссия и деятельность», определяет миссию Международного Комитета Красного Креста следующим образом:

«Международный Комитет Красного Креста (МККК) является беспристрастной, нейтральной и независимой организацией, чьи цели и задачи носят исключительно гуманитарный характер и заключаются в том, чтобы защищать жизнь и достоинство людей, пострадавших от вооруженных конфликтов и других ситуаций насилия, и предоставлять им помощь. Пропагандируя и укрепляя гуманитарное право и универсальные гуманитарные принципы, МККК прилагает все усилия к тому, чтобы предотвратить страдания людей. МККК, основанный в 1863 г., стоит у истоков Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца. МККК руководит деятельностью Движения по оказанию международной гуманитарной помощи в ситуациях вооруженных конфликтов и других ситуациях насилия и координирует ее» (подчеркнуто нами).

Этот программный документ четко объясняет, какие ситуации насилия становятся объектом деятельности МККК: ситуации, в которых насилие носит коллективный характер, но которые не достигли порога вооруженного конфликта. Такие ситуации, в частности, характеризуются тем, что насилие осуществляется одной или несколькими группами, состоящими из большого количества людей. Иные виды насилия (межличностное или направленное против собственной жизни и здоровья) не являются тем насилием, которое МККК обозначает как «другие виды насилия» в заявлении о миссии организации, приведенном выше.

В этом программном документе также указываются критерии, которым должна удовлетворять ситуация, для того чтобы МККК принял решение о проведении гуманитарной операции. В отличие от ситуаций вооруженного конфликта, относительно которых МККК всегда имел четкую и определенную позицию и действовал на основе мандата согласно международному гуманитарному праву, в других ситуациях насилия МККК действует на основании своего права гуманитарной инициативы в соответствии с Уставом Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца и по своему выбору в зависимости от имеющихся критериев.

Первый из этих критериев, который является отправной точкой любой деятельности МККК, — наличие значительных гуманитарных последствий, к которым привела ситуация насилия. Ужасающие случаи кровопролития в последние десятилетия стали результатом все более разнообразных и сложных ситуаций насилия. Многие из этих ситуаций, не достигших порога юридического статуса вооруженного конфликта, имеют такие гуманитарные последствия, которые превосходят последствия вооруженных конфликтов. В таких случаях МККК не поворачивается спиной к людским страданиям из-за того, что эти страдания не признаны результатом насилия, совершенного во время вооруженного конфликта. Его внимание к ситуациям, которые не регулируются международным гуманитарным правом, не ново: МККК проводил гуманитарные операции в таких ситуациях со времени своего образования (в XX веке самой распространенной среди них была деятельность в интересах лиц, задержанных по политическим мотивам). Опираясь на длительную историю своей оперативной деятельности, МККК видоизменяет свою политику в соответствии с изменением гуманитарной обстановки и в свете собственного опыта.

Помимо критерия значительности гуманитарных последствий имеется второй критерий: гуманитарная акция, которую собирается проводить МККК, представляет собой адекватный ответ на эти гуманитарные последствия. Действительно, основная цель МККК состоит в том, чтобы дать беспристрастный гуманитарный ответ на потребности людей, которые пострадали от насилия. В этом отношении нужно уметь соизмерять адекватность гуманитарной работы с ожидаемым воздействием на жертв. Принятие в данном контексте МККК и принципов его деятельности (гуманность, беспристрастность, независимость, нейтральность), опыт МККК в некоторых



конкретных областях и его способность действовать всесторонне, знание МККК ситуации и тех, кто отвечает за насилие, его способность работать в сотрудничестве, особенно с национальными обществами Красного Креста или Красного Полумесяца, — это лишь некоторые из множества факторов, позволяющих МККК проанализировать, является ли работа, которую он собирается провести, действительно релевантной.

Данный программный документ также рассматривает принцип согласия государства, на территории которого МККК предполагает проводить гуманитарную операцию.

И наконец, в ситуациях насилия, которые находятся ниже порога вооруженного конфликта, МККК предпочитает работать в партнерстве с другими организациями, а именно с национальным обществом. Обычно первым реагирует на ситуацию именно национальное общество и первым имеет возможность это сделать, так как оно уже присутствует на данной территории, когда страна оказывается в чрезвычайной ситуации; это особенно справедливо для ситуаций, не достигших порога вооруженного конфликта.

I. Введение

В последние десятилетия ужасающие случаи кровопролития стали результатом все более разнообразных и сложных ситуаций насилия, которые не всегда перерастали в вооруженные конфликты, — это касается и тех, кто совершал насилие, и самих явлений. Эти, иногда хронические, ситуации насилия — независимо от того, порождены ли они социальными или политическими волнениями, напряжением на почве самоопределения и репрессивной или дискриминационной политикой государства или происшедшими преступлениями, — создают драматическую гуманитарную обстановку, последствия которой равнозначны или даже превосходят последствия вооруженных конфликтов. Они возникли на фоне глобализации, которая в отдельных случаях усугубила неравенство в обществе, ускорила «приватизацию» насилия при отсутствии государственных служб в некоторых контекстах или подтолкнула к «поискам идентичности» либо политическим или социальным раздорам. Такие факторы, как доступность оружия, изменение климата, урбанизация, миграция и развитие технических средств связи, способствуют росту насилия, развязывая руки некоторым злоумышленникам. Насилие также может осуществляться государством, которое, используя правоохранительные органы, арестовывает и задерживает граждан, становясь субъектом насилия.

Данный программный документ призван определить ситуации насилия, которые попадают в сферу действия Международного Комитета Красного Креста (МККК), даже если они не достигают порога вооруженного конфликта: речь идет о насилии, которое совершается коллективно.

МККК — это гибкая организация, и, значит, она приспосабливается к изменениям. На протяжении более 150 лет своего существования МККК стремится смягчить страдания людей, которые оказались в ситуации коллективного насилия, будь то вооруженный конфликт или другая ситуация, связанная с насилием. С начала своего основания в конце XIX века, когда Европа переживала период социальных потрясений, организация поступала так даже в ситуациях насилия, не достигавших порога вооруженного конфликта. В наше время МККК продолжает действовать в обстановке современных явлений коллективного насилия, реагируя на их гуманитарные последствия в пределах своих возможностей и полномочий.

МККК также учитывает в своей политике происходящие изменения. В настоящем документе описывается общее направление и основные принципы его работы в ситуациях насилия, которые не попадают под определение вооруженного конфликта. Здесь еще раз подтверждается, что реальная забота МККК — страдания человека: это обусловлено принципом гуманности, первым из Основополагающих принципов, на которых базируется гуманитарная работа Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца (далее —Движение). Независимо от причин сложившейся ситуации МККК задает вопрос: что можно сделать, чтобы облегчить страдания людей?

Данный программный документ, озаглавленный «Роль Международного Комитета Красного Креста (МККК) в ситуациях насилия, не достигающих порога вооруженного конфликта», представляет собой систему координат, позволяющую МККК ориентироваться в своей работе в таких ситуациях насилия. В самом деле, миссия МККК и его деятельность во время вооруженных конфликтов обусловлены мандатом, основанным на международных договорах по международному гуманитарному праву (МГП), и поэтому организация решительно настроена работать во всех таких ситуациях. В случае других ситуаций насилия положение иное. С годами на основе практической деятельности и права Красного Креста, или права Движения, МККК определил конкретные критерии своего участия при возникновении таких ситуаций. Эти критерии изложены в данном программном документе.

II. Сфера деятельности

Программный документ, озаглавленный «МККК: миссия и деятельность» 1 , обозначает сферу работы МККК:

- 1. международные или немеждународные вооруженные конфликты;
- 2. другие ситуации насилия;
- 3. стихийные бедствия, техногенные катастрофы и пандемии;
- 4. другие ситуации.
- 1 МККК: миссия и деятельность. М.: МККК, 2009.



Данный программный документ рассматривает только вторую область работы.

«Другие ситуации насилия» — это ситуации, в которых акты насилия совершаются коллективно, но насилие не достигает порога вооруженного конфликта. Такое различие, особенно

В данном программном документе речь идет о ситуациях, в которых акты насилия совершаются коллективно, но не достигают порога вооруженного конфликта.

между «немеждународными вооруженными конфликтами» и «другими ситуациями [коллективного] насилия», важно, когда речь заходит не только об определении применимого права (см. ниже раздел V), но и об источнике миссии и деятельности МККК в таких ситуациях (см. ниже раздел IV).

А. Внутренние беспорядки и ситуация напряженности

Не существует общепринятого юридического определения ситуаций насилия, иных, чем вооруженные конфликты, в которых действует МККК. В течение XX века были сделаны разнообразные попытки сформулировать такие понятия, как «внутренние беспорядки» и «ситуация напряженности», с тем чтобы подтвердить роль МККК в таких ситуациях и определить, какие акты насилия не подпадают под МГП. Оба понятия описаны в Комментарии к статье I Дополнительного протокола II²:

«Никакие определения здесь не даются. Понятие нарушения внутреннего порядка и обстановки внутренней напряженности можно проиллюстрировать на примерах подобных ситуаций, не пытаясь сделать их перечень исчерпывающим. Это такие нарушения общественного порядка, как демонстрации без заранее согласованного плана; отдельные и спорадические акты насилия, в отличие от военных действий, ведущихся вооруженными силами или вооруженными группами; другие действия подобного рода, включая, в частности, массовые аресты людей за их деятельность или взгляды.

...МККК дал следующее описание внутренних беспорядков на первой сессии Совещания правительственных экспертов в 1971 г.: "К ним относятся ситуации, которые не являются немеждународными вооруженными конфликтами как таковыми, но в которых существует противостояние внутри страны, характеризующееся определенной степенью серьезности или продолжительности и актами насилия. Эти последние могут принимать различные формы, от спонтанного зарождения акций протеста до борьбы между более или менее организованными группами и властями. В таких ситуациях, которые не обязательно перерастают в открытую борьбу, власти прибегают к крупным силам полиции или даже к вооруженным силам, чтобы восстановить порядок внутри

² Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера, 8 июня 1977 г. (Протокол II).

страны. Большое количество жертв обусловило необходимость применить минимум гуманитарных норм".

Что касается ситуаций внутренней напряженности... они включают в себя, в частности, ситуации серьезной напряженности (политической, религиозной, расовой, социальной, экономической и т.д.), а также могут быть последствием вооруженного конфликта или внутренних беспорядков. Такие ситуации характеризуются одним или несколькими из следующих признаков, если не всеми одновременно:

- массовые аресты;
- большое количество «политических» заключенных;
- возможно, плохое обращение с задержанными или негуманные условия их содержания;
- приостановка действия основных судебных гарантий либо в рамках провозглашения чрезвычайного положения, либо просто фактическая;
- заявления об исчезновениях.

...как было определено выше, бывают внутренние беспорядки, не являющиеся вооруженными конфликтами, когда государства используют вооруженные силы для восстановления порядка; бывают ситуации внутренней напряженности, не являющиеся внутренними беспорядками, когда силу используют как предупредительную меру в целях поддержания уважения к правопорядку.

Эти определения не содержатся ни в одной из конвенций, но являются частью доктрины МККК. Разработанные для практических целей, они могут способствовать разъяснению этих терминов, которые впервые появляются в международном правовом документе»³.

Согласно данному описанию, сам факт того, что имеются «"политические" заключенные» или негуманные условия содержания под стражей, что были нарушены судебные гарантии или наблюдалось дурное обращение, достаточен для того, чтобы квалифицировать ситуацию как ситуацию «внутренней напряженности».

«Акты коллективного насилия», о которых говорится в данном программном документе, включают в себя следующие общие характеристики:

- определенная степень насилия;
- насилие совершается одной или несколькими крупными группами люлей;
- насилие имеет или может иметь гуманитарные последствия.

³ Комментарий к Дополнительному протоколу к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающемуся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера / ред. Ив Сандо, Кристоф Свинарски, Бруно Циммерман. М.: МККК, 1998. пп.. 4474—4478.



В. Почему бы просто не говорить «внутренние беспорядки» и «внутренняя напряженность»?

Термины «внутренние беспорядки» и «внутренняя напряженность» стали использоваться в ХХ в. (например, термин «внутренние беспорядки» был использован в тексте Устава Движения 1928 г., см. ниже раздел IV, В, 1) в вышеприведенном описании ситуаций 1970-х гг.

Понятие коллективного насилия появилось в конце XX в., и в настоящее

Эти ситуации включают в себя внутренние беспорядки, внутреннюю напряженность и другие формы коллективного насилия, не достигающие порога вооруженного конфликта. Они не всегда видимы и не обязательно происходят публично; скорее, они случаются за крепкими стенами мест содержания под стражей.

время было бы трудно квалифицировать любое событие, которое не является вооруженным конфликтом, как «внутренние беспорядки» или «внутреннюю напряженность». Особенно трудно было бы квалифицировать как «внутренние беспорядки» или «внутреннюю напряженность» трансграничное или международное насилие. Кроме того, описания, приведенные выше в Комментарии, создают впечатление, что как «внутренние беспорядки», так и «внутренняя напряженность» подразумевают использование силы государством.

Таким образом, даже если большую часть ситуаций коллективного насилия, которые находятся ниже порога вооруженного конфликта, станут по-прежнему обозначать терминами «внутренние беспорядки» и «внутренняя напряженность», при использовании этих терминов нельзя исключать отдельные формы коллективного насилия.

Например, некоторые ситуации насилия можно квалифицировать как коллективные, но у них не обязательно будут характеристики вышеприведенных описаний внутренних беспорядков или напряженности: это насилие между негосударственными группами, основанное на принадлежности к сообществу, этнической группе, племени, религии, клану и т. д. Это насилие, порожденное бандами, картелями или мафией, — международное по своей природе; акты насилия, предпринимаемые как часть социальной или профсоюзной борьбы, для того чтобы получить доступ к земле или ресурсам и т. д.

С. «Коллективное насилие» в типологии насилия

Когда МККК использует выражение «вооруженные конфликты и другие ситуации насилия», слова «другие ситуации насилия» могут произвести на неподготовленного читателя такое впечатление, будто все ситуации насилия являются областью действий МККК. Это не так. МККК концентрирует свою деятельность на таких ситуациях насилия, которые считаются коллективными согласно типологии насилия, определенной Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) в докладе «Насилие и его влияние на здоровье»⁴.

4 Насилие и его влияние на здоровье. Доклад о ситуации в мире. М.: Весь мир, 2003. Та же типология использовалась Международной Федерацией обществ Красного Креста и Красного Это относительно простая типология, которая включает в себя три категории: насилие, направленное против собственной жизни и здоровья, межличностное насилие и коллективное насилие⁵.

Эта первоначальная категоризация проводит различие между насилием, которое человек направляет на самого себя, насилием, причиненным другим человеком или небольшой группой людей, и насилием, причиненным более крупными структурами, такими как государства, организованные политические группы, самоорганизовавшиеся группы охраны общественного порядка (милиция) и террористические организации⁶.

D. Концепция группы

«Коллективная» природа насилия выражается в том, что оно совершается «группой». Группа включает в себя большое количество людей и может быть структурированной или организованной, а может и не быть (например, очень четко организованная государственная группа или относительно неструктурированная толпа демонстрантов). Ее члены чувствуют, что они принадлежат к группе (у них общая идентичность, коллективная цель, совместная деятельность и т. п.). Степень структурирования или организации группы будет влиять на анализ рисков и видов деятельности и рабочих процедур, которые разворачивает МККК. У МККК не может быть одинаковых отношений с малоструктурированными группами и с группами высокоорганизованными.

Е. Заключительные замечания

На основании приведенных здесь определений можно кратко сказать, что форма насилия, которая входит в область компетенции данного документа, это «коллективное насилие, не достигающее порога вооруженного конфликта», которое обладает следующими характеристиками:

- определенная степень насилия⁷;
- акты насилия, совершаемые одной или несколькими группами людей;
- акты насилия, которые имеют гуманитарные последствия или могут их иметь.
 - Полумесяца, см.: IFRC Strategy on violence prevention, mitigation and response 2011—2020, Strategic directions to address interpersonal and self-directed violence, доступно по адресу: http://www.ifrc.org.
- 5 Первые два типа не входят в область применения данного документа, см. раздел III ниже. А в соответствии с определением ВОЗ «коллективное насилие» включает в себя вооруженные конфликты и другие ситуации насилия. В данном программном документе рассматриваются только ситуации коллективного насилия, не достигающие порога вооруженного конфликта.
- 6 Насилие и его влияние на здоровье; см. примечание 4 выше, с. 6.
- 7 Насилие может быть физическим или психологическим. Психологическое насилие относится к действиям и поведению, которые могут отрицательно повлиять на психическое здоровье человека, психологический климат в группе или в сообществе, таким как эмоциональная враждебность, угрозы, утаивание сведений, насильственная изоляция, уничтожение собственности, запугивание и пассивная агрессия. Не всегда легко провести четкие различия между гуманитарными последствиями актов психологического насилия и актов физического насилия, которые часто совершаются одновременно. См. также раздел VI, А, 1 ниже о гуманитарных последствиях насилия.



В общем и целом МККК анализирует динамику насилия и поведение участников, с тем чтобы определить, какие действия следует предпринять.

Каждая ситуация насилия обладает своей собственной динамикой, это влияет на гуманитарные потребности и ответные действия.

Само существование ситуации коллективного насилия не является достаточным для того, чтобы МККК принял решение реагировать на потенциальные гуманитарные последствия. Решение действовать зависит от анализа критериев участия, которые описаны ниже в разделе VI.

III. Ситуации, не рассматриваемые в данном программном документе

Этот программный документ не относится к следующим ситуациям: вооруженные конфликты⁸, ситуации межличностного или направленного против собственной жизни или здоровья насилия и ситуации, в которых нет насилия.

И следовательно, этот программный документ не относится к актам насилия, которые не совершаются коллективно, то есть к тем актам, которые ВОЗ обозначила как межличностное насилие и насилие, направленное против собственной жизни или здоровья 10.

Данный программный документ также не относится к ситуациям, в которых нет насилия как такового: это природные стихийные бедствия, техногенные катастрофы, пандемии и другие ситуации, в которых МККК может действовать в таких особых

Этот программный документ не применяется к следующим ситуациям:

- международные или немеждународные вооруженные конфликты;
- ситуации межличностного насилия или насилия, направленного против собственной жизни или здоровья;
- ситуации, в которых отсутствует насилие.

областях, как восстановление семейных связей и распространение знаний о МГП и Основополагающих принципах, на что МККК был выдан четкий мандат.

- 8 На практике некоторые ситуации насилия, отраженные в данном документе, разворачиваются в обстановке, на которую также влияет вооруженный конфликт. В такой обстановке данный программный документ применяется только к ситуации насилия, не достигающей порога вооруженного конфликта. Кроме того, здесь применимы четкие юридические рамки (см. раздел V ниже). Определение вооруженных конфликтов см.: Вите, С. Типология вооруженных конфликтов в международном гуманитарном праве: правовые концепции и реальные ситуации // Международный журнал Красного Креста. 2009. № 873.
- 9 «Насилие в семье и насилие над интимным партнером...; Насилие в общине совершается над тем, с кем преступник не состоит в родстве; преступник и жертва могут быть знакомы или не знакомы друг с другом» (Насилие и его влияние на здоровье; см. примечание 4 выше, с. 6). Межличностное насилие отличается от коллективного насилия тем, что последнее совершается большим количеством людей, обычно по социальным, политическим и/или экономическим причинам.
- 10 «Покушение на собственную жизнь или здоровье», там же.

Независимо от типа ситуации у МККК есть «право гуманитарной инициативы», которым наделили его государства и составные части Движения в статье 5 (3) Устава Движения. Однако данный документ относится только к ситуациям насилия, определенным выше в разделе II.

IV. Миссия МККК и работа в ситуациях насилия, не достигающих порога вооруженного конфликта: правовое обоснование

А. Миссия МККК и его работа в ситуациях насилия, не достигающих порога вооруженного конфликта, обусловлены его оперативной деятельностью

Как только МККК был создан, его непосредственной заботой стало облегчение страданий жертв ситуаций насилия, не подпадающих под МГП. Различные восстания, волнения, беспорядки и революции, которые произошли в конце XIX и в начале XX в. 11, мобилизовали ресурсы организации, в основном на поддержку национальных обществ, с тем чтобы способствовать их созданию там, где их не было, а также чтобы оказывать помощь и посещать политических заключенных.

В течение XX в. МККК постепенно увеличивал масштаб своей деятельности в областях, где МГП не применялось, и обозначал рамки своей деятельности в таких ситуациях в свете своей практической работы и в своих внутренних базовых документах. Эти внутренние документы 12 подтверждают, что, в дополнение к юридическому освещению ситуации, «существование или вероятность серьезной гуманитарной ситуации является достаточным условием для оправдания предложения наших услуг» 13 . Деятельность МККК в то время в целом была направлена на такие явления, как:

- «волнения и беспорядки достаточной силы»;
- события, длящиеся «определенное время»»;
- стороны, «в некоторой степени организованные»;
- существование «жертв инцидентов» 14.

Практический опыт МККК в конце XX в. 15 подтвердил его намерение реагировать на гуманитарные последствия ситуаций насилия, не достигающих

- 11 Например, восстание в Герцеговине (1875) и политические волнения в Венгрии (1919): обе эти ситуации были ситуациями насилия ниже порога вооруженного конфликта.
- 12 Например, программный документ D851 1965 г., в котором подтверждается роль МККК во время «внутренних беспорядков» и закрепляется его право инициативы в «других случаях вмешательства». Цит. по: Jacques Moreillon, Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des détenus politiques, Editions L'Age D'Homme, Lausanne, 1973, pp. 164—166. См. также программный документ 1978 г., озаглавленный Action du CICR en cas de conflit armé non international, de troubles intérieurs et autres situations.
- 13 Ibid., p. 160.
- 14 См., в частности, внутренний отчет D205 1952 г., цит. по: ibid., р. 120.
- 15 Эта организация стала очень активной за пределами Европы (Латинская Америка, Азия, Ближний Восток, Африка).



порога вооруженного конфликта. МККК диверсифицировал свою деятельность и вышел за пределы посещений политических заключенных, особенно узников 1980-х гг., расширив свою работу в области распределения помощи (материальной и медицинской помощи и раздачи продовольствия) и в области защиты за пределами тюрем. Он соответственно адаптировал свою политику, приняв программный документ о «внутреннем насилии» в 1992 г. 16

Опыт деятельности МККК и его внутренняя политика обусловлены правом Красного Креста — МККК наделен

Объект деятельности МККК с момента его основания — страдающий человек, о котором заботятся даже тогда, когда тот находится в ситуации насилия, не регулируемой международным гуманитарным правом. В течение всей своей истории МККК адаптировал свою деятельность и политику к новым условиям, чтобы учесть гуманитарные последствия таких ситуаций насилия.

правом гуманитарной инициативы, что включает действия в ситуациях, не достигающих порога вооруженного конфликта (см. ниже раздел IV, В).

Этот исторический обзор показывает, что МККК постоянно старается действовать, иногда с осторожностью, но зачастую упрямо и настойчиво, в соответствии с гуманитарными потребностями, порожденными ситуациями коллективного насилия, даже если последние не являются вооруженными конфликтами по смыслу МГП. Таким образом, даже если МККК в силу своего мандата в соответствии с Женевскими конвенциями 1949 г. сосредоточивает свою деятельность на ситуациях вооруженных конфликтов и даже если на практике организация работает в основном именно в таких ситуациях, МККК, руководствуясь принципом гуманности, никогда не отказывался от своего права гуманитарной инициативы в других ситуациях коллективного насилия, которые приводят к страданиям людей.

Данный программный документ является частью этого продолжающегося исторического процесса, и позиция, и выбор МККК остаются неизменными на протяжении нескольких последних десятилетий.

Примеры деятельности МККК в ситуациях насилия, не достигающих порога вооруженного конфликта

<u>Герцеговина — 1875 г.</u> (отрывок из Доклада о деятельности [МККК] за 1863-1883 гг.)

«Инструкции для делегатов Международного Комитета... Они должны по возможности посещать таких больных и раненых в различных местах, где могут находиться такие люди, и должны пытаться предоставить им

¹⁶ Содержание этой политики было опубликовано ее автором в форме статьи: Marion Harroff-Tavel, 'Action taken by the International Committee of the Red Cross in situations of internal violence', in *IRRC*, No. 294, 1993, доступно по адресу: http://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/other/57jmhy.htm.

необходимую помощь. <...> Они должны стараться организовать регулярную и длительную помощь раненым...»

<u>Россия — 1918 г.</u> и <u>Венгрия — 1919 г.</u> (отрывок из Доклада о деятельности [МККК] за 1912—1920 гг.)

«В результате политических и социальных событий, происходивших в России с 1917 г. и в Венгрии в 1919 г., Международный Комитет стал играть такую роль, которую он не играл раньше. <...> Международный Комитет сумел... предпринять прямые и практические действия... с целью помощи политическим заключенным и иностранцам, лишенным всяческой защиты, больным и детям из числа гражданского населения, которые пострадали особенно сильно от блокады и экономического кризиса вследствие беспорядков, вызванных революцией».

<u>Польша — 1924 г.</u> (отрывок из Доклада о деятельности [МККК] за 1923—1925 гг.)

«[Делегат МККК] посетил 20 исправительных учреждений, в которых содержались 9000 мужчин и 1000 женщин, что составляло почти треть от числа всех заключенных в тюрьмах Республики. Из этого количества 870 мужчин и 81 женщина являлись политическими заключенными».

<u>Австрия — 1934 г.</u> (отрывок из Доклада о деятельности [МККК] за период с октября 1930 г. по июль 1934 г.)

«Делегат Международного Комитета посетил... лагерь для перемещенных внутри страны лиц Валлерсдорф. ...Политические заключенные, за исключением тех, кто содержится в полицейских тюрьмах или судах, сконцентрированы в лагере Валлерсдорф и насчитывают около 4600 человек».

<u>Германская Демократическая Республика и Федеративная Республика</u> <u>Германия — 1957 г.</u> (отрывок из Годового отчета за 1957 г.)

«В 1957 г., с разрешения Правительства Германской Демократической Республики, делегат МККК в сопровождении представителя национального Общества Красного Креста посетил три тюрьмы и два исправительных трудовых лагеря. <...> В 1957 г. [в Федеративной Республике Германия] делегат МККК в сопровождении представителя национального Общества Красного Креста посетил 19 тюрем и исправительных учреждений, а также две больницы системы исправительных учреждений».

<u>Южная Африка — 1967 г.</u> (отрывок из Годового отчета за 1969 г.)

«В мае делегаты МККК вылетели в Южную Африку, где, с согласия правительства Претории, они посетили всех политических заключенных, отбывавших наказание в тюрьмах. 945 заключенных находились в пяти тюрьмах на острове Роббен, тюрьме Виктор-Форстер, тюрьме Бьендонне, центральной тюрьме Претории и тюрьме Барбертона».



<u>Чили — 1974 г.</u> (отрывок из Годового отчета за 1974 г.)

«К 31 декабря 1973 г. [делегаты МККК] совершили 114 посещений, посетив 61 место заключения, и встретились с несколькими тысячами заключенных, которых удерживали военные власти. Действия МККК не только продолжились в 1974 г.: его сфера деятельности значительно расширилась, особенно в деле облегчения страданий».

Филиппины — 1988 г. (отрывок из Годового отчета за 1988 г.)

«В конце 1988 г. МККК практически закончил вторую полную серию посещений гражданских и военных тюрем страны. <...> Во время этих посещений делегаты видели людей, задержанных в связи с инцидентами, вызванными повстанческими волнениями...»

<u>Гаити — 2005 г.</u> (отрывок из Годового отчета за 2005 г.)

«В свете постоянной нестабильности Гаити, по мере того как страна готовилась к всеобщим выборам, назначенным на конец года, МККК продолжил концентрироваться на защите жертв вооруженного насилия, расширяя диалог с заинтересованными группами. Он также помог Красному Кресту Гаити эвакуировать сотни раненых из Сите-Солей, одного из наиболее опасных в смысле насилия трущобных поселений, где работы по сооружению объектов водоснабжения и санитарии, начатые в 2005 г. совместно с национальным Обществом Красного Креста, в некоторой степени затормозили и повернули вспять процесс маргинализации обитателей поселения. Делегаты МККК продолжили отслеживать судьбы отдельных заключенных, арестованных в связи с продолжающимися политическими волнениями».

<u>Папуа — Новая Гвинея — 2012 г.</u> (отрывок из Годового отчета за 2012 г.)

«После того как исследование, начатое в 2011 г., подтвердило позитивную роль нейтральности МККК в деле помощи людям, пострадавшим во время племенных столкновений в Нагорье, организация сфокусировала свое внимание на этих областях и продолжила диалог, начатый с местными вождями и сообществами в последние годы, особенно о защите медицинских учреждений и их персонала. Вместе с Красным Крестом Папуа — Новой Гвинеи МККК предоставил помощь людям, пострадавшим от инцидентов насилия в Нагорье, и сотрудничал с местными властями в деле улучшения медицинских услуг».

В. Миссия МККК и его деятельность в ситуациях насилия, не достигающих порога вооруженного конфликта, базируются на праве Красного Креста и тем самым обусловлены его длительным практическим опытом

Право Красного Креста¹⁷, которое включает в себя Устав Движения и его резолюции, принятые во время уставных мероприятий Движения: Международных конференций Красного Креста и Красного Полумесяца (далее — Международные конференции) и совещаний Совета делегатов¹⁸, — наделяет полномочиями и мандатами составные части Движения¹⁹, что отражено в юридических документах, разработанных на основе предыдущего опыта.

Уставы Движения представляют собой первый юридический источник, а резолюции, принятые во время уставных совещаний Движения, — второй. Право инициативы МККК зиждется на Уставе и тех резолюциях, которые разрешают действовать в ситуациях, не достигающих порога вооруженного конфликта. Наконец, Севильское соглашение и Дополнительные меры, принятые Советом делегатов в 1997 и 2005 гг. соответственно, придают МККК роль ведущего учреждения в международных операциях Движения, связанных с последствиями внутренних беспорядков (см. ниже раздел VIII, В).

1) Уставы Движения (с 1928 по 1986 г.)

С того дня, когда в 1928 г. был впервые принят XIII Международной конференцией, а значит, всеми участниками Международной конференции (государствами и составными частями Движения), Устав Движения, была определена роль МККК, которую он выполняет во всех ситуациях, включая ситуации насилия, о которых говорится в данном программном документе. В частности, статья 7, в которой речь идет о характерных особенностях МККК 20 , была одобрена единодушно. Она формулирует роль МККК на основе его практической деятельности с начала его создания (см. использование терминов «продолжать» и «оставаться»).

- 17 Термин «право Красного Креста» обозначает все юридические и нормативные документы, принятые уставными совещаниями Движения. Право Красного Креста является «мягким правом» (не имеет обязательного характера в международном праве), в отличие от «жесткого права», которое представлено правом, основанным на международных договорах
- 18 Подробнее об уставных совещаниях Движения см.: http://www.cicr.org/eng/who-we-are/move-ment/index.jsp.
- 19 Три составные части Движения это национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца, Международная Федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и МККК
- 20 «Статья 7 Международный Комитет Красного Креста... продолжает являться нейтральным посредником, чье вмешательство признается необходимым, особенно во время войны, гражданской войны или гражданских беспорядков. ...Все вопросы, требующие расследования со стороны нейтрального органа, остаются исключительно в рамках полномочий Международного Комитета Красного Креста» (*International Red Cross Handbook*, ninth edition, ICRC/League of Red Cross Societies, Geneva, 1951, pp. 307—308).



Исправленная версия Устава, принятая в 1952 г., описывает роль МККК фактически теми же словами²¹. Настоящая версия Устава²², принятая на основе консенсуса государствами и составными частями Движения в 1986 г., сформулирована очень похоже.

Говоря о ситуациях насилия, которые находятся ниже порога вооруженного конфликта, государства и составные части Движения признали, принимая данный Устав, следующее:

- 1. МККК играет особую роль во время «внутренних беспорядков» (то есть «внутренних волнений»²³);
- 2. МККК имеет право на гуманитарную инициативу во всех ситуациях, которые могли бы улучшиться от его работы как исключительно нейтральной и независимой организации.

Независимо от того, к какому типу относится ситуация коллективного насилия, не достигающая статуса вооруженного конфликта (будь то внутренние беспорядки или другой тип коллективного насилия), МККК действует на основе своего «уставного» права инициативы, в соответствии, в зависимости от конкретного случая, со статьей 5.2 (г) о внутренних беспорядках и/или статьей 5.3 о других ситуациях.

Право Красного Креста также в таких ситуациях наделяет полномочиями национальные общества и Международную Федерацию Красного Креста и Красного Полумесяца (далее — Международная Федерация). Эти полномочия в первую очередь указаны в преамбуле к Уставу Движения, где упоминаются «другие чрезвычайные ситуации», в которых составные части Движения выполняют свою миссию. Статья 3 Устава также говорит о «других чрезвычайных обстоятельствах», определяя мандат национальных обществ во всех ситуациях, включая ситуации насилия, определенные в данном

- 21 «Статья 6... 5. В качестве нейтрального учреждения, чья гуманитарная деятельность в основном осуществляется во время войны, гражданской войны или внутренних беспорядков, [МККК] старается всегда обеспечивать защиту и помощь жертвам таких событий и их прямых последствий как среди военнослужащих, так и среди гражданского населения. <... > 6. Он выступает с любой гуманитарной инициативой, которая соответствует его роли исключительно нейтрального и независимого учреждения и посредника, а также рассматривает любой вопрос, требующий рассмотрения такой организацией» (International Red Cross Handbook, eleventh edition, ICRC/League of Red Cross Societies, Geneva, 1971, p. 276).
- 22 «Статья 5: Международный Комитет Красного Креста... 2. Согласно его Уставу роль Международного Комитета Красного Креста заключается, в частности, в том, чтобы... г) в качестве нейтрального учреждения, чья гуманитарная деятельность в основном осуществляется во время международных и любых других вооруженных конфликтов, а также во время внутренних беспорядков и волнений, стараться всегда обеспечивать защиту и помощь жертвам таких событий и их прямых последствий... 3. Международный Комитет может выступать с любой гуманитарной инициативой, которая соответствует его роли исключительно нейтрального и независимого учреждения и посредника, а также может рассматривать любой вопрос, требующий рассмотрения такой организацией» (Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца. Сборник Уставов и других документов. М.: МККК, 1995, с. 18—19). См. также: Устав Движения с поправками, внесенными в 1995 и 2006 гг., доступно по адресу: https://www.icrc.org/rus/assets/files/red-cross-crescent-movement/movement_statutes_rus.pdf.
- 23 Французский термин «troubles intérieurs» можно перевести как «внутренние беспорядки» или «внутренние волнения» их можно считать синонимичными выражениями.

программном документе, как на территории страны, так и во время международных операций. Статья 6.3 Устава, в свою очередь, подтверждает, что роль Международной Федерации состоит в том, чтобы поддерживать «все формы гуманитарной деятельности» национальных обществ. Общий и особый мандаты национальных обществ на действия в ситуациях насилия, независимо от их типа, также определены в резолюциях, принятых уставными совещаниями Движения.

2) Резолюции, принятые во время уставных мероприятий Движения — Международных конференций и совещаний Совета делегатов

Согласно статье 5.2 (3) Устава Движения одна из задач МККК состоит в том, чтобы «осуществлять полномочия, возложенные на него Международной конференцией». Эти полномочия представлены не только в положениях Устава Движения, но и в некоторых резолюциях, принятых Международными конференциями, в которых подчеркивается особая роль МККК в ситуациях насилия, не достигающих порога вооруженного конфликта, а более общая роль принадлежит Движению.

В 1921 г. Резолюция 14^{24} явным образом признала роль Красного Креста в целом, прежде всего его национальных обществ, в ситуациях «гражданской войны, социальных и революционных потрясений». Роль МККК, в частности, была подтверждена в 1938 г. Резолюцией 14^{25} , которая озаглавлена «Роль и деятельность Красного Креста во время гражданской войны» 26 . В 1981 г. была принята Резолюция 6^{27} , которая касалась деятельности Красного Креста во время «внутренних волнений и напряженности». Различные резолюции 28 рассматривают роль МККК и других составных частей Движения в ситуациях насилия, не достигающих порога вооруженного конфликта, в рамках сходных полномочий, предоставленных им различными Международными конференциями и Советом делегатов.

Среди нормативно-правовых документов, принятых Движением, особенно примечательны Севильское соглашение²⁹ и его Дополнительные меры³⁰. Они определяют характерные особенности МККК и других составных

- 24 См.: *Бюньон*, Ф. Международный Комитет Красного Креста и защита жертв войны. М.: МККК, 2005. С. 339.
- 25 Cm.: Sixteenth International Conference of the Red Cross, London, June 1938, Report, The British Red Cross Society, London, 1938.
- 26 Поскольку в то время не существовало МГП, применимого к «гражданским войнам» (МГП, регулирующее немеждународные вооруженные конфликты, было кодифицировано в 1949 г.), термин «гражданская война» также относился к ситуациям насилия, не достигающим порога вооруженного конфликта, в частности к «внутренним беспорядкам». См.: J. Moreillon, примечание 12 выше, pp. 58, 96, 103.
- 27 См.: Handbook of the International Red Cross and Red Crescent Movement, примечание 22 выше, р. 751.
- 28 См., например: Резолюция 20, 1948 г., Резолюция 19, 1957 г. и Резолюция 21, 1965 г.
- 29 Севильское соглашение об организации международной деятельности составных частей Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца. Совет делегатов, Севилья, ноябрь 1997 г.
- 30 Резолюция 8 Выполнение Севильского соглашения. Дополнительные меры, направленные на более эффективное выполнение Севильского соглашения //Международный журнал Красного Креста. 2005. № 860. С. 267—280.



частей Движения — главным образом на основе Устава Движения (подробнее см. ниже раздел VIII, В).

V. Право, применимое к ситуациям насилия, не достигающим порога вооруженного конфликта

Одна из важнейших причин для того, чтобы провести различие между «вооруженными конфликтами» и «другими ситуациями насилия», состоит в необходимости определить ту область права, к которой они относятся. Правовой статус ситуаций насилия приводит к многообразным юридическим последствиям, поскольку в ситуациях вооруженного конфликта МГП оговаривает нормы, которые учитывают

Фундаментальные нормы, защищающие людей в ситуациях насилия, не достигающих порога вооруженного конфликта, имеются в национальных законодательствах и в международном праве прав человека. Международное гуманитарное право не применяется в таких ситуациях.

особую природу вооруженных конфликтов и которым должны подчиняться все стороны в конфликте. В других ситуациях насилия МГП не применимо. Негосударственные участники насилия не являются «сторонами», связанными какими-то обязательствами, и, вообще говоря, государство продолжает de jure удерживать монополию на законное применение насилия в таких ситуациях. Действия государства определяются международным правом прав человека и внутригосударственным законодательством³¹.

Потребовалось провести различие между немеждународными вооруженными конфликтами и другими ситуациями насилия, когда были разработаны нормы МГП, применимые к немеждународным вооруженным конфликтам (в 1949 г., в статье 3, общей для всех Женевских конвенций 1949 г.).

Дополнительный протокол II, принятый в 1977 г. специально для того, чтобы укрепить МГП в области немеждународных вооруженных конфликтов, в явной форме рассматривает различия между немеждународными вооруженными конфликтами и другими ситуациями насилия (в Протоколе II используется термин «нарушения внутреннего порядка и... обстановка внутренней напряженности») и там четко сказано, что МГП не применяется в этих случаях (статья 1.2)³².

³¹ Постольку, поскольку внутреннее законодательство согласуется с международными нормами прав человека.

³² Комментарий к этой статье звучит так: «Сфера применения международного гуманитарного права не распространяется в настоящее время на внутренние беспорядки и ситуации напряженности; МККК осуществлял деятельность в этой области, рассматривая каждый конкретный случай отдельно. Тем не менее это не значит, что не существует международной правовой защиты, применимой в таких ситуациях, — эти случаи подпадают под действие международных и региональных документов по правам человека». Комментарий к Дополнительному протоколу Ії; примечание 3 выше, п. 4479.

Фундаментальные нормы, защищающие лиц в ситуациях насилия, не достигших порога вооруженного конфликта, содержатся главным образом в международном праве прав человека и в национальных законодательствах³³.

VI. Критерии участия

Как сказано в программном документе «МККК: миссия и деятельность»³⁴,

«МККК предлагает свои услуги, основываясь на МГП, а также принимая во внимание в первую очередь гуманитарные потребности, которые существуют или могут возникнуть» (подчеркнуто нами).

Программный документ далее гласит:

«В других ситуациях насилия МККК предлагает свои услуги в том случае, если это оправданно степенью неудовлетворенных потребностей и неотложностью такой работы. Кроме этого, он учитывает ту практическую пользу, которую может принести как исключительно нейтральная и независимая организация, а также свой опыт. МККК предлагает свои услуги, если серьезность неудовлетворенных нужд

Когда МККК рассматривает необходимость и возможность гуманитарных акций в ситуациях насилия, не достигающих порога вооруженного конфликта, он тщательно анализирует следующие критерии:

- ситуация насилия имеет серьезные гуманитарные последствия;
- гуманитарная операция, которую планирует МККК, представляет собой адекватный ответ на эти последствия.

Если удовлетворены оба условия, МККК, взвесив имеющиеся риски, решает действовать, прямо или в поддержку национального общества, чтобы облегчить страдания жертв.

и срочность ситуации гарантируют такой шаг. Он также рассматривает возможность сделать больше, чем другие, благодаря своему статусу особо нейтральной и независимой организации и благодаря своему опыту».

В этом разделе объясняется, что принимает во внимание МККК, когда пытается определить, нужно ли проводить гуманитарную операцию и какого типа в ответ на гуманитарные последствия ситуации насилия, которая не является вооруженным конфликтом. Здесь поэтапно описывается аналитическая работа, которая должна предшествовать решению МККК действовать в таких ситуациях.

³³ Согласно Международному суду эти фундаментальные нормы включают в себя общие принципы, такие как элементарные соображения гуманности, которые следует учитывать всегда, как во время мира, так и во время войны (см.: Corfu Channel Case (Merits), ICJ Reports 1949, р. 22, и Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, ICJ Reports 1986, р. 102, para. 215).

³⁴ См. примечание 1 выше.



А. Критерий участия 1: ситуация насилия имеет значительные гуманитарные последствия, даже если она не является вооруженным конфликтом

Перед тем как предложить проведение операций в ответ на гуманитарные последствия ситуации насилия, гуманитарная организация, такая как МККК, должна оценить эти последствия, выявить затронутых ими людей и определить их нужды. При оценке также принимаются во внимание ожидаемые гуманитарные последствия, если есть много шансов на ухудшение ситуации.

Гуманитарные нужды возникают вследствие посягательств на жизнь и физическую и психологическую неприкосновенность и вследствие особой уязвимости людей, подвергшихся незаконным нападениям или лишенных существенных услуг из-за ситуации насилия и ее воздействия на людей, предоставление услуг и инфраструктуру.

1) Суть гуманитарных последствий

Суть гуманитарных последствий позволяет организации понять нужды подвергшихся насилию людей и помогает ей идентифицировать таких людей. Следующий список представляет собой неполный перечень прямых и косвенных гуманитарных последствий, которые могут возникнуть вследствие ситуаций, описанных в данном документе (как можно видеть, они часто достаточно похожи на ситуации вооруженных конфликтов):

- наличие убитых и раненых, особенно при помощи огнестрельного оружия;
- физическое и психологическое насилие, включая сексуальное;
- похищение людей, взятие в заложники, торговля людьми и плохие условия содержания, дурное обращение, сексуальное насилие, сексуальное рабство и подневольный труд;
- вовлечение детей в вооруженные группы (включая банды);
- исчезновения, особенно насильственные исчезновения, суммарные казни, неопознанные трупы;
- дурное обращение, включая пытки, в местах временного содержания;
- произвол при задержании, задержания по политическим мотивам, отсутствие правовых или процессуальных гарантий, плохие условия содержания под стражей;
- ограничение возможностей реагировать на нужды пострадавших или ограничение их доступа к жизненно важным услугам вследствие актов насилия, направленных против медицинской миссии (персонала медицинских учреждений и инфраструктуры) или работников гуманитарной сферы в целом;
- проблемы с доступом, которые влияют на состояние здоровья (эпидемии и т. д.), — к воде, медицинской помощи, пище, основным продуктам питания, образованию и т. п. вследствие ограничений в передвижении (из-за отсутствия безопасности, общей обстановки страха, дискриминационной

политики и т. п.) или отсутствия государственных служб (а именно вследствие ситуации насилия);

- перемещение и миграция, которые влекут за собой потерю средств существования (работы, земли и т. д.) вследствие inter alia отсутствия безопасности, обстановки страха, дискриминационной политики или вышеупомянутых проблем доступа;
- стресс и специфические потребности семей жертв, особенно вследствие разлуки или исчезновения членов семей;
- уничтожение имущества или ущерб имуществу: это особенно касается того имущества, которое связано с удовлетворением насущных потребностей (система водоснабжения, медицинские центры, частная собственность например, магазины, склады, офисы, скот, урожай, жилище и транспортные средства).

Эти различные гуманитарные последствия затрагивают, в зависимости от случая, различные категории людей. Идентификация этих людей и их потребностей является существенным элементом анализа гуманитарных последствий. В общем это касается inter alia людей, оказывающихся зависимыми от властей, по отношению к которым они находятся в оппозиции, или тех, кого власти воспринимают как врагов, и членов их семей и сообществ; людей во враждебном окружении, не защищенных от деяний, которые совершаются против них; людей, не способных удовлетворить свои базовые потребности из-за ситуации насилия (задержанные, перемещенные лица, лица, ограниченные в передвижении). Для того чтобы определить способ реагирования, МККК анализирует конкретную уязвимость пострадавших и любые механизмы восстановления устойчивости, которые имеются в наличии или которые нужно развить.

Некоторые из перечисленных выше гуманитарных последствий обусловлены нарушениями права прав человека, жертвами которых становятся конкретные люди. Типичные нарушения права таковы:

- дискриминация;
- покушения на жизнь, физическую или психологическую неприкосновенность и достоинство;
- нарушение правил применения силы;
- ограничение доступа к минимальным условиям выживания (вода, пища, медицинское обслуживание и т. п.) или отказ в этом доступе;
- покушения на единство семьи, включая исчезновения людей;
- лишение свободы передвижения (перемещения, расселение, ограничения в передвижении);
- произвольное или незаконное лишение собственности;
- произвол при аресте или незаконный арест или задержание и неспособность уважать правовые или процессуальные гарантии.

МККК анализирует не только конкретные случаи гуманитарных последствий для пострадавших людей и их нужды, но также причины проблем



и имеющиеся стратегии выживания (чтобы определиться, каким образом следует реагировать).

2) Серьезность и масштаб гуманитарных последствий

Серьезность обусловлена тяжестью гуманитарных последствий и срочностью требуемого ответа, при том что воздействие на людей и их семьи и сообщества может различаться.

Масштаб определяется количеством людей, пострадавших от гуманитарных последствий, и длительностью таких последствий, и это, соответственно, по-разному влияет на людей (и тем самым требует разного ответа), также следует учитывать, затрагивают ли эти последствия только малую группу людей или, напротив, широко распространены.

3) Выводы

МККК признает, что его анализ не может быть основан только на количественных критериях, и поэтому изучает конкретные случаи гуманитарных последствий, которые обусловлены ситуациями насилия в жизни людей, подвергшихся этому насилию, с тем чтобы определить, адекватно ли Комитет реагирует.

Суть, серьезность и масштаб гуманитарных последствий анализируются, чтобы определить их важность и тип действий, которые предпримет МККК.

Этот анализ также помогает выяснить срочность и уровень требуемой реакции. В самом деле, потребности могут быть по природе своей постоянными (и могут потребовать структурного ответа) или, напротив, могут становиться причиной срочных действий.

В зависимости от природы последствий и категории затронутых ими людей, их нужд и планируемых мер реагирования МККК ориентируется в своей работе на более конкретные базовые документы (см. ниже раздел VII).

В. Критерий участия 2: гуманитарная акция, которую собирается предпринять МККК, представляет собой адекватный ответ на определенные гуманитарные последствия

Когда посредством описанного выше анализа (критерий 1) установлено, что ситуация насилия, не достигшая порога вооруженного конфликта, имеет существенные гуманитарные последствия, МККК оценивает, каким образом его действия могут быть оправданны в данном контексте, будут ли эти действия самостоятельными или они будут организованы в поддержку других сил, в основном с точки зрения ожидаемого воздействия на людей.

В этом разделе показаны некоторые из индикаторов, используемых при анализе релевантности гуманитарной операции, которую планирует предпринять МККК.

1) Сущность и отличительные черты МККК

МККК — это признанная во всем мире гуманитарная организация. Ее приверженность Основополагающим принципам³⁵ гуманности, нейтральности, независимости и беспристрастности особенно важна с оперативной точки зрения. Авторитет МККК также признан вследствие конфиденциальности его подхода³⁶.

Более того, репутация МККК во всем мире как надежной, эффективной и профессиональной гуманитарной организации может облегчить его работу в определенных ситуациях.

Упомянутые выше Основополагающие принципы, которых твердо придерживаются все составные части Движения во всех ситуациях (вооруженных конфликтах, других ситуациях насилия, стихийных бедствиях и т. п.), обычно способствуют эффективности гуманитарного ответа. Как говорится в программном документе «МККК: миссия и деятельность», эти принципы «позволяют [МККК] заручиться доверием сторон во время вооруженного Релевантность планируемой МККК операции следует анализировать в контексте и в свете ожидаемого воздействия на людей.

Релевантность зависит от нескольких возможных факторов, обусловленных сущностью МККК, его умением решать конкретные задачи, ресурсами и опытом, его позицией и уровнем доступа в данном контексте и теми партнерскими связями, которые могут образоваться внутри Движения.

Осуществляя такой анализ, надо также принимать во внимание деятельность партнеров, которых МККК может поддержать или мобилизовать, и действия других участников.

конфликта или другой ситуации насилия, особенно когда существует угроза поляризации и радикализации участников, независимо от того, происходит ли это на местном, региональном или мировом уровне»³⁷.

2) Конкретные особенности МККК, необходимые для планируемых действий: компетентность, ресурсы и опыт

Принимая во внимание гуманитарные последствия и определенные потребности (см. выше раздел VI, A), МККК рассматривает различные меры реагирования. В этом отношении он может воспользоваться различными преимуществами, которые включают в себя следующее:

 ресурсы, необходимые для быстрого и качественного гуманитарного ответа, при необходимости длительного действия (человеческие, логистические и финансовые);

³⁵ См. ниже раздел Х.

³⁶ См.: 'The International Committee of the Red Cross's (ICRC's) confidential approach', in *IRRC*, Vol. 94, No. 887, Autumn 2012, pp. 1135—1144, доступно по адресу: http://www.icrc.org/eng/assets/files/review/2012/irrc-887-confidentiality.pdf.

³⁷ См. примечание 1 выше.



- компетентность и опыт, соответствующие контексту (от решения проблем безопасности до работы с чувствительной и конфиденциальной информацией, от судебных вопросов до деятельности в местах содержания под стражей и т. д.);
- целостный и многосторонний подход (широкий спектр деятельности).

3) Позиция МККК по конкретному вопросу

Внутренне присущие МККК качества неоспоримы. Анализ актуальности действий организации должен дать информацию о том, как МККК воспринимается на местах и что делает организацию эффективным участником реагирования на гуманитарные последствия ситуации насилия.

Если МККК уже присутствует в том месте, где возникает ситуация насилия, этот факт присутствия может консолидировать его позицию в данной обстановке и облегчить принятие решения действовать. Анализ идентичности МККК в таких контекстах может а priori означать, что та работа, которую он планирует выполнять, будет принята или, напротив, на нее будут смотреть неодобрительно или даже с протестом.

Потенциальные преимущества МККК в данном контексте могут включать в себя следующие факторы:

- пострадавшие люди признают эту организацию;
- власти и те, кто совершает насилие, признают эту организацию, включая ее возможность повлиять на конфликт;
- надежность организации и предсказуемость ее действий в данном контексте;
- знание обстановки и влиятельные заинтересованные стороны;
- доверие (со стороны властей; тех, кто ответственен за насилие; гражданского общества);
- его история на месте;
- качество его партнерства с национальным обществом.

Все эти факторы могут облегчить МККК доступ к пострадавшим людям, будь то прямой или косвенный доступ (например, через национальное общество).

4) Потенциал Движения

МККК редко оказывается в одиночестве в своем решении отреагировать на гуманитарные последствия ситуации насилия, не достигающей порога вооруженного конфликта. В данном контексте национальное общество (действующее национальное общество) является (если имеются возможность, средства и готовность действовать) ключевым и основным участником гуманитарного реагирования. В большинстве случаев действия только национального общества или только МККК менее эффективны, чем их совместные усилия (см. ниже раздел VIII). Таким образом, это партнерство является решающим фактором релевантности работы МККК.

Мобилизация других составных частей Движения (других или участвующих национальных обществ, Международной Федерации) также может способствовать релевантности действий МККК.

Таким образом, сила МККК может заключаться в его принадлежности к Движению, в сближении с действующим национальным обществом, в его отношениях с местным населением и местными властями и в значительных ресурсах и опыте, — все это может мобилизовать Движение в целом.

5) Анализ ответных действий других участников

Анализ релевантности планируемых действий МККК включает в себя ответ других участников на гуманитарные последствия ситуации насилия.

Первое, что нужно помнить: прежде всего государство несет ответственность за удовлетворение гуманитарных нужд населения (в особенности за принятие профилактических мер и защиту пострадавших людей и оказание помощи им) на своей территории. Со структурной точки зрения оно вводит в действие механизмы контроля (регуляции)³⁸ и выполняет, в свете сложившихся обстоятельств, конкретные действия в помощь людям, пострадавшим от ситуации насилия.

В дополнение к участникам составных частей Движения, которые были упомянуты в предыдущем разделе, другие местные (неправительственные организации, гражданское общество, религиозные организации и организации местного сообщества) или международные акторы (неправительственные организации, ООН или другие организации) могут заниматься гуманитарной деятельностью. Таким образом, МККК должен анализировать их ответные гуманитарные действия, чтобы выбрать наиболее подходящие области деятельности в данном контексте и наиболее правильные стратегии (включая определение способов действий: поддержку, роль субститута, убеждение)³⁹. В частности, если гуманитарный ответ будет включать в себя нескольких участников, возможности для координации (или партнерства) между ними и МККК станут ключевым фактором для анализа.

Окончательной целью анализа является установление «качества» ответных действий на гуманитарные последствия ситуации насилия, с тем чтобы беспристрастно определить, удовлетворяются ли нужды пострадавших людей и, наконец, играет ли МККК адекватную роль как гуманитарный актор в этом деле.

³⁸ Термин «механизм контроля (регуляции)» относится к местным или национальным механизмам, которые имеют политическую (например, парламентская деятельность), судебную или административную (инспекции) сущность, или к механизмам протеста и апелляции (омбудсмен, национальный наблюдатель, комиссия по правам человека).

³⁹ Подробнее о способах деятельности МККК см.: Политика МККК в области предоставления защиты // Международный журнал Красного Креста. 2008. № 871.



С. МККК: проанализировать риски, прежде чем принимать решение действовать

Если удовлетворяются два вышеописанных критерия участия, можно предположить, что МККК решит действовать в ответ на гуманитарные последствия ситуации насилия, которая не является вооруженным конфликтом. Однако перед тем как двинуться дальше, МККК взвешивает серьезные оперативные и институциональные риски на местном и глобальном уровнях, которые могут повлиять на решение (а оно может состоять в том, чтобы пока не предпринимать действий) или на выбор вида деятельности и рабочей процедуры (включая способы действия).

В смысле безопасности, например, МККК имеет богатый опыт работы в обстановке вооруженного конфликта и других ситуаций насилия, которые особенно чреваты осложнениями с точки зрения безопасности. Таким образом, МККК всегда в рабочем порядке анализирует риски безопасности.

Тем не менее полезно проанализировать риски, возникающие в тех ситуациях насилия, характеристики которых различаются от одного контекста к другому и действовать в которых МККК приходилось меньше. Например, явно «криминальная» обстановка среды, в которой предполагается действовать, должна быть проанализирована особенно тщательно, чтобы сориентироваться относительно масштаба вмешательства.

При анализе рисков безопасности принимается в расчет не только безопасность МККК и его персонала, но и безопасность его местных партнеров, в частности национального общества и людей, страдающих от насилия.

Не бывает гуманитарных операций без риска, особенно в ситуациях насилия. Предварительный анализ потенциальных рисков имеет целью не предотвратить гуманитарную акцию или ограничить ее возможности, а скорее определить риски, с тем чтобы примерно оценить их серьезность и, если необходимо, адаптировать свою реакцию или принять меры к тому, чтобы минимизировать или избежать их.

VII. Гуманитарная деятельность МККК в ситуациях насилия, не достигающих порога вооруженного конфликта

Миссия МККК сформулирована следующим образом:

«Международный Комитет Красного Креста (МККК) является беспристрастной, нейтральной и независимой организацией, чьи цели и задачи носят исключительно гуманитарный характер и заключаются

40 Ситуации насилия, которые не являются вооруженным конфликтом, не обязательно носят криминальный характер, а их основные действующие лица — это не обязательно уголовные преступники. Это также черта некоторых ситуаций вооруженного конфликта. Криминальная обстановка, в которой происходит насилие, или тот факт, что лицами, ответственными за насилие, являются преступники, не влияет на юридическую квалификацию ситуации насилия.

в том, чтобы <u>защищать</u> жизнь и достоинство людей, пострадавших от вооруженных конфликтов и других ситуаций насилия, и предоставлять им <u>помощь</u>. Пропагандируя и укрепляя гуманитарное право и универсальные гуманитарные принципы, МККК прилагает все усилия к тому, чтобы <u>предотвратить</u> страдания людей. МККК, основанный в 1863 г., стоит у истоков Международного <u>движения</u> Красного Креста и Красного Полумесяца. МККК руководит деятельностью Движения по оказанию международной гуманитарной помощи в ситуациях вооруженных конфликтов и других ситуациях насилия и координирует их»⁴¹ (подчеркнуто нами).

Эта миссия обязывает МККК сосредоточить свои усилия на защите жертв, то есть людей, пострадавших в ситуации насилия. Поэтому Комитет должен видоизменять свои действия в области защиты, помощи, профилактики и сотрудничества в соответствии с анализом <u>гуманитарных последствий</u> (см. выше раздел VI, A). Такой анализ определит пострадавших, их основные потребности, наиболее серьезные последствия, различные степени срочности действий и т. п.

Анализ <u>адекватности</u> ответных действий, которые планирует МККК (см. выше раздел VI, В), определит, какими активами владеет МККК, включая квалификацию специалистов, опыт и ресурсы, чтобы эффективно ответить на потребности людей, и факторы, которые могли бы помешать работе.

МККК строит свои стратегии действия на основе этого анализа, стремясь достичь наибольшей эффективности. При этом он определяет конкретные приоритеты и цели в соответствии с принципом беспристрастности⁴². Везде, где это возможно, стратегии действия будут направлены не только на «прямые последствия проблем, но и... на их истоки и причины».⁴³

Определяя стратегию операции, <u>начинать надо прежде всего</u> <u>с пострадавших людей и их нужд</u>, которые необходимо анализировать в целом и системно, чтобы выяснить, какая комбинация действий и какие способы действий будут самыми эффективными.

При выборе действий и стратегий МККК рассматривает все факторы, чтобы определить, какая координация потребуется с другими участниками, а также какое <u>партнерство</u>, особенно внутри Движения, можно заключить, чтобы повысить эффективность планируемых мероприятий (см. ниже раздел VIII).

Один из основных активов МККК — это большой опыт специалистов в области защиты, помощи, профилактики и сотрудничества. Адекватность этих ответных действий часто связана с мультидисциплинарным подходом,

⁴¹ См. программный документ «МККК: миссия и деятельность»; примечание 1 выше.

⁴² В соответствии с этим Основополагающим принципом Красный Крест «не проводит никакой дискриминации по признаку национальности, расы, религии, класса или политических убеждений. Он лишь стремится облегчать страдания людей, в первую очередь тех, кто больше всего в этом нуждается». Основополагающие принципы Красного Креста были провозглашены в Вене на XX Международной конференции Красного Креста, состоявшейся в 1965 г.

⁴³ Программный документ «МККК: миссия и деятельность»; примечание 1 выше.



который позволяет комбинировать четыре типа деятельности, чтобы как можно больше усилить ожидаемый эффект действий на пострадавших людей.

Выбор способов действия (повышение уровня осознания своих обязанностей: убеждение, мобилизация, публичное осуждение, поддержка и выполнение замещающих функций) и их сочетания друг с другом — вот другие элементы, которые определяют стратегию действия⁴⁴.

Стратегии действия включают в себя осмысление мотивации тех, кто ответствен за насилие. Акты насилия могут совершаться по разным причинам, особенно социальным, политическим и/или экономическим. На практике обычно очень трудно разделить ситуации насилия на четкие категории на основе мотивации злоумышленников. Очень часто одна ситуация коллективного насилия включает в себя экономические, социальные и/или политические мотивы. Тем не менее важно проанализировать эти возможные мотивы, чтобы включить их в анализ и, таким образом, применить правильные стратегии. В самом деле, МККК не обязательно одинаково подходит к лицам, совершившим насилие, если их мотивация политическая, социальная или чисто экономическая. Форма и содержание этого диалога с ними будут очень разными, в зависимости от природы групп. В частности, криминальная обстановка создает дополнительные трудности для деятельности МККК.

Гуманитарные последствия могут потребовать срочных ответных действий (острая фаза кризиса), долгосрочных ответных действий (хронический кризис) или ответных действий post factum (после острой фазы, например для лишенных свободы людей или для людей, пропавших без вести)⁴⁶.

Стратегии действия принимают во внимание эти разные виды ответа, чтобы распределить их по времени. В частности, МККК имеет <u>длительные обязательства</u>: с самого начала у него должна быть решимость поддерживать эти обязательства в течение продолжительного времени с помощью необходимых ресурсов. Комитет также должен открыто обсуждать с властями продолжительность своих действий. По той же причине он должен с самого начала продумать «<u>стратегию выхода</u>» и передачу контроля другим акторам, например действующему национальному обществу, и оценить это повторно во время операции.

⁴⁴ Больше информации о способах действия МККК можно найти в документе «Политика МККК в области предоставления защиты»; примечание 39 выше.

⁴⁵ В частности, если насилие является деянием организованной преступности (включая транснациональные организованные преступные группировки), согласно формулировке Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности, 15 ноября 2000 г., которая определяется как все незаконные действия преступных организаций и территориальных банд, включая действия, результатом которых является вооруженное насилие.

⁴⁶ В программном документе ICRC Assistance Policy, in *IRRC*, Vol. 86, No. 855 (доступно по адресу: http://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/66dez7.htm) обсуждаются эти вопросы. См. также: M. Harroff-Tavel, 'Do wars ever end? The work of the International Committee of the Red Cross when the guns fall silent', in *IRRC*, Vol. 85, No. 851, 2003, доступно по адресу: http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc_851_haroff-tavel.pdf.

Принцип, на котором должна основываться любая гуманитарная деятельность, состоит в том, что она должна оставаться необходимой для удовлетворения нужд пострадавших людей в течение длительного времени. Со временем эта необходимость, которая могла вначале казаться очевидной, может постепенно уйти в тень. МККК должен принимать это во внимание, периодически пересматривая стратегию своих действий, анализируя актуальность гуманитарных последствий, необходимость операции на сегодняшний день и имеющиеся риски.

Действия МККК в области защиты⁴⁷, помощи⁴⁸, профилактики⁴⁹ и сотрудничества⁵⁰ основаны на многочисленных <u>базовых документах</u>. В мультидисциплинарном спектре деятельности МККК ни один из ее видов как таковой не является предпочтительнее других (не существует действий⁵¹, которые были бы зарезервированы для применения во время вооруженных конфликтов или других ситуаций насилия). Однако способ, которым осуществляются данные действия, и их содержание различаются в зависимости от конкретных характеристик контекста и тех лиц, которые несут ответственность за насилие⁵².

- 47 «Политика МККК в области предоставления защиты» (примечание 39 выше); 'International Committee of the Red Cross (ICRC) policy on torture and cruel, inhuman or degrading treatment inflicted on persons deprived of their liberty', in *IRRC*, Vol. 93, No. 882, 2011, доступно по адресу: http://www.icrc.org/eng/assets/files/review/2011/irrc-882-policytorture.pdf; J. Pejic, 'Procedural principles and safeguards for internment/administrative detention in armed conflict and other situations of violence', in *IRRC*, Vol. 87, No. 858, 2005, доступно по адресу: http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc_858_pejic.pdf; *Эшлиман*, *А*. Защита лиц, содержащихся под стражей: деятельность МККК в местах содержания под стражей // Международный журнал Красного Креста. 2005. № 857; *Enhancing protection for civilians in armed conflict and other situations of violence*, ICRC, 2012, доступно по адресу: http://www.icrc.org/eng/resources/documents/publication/p0956. htm. См. также: Professional standards for protection work carried out by humanitarian and human rights actors in armed conflict and other situations of violence, ICRC, 2013, доступно по адресу: http://www.icrc.org/eng/resources/documents/publication/p0999.htm.
- 48 Программный документ ICRC Assistance Policy, примечание 46 выше.
- 49 'International Committee of the Red Cross: prevention policy', in *IRRC*, Vol. 91, No. 874, 2009, доступно по адресу: http://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/review/review-874-p415.htm.
- 50 Программный документ Policy on ICRC Cooperation with National Societies, 2003, available at: http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/policy_cooperationicrc_ns_ang.pdf; некоторые конкретные вопросы сотрудничества внутри Движения рассматриваются в других соответствующих документах, например: «Политика МККК в области предоставления защиты» (примечание 39 выше); ICRC Assistance Policy (примечание 46 выше), «МККК: миссия и деятельность» (примечание 1 выше); 'The International Committee of the Red Cross's (ICRC's) confidential approach', примечание 36 выше.
- 51 Термин «действия» используется здесь в широком смысле. Конечно, некоторые конкретные действия МККК могут относиться к определенным ситуациям: посещения военнопленных, например, могут иметь место только во время международных вооруженных конфликтов.
- 52 Например, МГП не является подходящей правовой базой для оперативного диалога (в смысле предотвращения или защиты) с виновниками насилия в ситуации насилия, не достигающей порога вооруженного конфликта, или в ситуации насилия с мощным криминальным элементом; МККК не может вступать в диалог с уголовными преступниками и обсуждать вопросы защиты населения таким же образом, как он может обсуждать защиту гражданского населения с повстанцами участниками вооруженного конфликта.



VIII. Суть стратегий МККК в ситуациях насилия, не достигающих порога вооруженного конфликта: партнерство

А. Сотрудничество с партнерами Движения: выбор МККК на всех этапах гуманитарной деятельности в ситуациях насилия, не достигающих порога вооруженного конфликта

В программном документе, озаглавленном «Политика МККК в области сотрудничества с национальными обществами»⁵³, подчеркиваются две задачи: неукоснительно укреплять способность национальных обществ действовать в конкретных областях, в которых у МККК имеется опыт работы, и поощрять оперативное взаимодействие с другими составными частями Движения, в частности с действующим национальным обществом, в области гуманитарной работы.

Движение состоит из МККК, Международной Федерации и национальных обществ. Эти составные части работают совместно, стремясь к единой цели: облегчить человеческие страдания, защитить жизнь и здоровье людей и обеспечить уважение человеческого достоинства в любое время и при любых обстоятельствах.

Национальные общества образуют сеть, в которой работают несколько миллионов добровольцев, стремясь к достижению общей цели. На национальном уровне действующие национальные общества первыми успевают отреагировать на гуманитарные последствия чрезвычайных ситуаций, включая ситуации насилия.

На международном уровне национальные общества, имеющие достаточные возможности и решимость, могут внести свой вклад или принять участие в международных операциях Движения, чтобы повысить свое влияние на затронутых ситуацией людей (участвующие национальные общества). В ситуации вооруженного конфликта или внутренних беспорядков МККК или, в некоторых ситуациях, действующее национальное общество направляют и координируют ответные действия Движения, если они имеют место (см. ниже раздел VIII, В).

Перед тем, как разразится ситуация насилия, или в самом ее начале МККК руководит подготовкой к действиям в условиях ситуации насилия и оценивает потребности. Где это возможно, он делает это совместно с национальным обществом, с тем чтобы усилить эффективность ответных шагов Движения, когда приходит время гуманитарных действий. МККК также стремится укрепить возможности действующих национальных обществ, поддерживая такие программы, как Концепция более безопасного доступа⁵⁴.

⁵³ См. примечание 50 выше.

⁵⁴ Cm.: http://www.icrc.org/saferaccess.

Во время гуманитарных операций в ситуациях насилия, не достигающих порога вооруженного конфликта, в зависимости от типа деятельности МККК гарантирует, что его действия дополняют действия национального общества и других составных частей Движения, работающих в данной обстановке. Цель Комитета состоит в том, чтобы обеспечить эффективность и прозрачность гуманитарных акций Движения в целом, принимая во внимание мандаты и роли его различных составных частей, которые определены в применимых законодательных и нормативных документах (см. ниже раздел VIII, В).

Таким образом, МККК должен укреплять свои возможности и возможности действующего национального общества, обмениваясь знаниями и опытом и полностью используя оперативные возможности национального общества, его укорененность в местных сообществах, затронутых ситуацией, и его особое положение в органах государственной власти, а в некоторых случаях — в отношениях с другими участниками насилия.

В ситуациях, в которых действующее национальное общество не может проводить беспристрастную гуманитарную работу или принимать в ней участие, МККК осуществляет свою собственную операцию для людей, пострадавших от насилия.

Когда МККК выходит из конкретной обстановки или деятельности, операция или некоторые из ее аспектов могут быть переданы действующему национальному обществу. В этом случае МККК должен принять меры к тому, чтобы действующее национальное общество было полностью вовлечено в деятельность МККК, поскольку это отвечает его — действующего национального общества — целям и возможностям.

В ситуациях насилия, не достигающих порога вооруженного конфликта, МККК стремится установить партнерские связи для осуществления гуманитарной акции.

МККК старается устанавливать партнерские связи внутри Движения. Он стремится координировать свою работу с действующим национальным обществом и обеспечить обмен знаниями и опытом, с тем чтобы повысить свои возможности и возможности национального общества. По той же причине он стремится координировать деятельность с другими составными частями Движения, которые присутствуют в этом контексте.

В некоторых видах деятельности МККК может также сотрудничать с властями или с местными, национальными или международными организациями.

Решение о совместной гуманитарной операции принимается после тщательного анализа конкретных рисков, особенно в том, что касается надлежащего проведения операции. В любом случае воздействие операции является решающим фактором. МККК решит действовать в одиночку только в том случае, когда реагирование на выявленные гуманитарные нужды будет более эффективным.



В. Юридическая основа партнерства внутри Движения

Устав Движения и принятые Движением правила о координации его международной деятельности (а именно Севильское соглашение и Дополнительные меры к нему) являются базовыми справочными текстами, в которых обозначены условия работы МККК с партнерами по Движению. Севильское соглашение 55 и Дополнительные меры 66 к нему определяют соответствующую роль каждой составной части Движения, в частности выделяя ведущее учреждение для каждого типа ситуации.

Таким образом, Севильское соглашение придает МККК роль ведущего учреждения, которое «осуществляет общее руководство международной оперативной деятельностью и ее координацию» в ситуациях внутренних беспорядков (и во время вооруженных конфликтов), включая их непосредственные последствия. «Понятие ведущего учреждения применяется прежде всего в чрезвычайных ситуациях... в которых требуется быстрое, слаженное и действенное оказание гуманитарной помощи для удовлетворения обширных потребностей жертв на основе оценки этих потребностей пострадавших и способности соответствующего национального общества удовлетворить их» 57 (Севильское соглашение, статья 4).

В свою очередь, Дополнительные меры оговаривают, что национальное общество, осуществляющее операцию по оказанию помощи, «в некоторых ситуациях может взять на себя и роль ведущего учреждения, а если этой роли оно не играет, то всегда является «основным партнером» ведущего учреждения» (раздел 1.2).

В разделе 1.7 Дополнительных мер указывается, что «как основной партнер ведущего учреждения принимающее национальное общество получает консультации по всем вопросам ответных действий Движения».

Далее в Дополнительных мерах оговаривается, что «в ситуации вооруженного конфликта, борьбы внутри страны в случае наличия их непосредственных последствий... два учреждения (национальное общество, осуществляющее операцию по оказанию помощи на территории своей страны, и МККК) имеют четко сформулированный мандат на удовлетворение потребностей пострадавших» (раздел 1.12, курсив оригинала).

С. Сотрудничество с другими партнерами: повысить предполагаемое воздействие на пострадавшее население и должным образом соблюсти Основополагающие принципы

Хотя МККК предпочитает при проведении гуманитарных операций работать совместно с действующими национальными обществами, он также может устанавливать партнерские отношения с другими правительственными

⁵⁵ См. примечание 29 выше.

⁵⁶ См. примечание 30 выше.

⁵⁷ На практике некоторые действующие национальные общества усиливают свою активность в качестве ведущего учреждения во время ситуаций насилия.

или неправительственными организациями (особенно местными) или мобилизовать других участников на оказание помощи людям, пострадавшим в ситуации насилия.

Первостепенной обязанностью государства является реагирование на гуманитарные последствия ситуации насилия, случившейся на его территории: государство использует свои собственные службы и/или позволяет местным или международным гуманитарным организациям действовать в целях оказания более эффективной помощи в ответ на потребности пострадавшего населения. В этих пределах МККК может принимать меры и осуществлять гуманитарные действия. Действуя в качестве субститута или в дополнение к своей деятельности в качестве главного партнера национального общества, МККК в некоторых обстоятельствах может осуществлять операцию в сотрудничестве с государственными службами (местными властями, органами здравоохранения, образования, безопасности и т. п.) и/или с местными организациями (неправительственными организациями, организациями гражданского общества и другими организациями). Цель такого партнерства состоит в том, чтобы повысить эффективность гуманитарных действий, расширяя доступ, получая конкретный опыт, укореняя такую деятельность на местной почве на долгосрочную перспективу и т. д.

Во всех случаях МККК гарантирует, что его деятельность и способы его действий не противоречат Основополагающим принципам.

IX. Согласие государства на гуманитарные операции МККК в ситуации насилия, не достигающей порога вооруженного конфликта

Независимо от обстоятельств, в которых МККК работает в конкретном контексте, он гарантирует, что у него имеется согласие государства на проведение гуманитарных операций. Эти обстоятельства могут быть раз-

ными. МККК может планировать проведение гуманитарных акций в ответ на ситуацию насилия, не достигающую порога вооруженного конфликта, в государстве, где он уже присутствует (поскольку он уже осуществляет деятельность в связи с вооруженным конфликтом или по другим причинам). В некоторых случаях, когда МККК решает вопрос об использовании новых видов деятельности в ответ на такую ситуацию, может оказаться, что в прошлом уже были подписаны соглашения о присутствии и/или деятельности (соглашения о делегации МККК и ее деятельности, меморандумы, соглашения

Действия МККК в ситуациях насилия, не достигающих порога вооруженного конфликта, не представляют собой вмешательство во внутренние дела данного государства и не влияют на юридический статус лиц, ответственных за насилие, или пострадавших людей.

МККК открыт для диалога с властями, которых он информирует о причинах своего желания участвовать в процессе и о сути этого участия.



о посещениях и т. п.). И напротив, МККК может планировать гуманитарные операции там, где он не работает и где у него нет соглашения с правительством.

Из-за разнообразия контекстов МККК адаптирует содержание и форму переговоров с государством о получении согласия на запланированные действия в каждом конкретном случае.

Если государство отказывается разрешить МККК осуществлять запланированные операции, МККК пытается продолжить диалог, стремясь убедить власти в том, что его предложение услуг оправданно, что его гуманитарная работа абсолютно беспристрастна, нейтральна и независима и что эти действия необходимы для того, чтобы реагировать на насущные гуманитарные нужды. Предложение услуг МККК не имеет влияния на юридическую классификацию ситуации или на статус лиц, ответственных за насилие; оно ни в коем случае не представляет собой вмешательство во внутренние дела государства, поскольку его действия имеют чисто гуманитарную природу и лишены политической подоплеки.

Когда имеется возможность вступить в контакт или вести диалог, МККК также готов установить контакт или вести диалог с любыми негосударственными акторами, совершающими насилие.

X. Нейтральные, независимые и беспристрастные гуманитарные операции МККК в ситуациях насилия, не достигающих порога вооруженного конфликта

Статус МККК как нейтральной организации упомянут в связи с его конкретной ролью во время вооруженных конфликтов и внутренних беспорядков (Устав Движения, статья 5.2 (г)). Более того, его роль как «исключительно нейтрального и независимого учреждения и посредника» также составляет основу для работы во всех ситуациях (независимо от того, присутствовало ли в них насилие или нет) (Устав Движения, статья 5.3).

Статус МККК как нейтрального и независимого учреждения — одна из его основных характеристик; он облегчает применение им принципов нейтральности, независимости и беспристрастности во время гуманитарных операций 58 .

В некоторых ситуациях насилия, не достигших порога вооруженного конфликта, принцип нейтральности может вначале показаться неподходящим, если речь идет о вооруженном конфликте и роли МККК как нейтрального посредника между двумя сторонами в вооруженном конфликте⁵⁹.

⁵⁸ В программном документе «МККК: миссия и деятельность» (примечание 1 выше) говорится, что нейтральная, независимая и беспристрастная деятельность МККК «предоставляет наилучший шанс для того, чтобы она была принята во время вооруженного конфликта или другой ситуации насилия».

⁵⁹ Во время вооруженных конфликтов принципиально важно, чтобы воюющие стороны в равной мере соблюдали МГП. Этот принцип не существует в других ситуациях насилия, в которых МГП не применимо.

В самом деле, в отдельных ситуациях, например когда насилие имеет в основном криминальный характер, не всегда правильно подчеркивать роль МККК как «нейтрального посредника», которую он может играть при некоторых обстоятельствах. Тем не менее справедливо, что даже в таких случаях МККК остается «нейтральной организацией». В качестве таковой он не принимает участия в политических дискуссиях или диспутах в данном контексте, не занимает позицию в пользу или против политики правительства и т. д. Его качество (аполитичной) нейтральной организации, которая не обязательно играет роль «нейтрального посредника» между сторонами в ситуации насилия, может помочь ему завоевать доверие как властей, так и других участников насилия и таким образом облегчить ему доступ к территориям и людям, которые оказались недоступны для других гуманитарных организаций.

Это не значит, что МККК никогда не может говорить о своей роли как «нейтрального посредника» в ситуации насилия, не достигающей порога вооруженного конфликта. В зависимости от природы и характеристик насилия, в частности когда оно совершается негосударственными группами, которые борются между собой (например, в ситуации насилия между противостоящими друг другу местными сообществами), МККК может позиционировать себя как нейтрального посредника между этими группами и, тем самым завоевав доверие тех, кто несет ответственность за ситуацию насилия, проводить гуманитарную деятельность беспристрастно и эффективно.

Выводы

Цель данного программного документа — утвердить и объяснить роль МККК в ситуациях насилия, не достигающих порога вооруженного конфликта. В самом деле, можно ошибочно полагать, что МККК играет свою роль только в ситуациях вооруженного конфликта. Данный документ демонстрирует, что это не так и так никогда не было, идет ли речь о юридических основах деятельности МККК и его миссии или о его реальном оперативном опыте.

Кроме того, данный документ подтверждает, что вооруженные конфликты остаются средоточием деятельности МККК, которая тем не менее включает в себя также и другие ситуации насилия (то есть ситуации, в которых насилие носит коллективный характер, но остается ниже порога вооруженного конфликта). Действовать в таких ситуациях насилия МККК решает, только проанализировав ситуацию на основе простых критериев участия, а именно существования значительных гуманитарных последствий, порожденных ситуацией насилия, и необходимости гуманитарных действий, которые Комитет собирается предпринять. Данный программный документ также утверждает, что, особенно в подобной ситуации, МККК гарантирует, что у него имеется согласие государства на такую деятельность и что он стремится работать в партнерстве с другими, предпочтительно местными, акторами, прежде всего с национальным обществом.