

# Имплементация норм международного права как способ не допускать безвестного исчезновения людей, выяснять участь пропавших без вести и оказывать помощь их родственникам

## **Химена Лондоньо и Александра Ортис Синьоре\***

Химена Лондоньо — делегат МККК по вопросам предоставления защиты, она работает на Шри-Ланке, выясняя участь пропавших без вести людей, и оказывает помощь их родственникам.

Александра Ортис — правовой советник Консультативной службы МККК по международному гуманитарному праву.

## **Краткое содержание**

*Нормы международного гуманитарного права и международного права прав человека призваны не допускать случаев безвестного исчезнове-*

\* Точка зрения, высказанная в статье, принадлежит ее авторам и не всегда отражает позицию Международного Комитета Красного Креста. Авторы также хотели бы выразить благодарность Кристине Пелландини и Хелен Обрегон за ценные комментарии к первоначальной версии данной статьи.

ния людей, помогать выяснять участь и местонахождение пропавших без вести — в соответствии с правом их родственников знать об участи своих пропавших без вести близких. В ходе имплементации норм международного права государственные органы должны тщательно планировать любые нормативно-правовые изменения, касающиеся пропавших без вести людей и оказания соответствующей помощи их родственникам. В данной статье представлен обзор норм международного права, необходимых для понимания роли национальной имплементации в установлении участи и местонахождения пропавших без вести людей и оказании соответствующей помощи их родственникам. В ней также описывается роль МККК в этой сфере и отмечены три проблемы, с которыми государства могут столкнуться при внесении изменений в свои нормативно-правовые документы.

**Ключевые слова:** МККК, пропавшие без вести, родственники, национальная имплементация, правовой статус, механизмы розыска пропавших без вести, международное гуманитарное право, международное право прав человека.

: : : : : :

## Введение

Тысячи людей ежегодно пропадают без вести, особенно во время вооруженных конфликтов, других ситуаций насилия или стихийных бедствий. Обстоятельства их исчезновения могут быть разными: родственники разлучаются в ходе военных действий и ситуаций насилия, либо пересекают границы страны, спасаясь бегством, а после могут потерять связь друг с другом. И военнослужащие, и участники негосударственных вооруженных группировок могут пропасть без вести на поле боя, пропасть без вести могут и те, кто содержится под стражей, арестован, лишен свободы без связи с внешним миром или помещен в секретные тюрьмы. К пропавшим без вести могут быть причислены и погибшие — при ненадлежащем обращении с останками. Их родственники страдают, не зная, живы ли вообще их близкие. Они отчаянно пытаются их найти, годами и даже десятилетиями живут в неведении. Всё это время они ничего не знают об их участи, а впоследствии у них могут развиваться серьезные психические и социальные расстройства, например, они так и не сумеют смириться с утратой, а их семейные отношения оказываются полностью разрушены<sup>1</sup>.

Нормы международного гуманитарного права, действующие во время вооруженного конфликта, и нормы права прав человека, действующие

1 Подробнее о том, как последствия исчезновения людей сказываются на их родственниках, см.: МККК, Сопровождение родственников лиц, пропавших без вести: практическое руководство, доступно по адресу: <https://www.icrc.org/ru/doc/resources/documents/publication/p4110.htm> (все интернет-ресурсы были доступны в ноябре 2019 г.); также см.: Pauline Boss, “Families of the Missing: Psychosocial Effects and Therapeutic Approaches”, *International Review of the Red Cross*, Vol. 99, No. 905, 2017.

щие и в мирное, и в военное время, призваны не допускать случаев безвестного исчезновения людей и требуют выяснять участь пропавших без вести. Именно поэтому чрезвычайно важно на уровне государства имплементировать права и обязанности, заложенные в данных отраслях международного права. В этих целях каждой стране необходимо принять надлежащие нормативно-правовые акты, в том числе учредить необходимые структуры, процедуры и механизмы, тесно взаимодействующие друг с другом. Но национальная имплементация — лишь первый шаг. Следующий важный шаг — добиваться соблюдения требований законов и норм в интересах пропавших без вести людей и их родственников.

В данной статье показано, насколько важна национальная имплементация норм международного права, и в особенности МГП, для того чтобы не допускать случаев безвестного исчезновения людей, выяснять участь и местонахождение пропавших без вести и при этом соблюдать права их родственников и оказывать им соответствующую помощь. В ней также показано, какую роль играет Международный Комитет Красного Креста (МККК), помогая государствам имплементировать нормы МГП, приводятся примеры внутригосударственного нормативного регулирования в различных регионах мира тех проблем, которые возникают после исчезновения людей и в связи с необходимостью оказывать соответствующую помощь их родственникам. В статье также рассматриваются три проблемы, связанные с национальной имплементацией: (1) кого считать «пропавшим без вести лицом»; (2) вопросы правового статуса пропавших без вести; и (3) создание механизмов, необходимых для розыска пропавших без вести и соответствующей помощи их родственникам.

## Нормы международного права

Перед тем как говорить о национальной имплементации, необходимо кратко остановиться на основных нормах международного права, касающихся защиты пропавших без вести людей. Данная часть статьи не претендует на подробный анализ всех положений МГП и иных отраслей международного права, призванных не допускать случаев безвестного исчезновения людей, выяснять их участь и местонахождение. Ее цель — снабдить читателя знаниями, необходимыми для понимания роли национальной имплементации норм международного права, чтобы не допускать случаев исчезновения людей, выяснять их участь и местонахождение, защищать права их родственников и предоставлять им помощь.

Женевские конвенции 1949 г., Дополнительные протоколы к ним 1977 г. и обычное международное гуманитарное право содержат важные нормы, которые вступают в силу в ходе вооруженного конфликта, чтобы не допускать случаев исчезновения людей и вести розыск пропавших без вести. МГП также содержит нормы, регламентирующие поиск, подборание, эвакуацию, идентификацию и возвращение родственникам останков; эти

нормы играют ключевую роль в сокращении числа людей, числящихся пропавшими без вести. В международных вооруженных конфликтах обязательства, возложенные на стороны в отношении пропавших без вести, основаны на праве родственников знать об участии и местонахождении их близких. Это право заложено в статье 32 Дополнительного протокола I (ДП I) в качестве общего принципа, который обязывает государства, стороны в вооруженном конфликте и гуманитарные организации вести розыск пропавших без вести и поиск останков погибших<sup>2</sup>. Более того, согласно нормам обычного международного права, «каждая сторона в конфликте должна принимать все практически возможные меры для того, чтобы выяснить судьбу лиц, пропавших без вести в результате вооруженного конфликта, и должна предоставлять членам семей этих лиц любую информацию об их участии, которой она располагает»<sup>3</sup>. В своем исследовании обычного права МККК отмечает: «Практика показывает, что эта норма проистекает из права семьи знать о судьбе пропавших без вести родственников»<sup>4</sup>.

Исходя из вышесказанного, на стороны в вооруженном конфликте возложены обязательства не допускать случаев безвестного исчезновения людей и выяснять участь и местонахождение тех, кто числится пропавшими без вести. Следующие практические примеры показывают, что же понимается под данными двумя обязательствами. Чтобы не допускать случаев безвестного исчезновения людей, государства и стороны в вооруженном конфликте (1) должны изготавливать средства идентификации, например в виде удостоверений личности или опознавательных медальонов, и снабжать ими военнослужащих или участников вооруженных формирований<sup>5</sup>; (2) обязаны давать людям, лишенным свободы по причине воо-

2 *Обрегон Гизекен, Хелен.* Защита мигрантов в соответствии с международным гуманитарным правом // *Международный журнал Красного Креста.* Т. 99, № 904, 2017. С. 31–32. В ст. 32 ДП I сказано: «При применении положений настоящего Раздела Высокие Договаривающиеся Стороны, стороны, находящиеся в конфликте, и международные гуманитарные организации, упомянутые в Конвенции и в настоящем Протоколе, в своей деятельности прежде всего исходят из права семей знать о судьбе своих родственников».

Право родственников знать об участии своих близких также закреплено в ряде резолюций различных многосторонних форумов. Например, в 1974 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию, где говорится, «что желание знать об судьбе близких, пропавших без вести во время вооруженных конфликтов, является одной из основных человеческих потребностей, которая должна быть удовлетворена в возможно полной мере». Резолюция ГА ООН 3220 (XXIX), 6 ноября 1974 г., преамбула. Также бывшая Комиссия по правам человека ООН в двух своих резолюциях от 2002 и 2004 гг. подтвердила «право семей знать об участии их близких, объявленных пропавшими без вести в связи с вооруженным конфликтом». Комиссия по правам человека ООН, резолюция № 2002/60 от 25 апреля 2002 г., п. 2, и резолюция № 2004/50 от 20 апреля 2004 г., п. 3.

Наконец, Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца также приняла различные резолюции, где подчеркнула право родственников знать об участии их близких. См., в частности: Резолюция 8 XXV Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца, принята в декабре 1986 г., и Резолюция 2, принята в декабре 1995 г.

3 *Хенкертс, Жан-Мари и Досвальд-Бек, Луиза.* Обычное международное гуманитарное право. Том I: Нормы. МККК, 2006 (далее — Обычное право). Норма 117.

4 Там же, комментарий к норме 117.

5 Женевская конвенция I (ЖК I), ст. 16(f); Женевская конвенция II (ЖК II), ст. 19(f); Женевская конвенция III (ЖК III), ст. 17.

руженного конфликта, возможность поддерживать переписку с родственниками с достаточной периодичностью и в соответствии с разумными требованиями цензуры<sup>6</sup>; (3) обязаны учредить официальную службу регистрации могил (или) национальное справочное бюро, как это предусмотрено Женевскими конвенциями<sup>7</sup>; и (4) обязаны вести учет всей доступной информации о погибших, выдавать надлежащие свидетельства о смерти и добиваться надлежащего и уважительного обращения с останками<sup>8</sup>.

Когда люди пропадают без вести, государства и стороны в вооруженном конфликте во исполнение своих обязательств выяснять их участь и местонахождение обязаны сделать все возможное, чтобы установить, что случилось с этими людьми или же где находятся их останки<sup>9</sup>, а затем найти, подобрать, эвакуировать и опознать их без какого-либо неблагоприятного различия<sup>10</sup>. В любом случае, для ускорения процесса опознания следует хоронить погибших в одиночных могилах<sup>11</sup>, а перед этим зафиксировать любую доступную информацию<sup>12</sup>.

Некоторые нормы международного права о правах человека также направлены на то, чтобы предотвратить случаи безвестного исчезновения и защитить людей, особенно от насильственных исчезновений. Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений 2006 г. стала первым всеобъемлющим договором в этой сфере, который содержит конкретные обязательства государств-участников предотвращать подобные случаи, выяснять участь жертв, а также меры ответственности за их нарушение<sup>13</sup>. Ряд региональных правозащитных документов также относится к случаям насильственного исчезновения, например Межамериканская конвенция о насильственном исчезновении лиц<sup>14</sup>. Внутригосударственное законодательство также необходимо имплементиро-

6 ЖК III, ст. 70–71; Женевская конвенция IV (ЖК IV), ст. 106–107; Дополнительный протокол II (ДП II), ст. 5 (2)(b); Обычное право (примечание 3 выше), нормы 105, 125.

7 ЖК III, ст. 120, 122, 124; ЖК IV, ст. 136.

8 ЖК I, ст. 17; ЖК II, ст. 20; ЖК III, ст. 120; ЖК IV, ст. 130; ДП I, ст. 34; ДП II, ст. 8; Обычное право (примечание 3 выше), нормы 112–116.

9 См.: Обычное право (примечание 3 выше), нормы 116, 117.

10 ЖК I, ст. 15–17; ЖК II, ст. 18–20; ЖК III, ст. 120, 122–124; ЖК IV, ст. 16, 136–141; ДП I, ст. 32–34; ДП II, ст. 8; Обычное право (примечание 3 выше), норма 112.

11 В ходе международного вооруженного конфликта стороны, находящиеся в конфликте, должны принимать необходимые меры для того, чтобы предание земле или сожжение умерших производилось, насколько возможно, индивидуально (ЖК I, ст. 17(1); ЖК II, ст. 20 (1)). Погребение умерших военнопленных следует производить в отдельных могилах, за исключением случаев, когда неизбежные обстоятельства заставят похоронить их в братской могиле (ЖК III, ст. 120; ЖК IV, ст. 30). Также см.: Обычное право (примечание 3 выше), норма 115 и комментарии к ней.

12 Об обязанности сторон перед захоронением регистрировать всю доступную информацию см. ссылки в примечании 8 выше, а также см.: Обычное право (примечание 3 выше), норма 116.

13 Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений, 20 декабря 2006 г. (вступила в силу 23 декабря 2010 г.).

14 Организация американских государств (ОАГ), Межамериканская конвенция о насильственном исчезновении лиц, 9 июня 1994 г. (вступила в силу 28 марта 1996 г.), доступно по адресу: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b38ef.html>.

вать и нормы международного права прав человека, связанные с предотвращением случаев насильственных исчезновений и защитой от них.

Чтобы нормы МГП могли в полной мере применяться и соблюдаться в ходе вооруженного конфликта, на государства возложена обязанность принимать на внутригосударственном уровне необходимые для этого меры, в том числе и в мирное время<sup>15</sup>. 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>16</sup>. Национальная имплементация норм этой отрасли права — непрерывный процесс, охватывающий широкий круг таких мер<sup>17</sup>, как принятие новых законов и норм, мер административного регулирования и других мер, включая и практические. Собственно, в самих нормах МГП уже содержатся и конкретные практические меры, которые должны принять государства, чтобы придать законную силу тем нормам, в которых они изложены, например обязательствам распространять знания о МГП среди военнослужащих и гражданского населения, доводить инструкции по соблюдению его норм до личного состава вооруженных сил<sup>18</sup>. Эти же меры актуальны и при решении проблем, связанных с безвестным исчезновением людей и их родственниками. Взаимодействие различных национальных учреждений, министерств и (или) других ведомств — ключевой фактор эффективной имплементации норм МГП на внутригосударственном уровне.

## Роль МККК в имплементации международных обязательств на внутригосударственном уровне

С момента основания МККК одна из главных задач его мандата — не допускать случаев безвестного исчезновения людей и восстанавливать связь между родственниками, разлученными во время вооруженных конфликтов, других ситуаций насилия, стихийных бедствий или в силу других

15 Пфаннер, Тони. Имплементация международного гуманитарного права и предоставление защиты и помощи жертвам войны: различные механизмы и подходы // Международный журнал Красного Креста. Избранные статьи из номеров 874–889. С. 85–144.

16 Пелландини, Кристина. Обеспечение соблюдения МГП на национальном уровне: роль и влияние национальных комитетов по МГП // Международный журнал Красного Креста. Т. 96, № 895–896, 2014. Выдержка из журнала. С. 2. Дополнительную информацию об обязательствах соблюдать и добиваться соблюдения норм ст. 1, общей для четырех Женевских конвенций, см.: Дёрман, Кнут и Серральво, Хосе. Общая статья 1 Женевских конвенций и обязательство предотвращать нарушения международного гуманитарного права // Международный журнал Красного Креста. Т. 96, № 895–896, 2014. Выдержка из журнала; Обычное международное гуманитарное право (примечание 3 выше), нормы 139, 140, 144; ICRC, Commentary on the First Geneva Convention: Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field, 2nd ed., Geneva, 2016, Art. 1.

17 Информационный бюллетень Консультативной службы МККК по МГП, Имплементация норм международного гуманитарного права: от правовых норм к действию, 2002, доступно по адресу: [https://www.icrc.org/ru/document/implementation\\_fact\\_sheet](https://www.icrc.org/ru/document/implementation_fact_sheet).

18 ЖК I, ст. 47; ЖК II, ст. 48; ЖК III, ст. 127; ЖК IV, ст. 144; ДП II, ст. 83; Обычное право (примечание 3 выше), нормы 142, 143.

обстоятельств, которые могут потребовать вмешательства нейтральной независимой организации. Центральное агентство по розыску<sup>19</sup> было учреждено с единственной целью поиска информации о «военнопленных и находящихся под защитой гражданских лиц, особенно интернированных» и «передачи ее в страну их происхождения или проживания, либо державе, на чьем попечении они находятся, за исключением случаев, когда такая передача может причинить ущерб указанным лицам или их близким»<sup>20</sup>. Кроме того, изначально работа МККК по розыску пропавших без вести сводилась к таким традиционным видам деятельности, как распространение знаний о МГП, напоминание воюющим сторонам об их обязательствах, связанных с недопущением безвестного исчезновения людей и с помощью их родственникам, посещение содержащихся под стражей, восстановление семейных связей и розыск пропавших без вести по запросам их родственников<sup>21</sup>. Однако уже в 1990-х гг., работая в бывшей Югославии, МККК стал расширять деятельность, связанную с безвестным исчезновением людей, меняя подход к ней на более долгосрочный<sup>22</sup>. Например, он стал помогать органам власти учреждать механизмы обмена информацией между сторонами в конфликте для выяснения участи и местонахождения пропавших без вести, разрабатывать примеры законопроектов о розыске пропавших без вести, которые предусматривают и помощь их родственникам<sup>23</sup>. Он также стал осуществлять программы психологической помощи родственникам пропавших без вести, нарабатывать опыт в сфере судебно-медицинской экспертизы<sup>24</sup>.

Учитывая возросший объем работы в этой области и необходимость более единообразного и согласованного глобального подхода к ней, в 2002 г. МККК инициировал процесс поиска решения проблем, возникающих в связи с безвестным исчезновением людей и помощью их родственникам. В центре этого процесса был пересмотр методов недопущения случаев исчезновения людей, а также методов помощи их родственникам, а его конечной целью была выработка согласованных рекомендаций и практических мер оперативной деятельности. Первый этап состоял из ряда семинаров и исследований, по результатам которых были разработаны рекомендации и обобщен передовой опыт по каждой из рассмотренных тем<sup>25</sup>.

19 Краткий обзор работы Центрального агентства по розыску см.: МККК, Центральное агентство по розыску, доступно по адресу: <https://www.icrc.org/ru/document/pravovaya-zashchita-vo-vremya-voyny-precedenty-dokumenty-i-uchebnye-materialy>.

20 Там же.

21 *Сассоли, Марко и Туга, Мари-Луиза*. МККК и лица, пропавшие без вести // Международный журнал Красного Креста. Т. 48, № 848, декабрь 2002. С. 9–36; Olivier Dubois, Katharine Marshall and Siobhan Sparkes McNamara, “New Technologies and New Policies: The ICRC’s Evolving Approach to Working with Separated Families”, *International Review of the Red Cross*, Vol. 94, No. 888, 2012, p. 1471.

22 O. Dubois, K. Marshall and S. S. McNamara (примечание 21 выше), p. 1472.

23 *Ibid.*, p. 1473.

24 *Ibid.*, p. 1473.

25 *Ibid.*, p. 1473.

На втором этапе в 2003 г. МККК организовал международную конференцию правительственных и неправительственных экспертов по вопросам безвестного исчезновения людей под названием «Решение проблем, возникающих в связи с безвестным исчезновением людей в ходе вооруженного конфликта или внутренних беспорядков и помощью их родственникам». Конференция утвердила замечания и рекомендации по интенсификации работы над проблемами, вызванными безвестным исчезновением людей, и проблемами помощи их родственникам. Примечательно, что в этих замечаниях и рекомендациях речь шла не только о необходимости не допускать случаев безвестного исчезновения людей, выяснять их участь и местонахождение, но и о важности таких новых видов поддержки, как помощь в проведении судмедэкспертизы и помощь их родственникам<sup>26</sup>.

Резолюция 1 последовавшей в том же году XXVIII Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца<sup>27</sup> утвердила Декларацию и повестку дня гуманитарной деятельности. Эта повестка охватывала четыре сферы, включая и решение проблем, связанных с безвестным исчезновением людей в ходе вооруженных конфликтов и других ситуаций насилия. В отношении пропавших без вести и их родственников в резолюции предложено осуществлять деятельность для достижения следующих шести целей:

- 1) не допускать случаев исчезновения людей;
- 2) выяснять участь и устанавливать местонахождение пропавших без вести;
- 3) обрабатывать информацию и работать с документами, содержащими данные о пропавших без вести;
- 4) работать с останками и обрабатывать информацию о погибших;
- 5) помогать родственникам пропавших без вести; и
- 6) побуждать участников негосударственных вооруженных группировок, вовлеченных в вооруженные конфликты, решать проблемы, порожденные безвестным исчезновением людей, и не допускать иных подобных случаев<sup>28</sup>.

Эта резолюция побудила МККК приложить еще больше усилий и в итоге разработать целостный мультидисциплинарный подход к решению проблем, связанных с безвестным исчезновением людей и помощью их родственникам, который включал различную деятельность, необходимую для

26 ICRC, “The Missing: Action to Resolve the Problem of People Unaccounted for as a Result of Armed Conflict or Internal Violence and to Assist Their Families”, *International Review of the Red Cross*, Vol. 85, No. 849, 2003.

27 «Эти новые сферы внимания основаны на более долгосрочной точке зрения на работу МККК, связанную со случаями исчезновения людей, и даже на подходы, стимулирующие развитие после завершения конфликта». XXVIII Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца, Резолюция 1, «Принятие Декларации и повестки дня гуманитарной деятельности», 6 декабря 2003 г., доступно по адресу: [www.icrc.org/eng/resources/documents/resolution/28-international-conference-resolution-1-2003.htm](http://www.icrc.org/eng/resources/documents/resolution/28-international-conference-resolution-1-2003.htm) (на англ. яз.).

28 Там же.



поиска адекватных ответов и предоставления необходимой поддержки их родственникам. Такой «подход стал существенным шагом вперед не только в этой конкретной области деятельности, но и во всей работе МККК как организации в целом»<sup>29</sup>.

Чтобы помочь государствам ратифицировать актуальные международные договоры и имплементировать на внутригосударственном уровне заложенные в них международные обязательства в соответствии с Резолюцией 1, единогласно принятой в 1996 г. XXVI Международной конференцией Красного Креста и Красного Полумесяца<sup>30</sup>, МККК учредил особую структуру — Консультативную службу МККК по МГП<sup>31</sup>. Консультативная служба содействует органам власти страны в соблюдении их обязательств принимать конкретные меры по внутригосударственной имплементации норм МГП, привлекая для этого всемирную сеть юридических консультантов, которые помогают странам делиться информацией о ходе национальной имплементации и передовым опытом в этой сфере<sup>32</sup>. С момента учреждения Консультативная служба разработала целый набор инструментов и опубликовала множество материалов. Их главная цель — оказывать техническую помощь и служить руководством для создания внутригосударственных нормативных документов. Среди них и обзор практических мер государств для решения на внутригосударственном уровне различных вопросов в этой области, например связанных с защитой жертв вооруженных конфликтов и других ситуаций насилия<sup>33</sup>. Служба помогает и Национальным комитетам по МГП, то есть государственным органам, чья задача на уровне страны — распространять знания о МГП, консультировать по вопросам, относящимся к этому своду права, и координировать работу по имплементации внутри государств его норм. Обычно такие комитеты

29 О. Dubois, K. Marshall and S. S. McNamara (примечание 21 выше).

30 XXVIII Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца (примечание 27 выше). Действуя в этом ключе с момента учреждения, Консультативная служба МККК по МГП работает со всемирной сетью юридических консультантов, «способствует и поддерживает соблюдение норм МГП и смежных норм, предлагает консультации специалистов и техническую помощь для принятия нормативных и административных мер, обязательных для государств в рамках соблюдения требований МГП [и других смежных отраслей права], собирает информацию о принятых правовых актах и административных мерах по имплементации МГП, налаживает обмен ею между государствами».

31 Marion Harroff-Tavel, “The International Committee of the Red Cross and the Promotion of International Humanitarian Law: Looking Back, Looking Forward”, *International Review of the Red Cross*, Vol. 96, No. 895–896, 2014, pp. 844–845.

32 См.: <https://www.icrc.org/ru/document/konsultativnaya-sluzhba-mkkk-po-mezhdunarodnomu-gumanitarному-pravu>.

33 Все они изложены в руководстве МККК «Имплементация международного гуманитарного права на национальном уровне» (доступно по адресу: <https://www.icrc.org/ru/doc/assets/files/publications/domesticimplementationihl.pdf>), где предлагается практическая помощь заинтересованным в соблюдении норм МГП разработчикам нормативных документов, депутатам парламента и другим сторонам всех стран, которые работают над национальной имплементацией его норм, в том числе и над пресечением серьезных нарушений. Подробнее о документах, разработанных Консультативной службой МККК, см.: МККК, «Национальная имплементация МГП: документы», доступно по адресу: [www.icrc.org/en/war-and-law/ihl-domestic-law/documentation](http://www.icrc.org/en/war-and-law/ihl-domestic-law/documentation); МККК, База данных по национальной имплементации МГП, доступно по адресу: <https://ihl-databases.icrc.org/ihl-nat>.

представляют собой межведомственную многопрофильную группу экспертов-консультантов<sup>34</sup>.

В частности, для защиты правового статуса пропавших без вести людей и их родственников МККК, действуя через Консультативную службу по МГП, в 2007 г. организовал Второе Всемирное совещание национальных комитетов по МГП на тему «Меры правового характера и механизмы недопущения случаев исчезновений людей, установления участи пропавших без вести и помощи их родственникам»<sup>35</sup>. Одна из основных целей совещания — повысить потенциал национальных комитетов по МГП в их работе по недопущению случаев безвестного исчезновения и по розыску людей, пропавших без вести в результате вооруженного конфликта, других ситуаций насилия, активизировать и расширить их деятельность в этой области. На совещании также обсуждалось и то, как помочь национальным обществам включить вопросы, связанные с исчезновениями людей и помощи их родственникам, в собственные рабочие планы и деятельность.

В 2008 г. Консультативная служба опубликовала документ: «Руководящие принципы / Модельный закон о пропавших без вести лицах»<sup>36</sup>. Цель публикации — предложить эффективную помощь государствам в разработке и принятии законодательных и иных мер, чтобы не допускать случаев безвестного исчезновения людей, решать проблемы, связанные с подобными случаями, расследовать их и при этом защищать права родственников пропавших без вести и оказывать необходимую им помощь. В этой связи Оливье Дюбуа предположил, что «появление подобных ресурсов — не просто результат традиционной для МККК популяризации МГП, они также помогут после конфликта восстановить в обществе верховенство права и стабильность»<sup>37</sup>.

Работа МККК «Руководящие принципы / Модельный закон о пропавших без вести лицах» легла в основу новой серии документов, в частности разработанного совместно с Межпарламентским союзом руководства для парламентариев, в котором подчеркивается их роль в недопущении случаев безвестного исчезновения людей и, в особенности, в защите правового статуса пропавших без вести и их родственников, и в помощи последним<sup>38</sup>. В работе особенно подчеркивается роль депутатов парламента в принятии необходимых национальных нормативно-правовых мер и предложено шесть направлений деятельности, которые смогут гарантировать комплекс-

34 *Пелландини, Кристина* (примечание 16 выше), с. 1–7.

35 ICRC, Report of the Second Universal Meeting of National Committees on International Humanitarian Law, 31 March 2007, доступно по адресу: <https://www.icrc.org/en/doc/resources/documents/publication/p0924.htm>.

36 МККК, Руководящие принципы / Модельный закон о пропавших без вести лицах, 2009 г., доступно по адресу: <https://www.icrc.org/rus/resources/documents/misc/ihl-missing-5.htm>.

37 O. Dubois, K. Marshall and S. S. McNamara (примечание 21 выше).

38 Межпарламентский союз и МККК, Пропавшие без вести: руководство для парламентариев, 2009, доступно по адресу: <https://shop.icrc.org/missing-persons-a-handbook-for-parliamentarians-pdf-en>.

ный подход страны к решению проблем, вызванных безвестным исчезновением людей и необходимостью оказывать помощь их родственникам<sup>39</sup>.

Также стоит упомянуть, что в ноябре 2008 г. на своем 31-м пленарном заседании Межпарламентская ассамблея государств — участников Содружества независимых государств (СНГ) приняла региональный модельный закон о лицах, пропавших без вести, основанный на упомянутом выше документе МККК 2008 г. «Руководящие принципы / Модельный закон». После его принятия МККК включился в работу по распространению знаний об этом документе в странах СНГ<sup>40</sup>.

В 2015 г. Консультативная служба по МГП опубликовала информационный бюллетень под названием «Пропавшие без вести и их родственники», где вкратце излагаются все актуальные обязательства государств и сторон в конфликте, предусмотренные международным правом и МГП в особенности<sup>41</sup>.

Что касается самой имплементации международных правовых норм, то замечания и рекомендации, единогласно принятые 21 февраля 2003 г. на Международной конференции правительственных и неправительственных экспертов, подчеркивают важность полной имплементации норм МГП на внутригосударственном уровне, чтобы не допускать случаев безвестного исчезновения людей, и помощи государствам со стороны МККК в выполнении их обязательств<sup>42</sup>. Таким образом, работа Консультативной службы МККК по МГП сыграла и продолжает играть существеннейшую роль, помогая государствам разрабатывать свои соответствующие нормативно-правовые документы. Стоит отметить, что в различных резолюциях всемирного и регионального масштабов также отмечается необходимость принимать, имплементировать и добиваться соблюдения надлежащих национальных нормативно-правовых обязательств, связанных с проблемами безвестного исчезновения людей и их родственников. Например, начиная с 2003 г. раз в два года Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций (ООН) принимает резолюцию под названием «Пропавшие без вести лица»<sup>43</sup>, относящуюся к пропавшим без вести в ходе вооруженных конфликтов. В преамбуле резолюции № 71/201 Генеральная Ассамблея ООН, в частности, признает, что «уважение и соблюдение меж-

39 Документ предлагает шесть направлений деятельности: (1) присоединиться к договорам по международному гуманитарному праву и праву прав человека; (2) принять национальные законы о лицах, пропавших без вести; (3) надзирать за действиями правительства; (4) создать соответствующие органы для предотвращения исчезновений, сбора и обработки имеющихся сведений и выяснения судьбы пропавших без вести; (5) мобилизовывать общественное мнение и привлекать внимание общества к проблеме пропавших без вести; (6) сотрудничать на национальном и международном уровне.

40 СНГ, Модельный закон о лицах, пропавших без вести, 2008, доступно по адресу: [https://iacis.ru/baza\\_dokumentov/modelnie\\_zakonodatelnie\\_akti\\_i\\_rekomendacii\\_mpa\\_sngf](https://iacis.ru/baza_dokumentov/modelnie_zakonodatelnie_akti_i_rekomendacii_mpa_sngf).

41 См: МККК, Пропавшие без вести и их семьи, 31 декабря 2015 г., доступно по адресу: [https://www.icrc.org/ru/download/file/18859/missing\\_families\\_ru.pdf](https://www.icrc.org/ru/download/file/18859/missing_families_ru.pdf).

42 ICRC (примечание 26 выше).

43 Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 14 февраля 2003 г. № 57/207, «Пропавшие без вести лица», док. ООН A/RES/57/207.

дународного гуманитарного права позволяет сокращать количество случаев безвестной пропажи людей в вооруженном конфликте»<sup>44</sup>. Более того, она «призывает государства принимать меры для недопущения того, чтобы люди безвестно пропадали в связи с вооруженным конфликтом, в том числе посредством всестороннего выполнения своих обязанностей и обязательств по соответствующему международному праву»<sup>45</sup>. На региональном уровне Генеральная ассамблея Организации американских государств с 2005 г. регулярно принимает резолюции о пропавших без вести и их родственниках, а также об оказании помощи родственникам пропавших без вести<sup>46</sup>. Эти же темы затронуты и в ее резолюции о распространении знаний о правах человека и их защите<sup>47</sup>. Генеральная ассамблея ОАГ также признала, насколько важно создать внутригосударственную правовую базу для решения проблемы безвестного исчезновения людей, и отметила пользу документов, разработанных МККК<sup>48</sup>. Например, принятая в 2013 г. резолюция призывает государства во исполнение обязательств, взятых на себя в рамках МГП и МППЧ,

продолжать последовательно принимать меры, в том числе внутригосударственные меры нормативного и организационного характера, чтобы не допускать случаев безвестного исчезновения людей в ходе вооруженного конфликта и других ситуаций насилия, уделяя особое внимание наиболее беззащитным и беспомощным категориям людей; выяснять участь и устанавливать местонахождение пропавших без вести; повышать технический потенциал и развивать региональное сотрудничество в рамках поиска, эксгумации и применения генетических методов опознания останков, включая и мигрантов, числящихся пропавшими без вести; оказывать помощь нуждающимся в ней родственникам, как это предусмотрено, в том числе и в документе Консультативной службы по МГП Международного Комитета Красного Креста «Руководящие принципы / Модельный Закон о пропавших без вести лицах»<sup>49</sup>.

Имея в распоряжении данные документы и накопленный опыт, МККК оказывает правовую и техническую помощь властям таких стран, как Колумбия, Перу, Шри-Ланка, Босния и Герцеговина, Косово, Грузия и Украина, направленную на укрепление их национальной нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы, связанные с безвестным исчезновением людей и помощью их родственникам. За прошедшие годы МККК

44 Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 26 января 2017 г. № 71/201, «Пропавшие без вести лица», док. ООН A/RES/71/201.

45 Там же.

46 Резолюция AG/RES 2134 (XXXV-O/05) от 7 июня 2005 г. Генеральной ассамблеи ОАГ «Пропавшие без вести лица и помощь членам их семей» от 7 июня 2005 г.

47 Резолюция AG/RES 2928 (XLVIII-O/18) от 5 июня 2018 г. Генеральной ассамблеи ОАГ «Поощрение и защита прав человека»

48 См., например, резолюцию AG/RES 2794 (XLIII-O/13) от 5 июня 2013 г. Генеральной ассамблеи ОАГ «Пропавшие без вести лица и помощь членам их семей», п. 2.

49 Там же, п. 2.

оказал помощь 22 странам в разработке национальных законов и мер, связанных с безвестным исчезновением людей и их родственниками. В рамках этой помощи МККК проводит или помогает государствам проводить исследования на предмет совместимости внутригосударственного законодательства с нормами МГП и другими нормами международного права, например МППЧ, для выявления в внутригосударственной правовой базе пробелов или потенциальных противоречий с международным правом. Эта работа также включает помощь в разработке законопроектов или иных нормативных актов, подразумевающих учреждение механизмов и структур, внедрение мер и процедур для выяснения участи и местонахождения пропавших без вести в особых обстоятельствах. Более того, эта работа позволяет органам власти и другим сторонам соблюдать права и оказывать помощь их родственникам, будь то административную, психологическую или правовую, и укреплять собственные судебно-медицинские службы. Наконец, она помогает обеспечить должное обращение с информацией о пропавших без вести и их родственниках<sup>50</sup>.

## **Разработка внутригосударственных нормативно-правовых документов, касающихся безвестного исчезновения людей**

Очевидно, что установление участи и местонахождения пропавших без вести, защита прав их родственников и помощь им требуют адекватной оценки действующих нормативно-правовых документов и, как результат, национальных мер регулирования вне зависимости от обстоятельств, будь то исчезновение людей в ходе вооруженных конфликтов, других ситуаций насилия, стихийных бедствий, либо в постконфликтный период или во время действия механизмов правосудия переходного периода.

Не существует единообразного подхода к национальной имплементации, она зависит не только от правовой системы государства (например, монистической или дуалистической, основанной на гражданском или обычном праве), но и от особенностей контекста, от действующих на внутригосударственном уровне законов, норм и процедур, именно поэтому «тщательное планирование и регулярные консультации являются ключевыми элементами эффективной имплементации»<sup>51</sup>. Кроме того, МККК определил те важные составляющие комплексной национальной нормативно-правовой базы, которые критически необходимы для решения проблем, вызван-

50 Например, Моника Креттоль и Анн-Мари Ла Роза объясняют, что можно учредить различные органы для установления того, жив ли или погиб пропавший без вести человек, при этом они показывают связь этой работы с постконфликтными процессами и во время действия механизмов правосудия переходного периода. *Креттоль, Моника и Ла Роза, Анн-Мари*. Лица, пропавшие без вести, и правосудие переходного периода: право знать и борьба с безнаказанностью // Международный журнал Красного Креста. Т. 88, № 862, 2006. Выдержка из журнала. С. 3–4.

51 МККК, Имплементация международного гуманитарного права на национальном уровне (примечание 33 выше), с. 30.

ных безвестным исчезновением людей, и оказания помощи их родственникам. Такие комплексные национальные нормативно-правовые документы должны, например, предусматривать меры по недопущению безвестных исчезновений, установлению участи и местонахождения пропавших без вести, надлежащие меры конфиденциальности при обработке и хранении данных в ходе розыска пропавших без вести, по защите персональных данных, как этого требуют международно-признанные нормы и стандарты защиты данных, надлежащий порядок обращения с останками погибших и, наконец, предусматривать адекватную помощь их родственникам, давать ответы на их вопросы и обеспечивать соблюдение их прав.

Для эффективного решения проблем, связанных с безвестным исчезновением людей и помощью их родственникам, исключительно важно предварительно оценить состояние действующей внутригосударственной нормативно-правовой базы, в том числе и заложенные в ней практические меры. Некоторые аспекты, связанные с данными проблемами, уже могут быть отражены в действующем внутригосударственном законодательстве. Например, если речь идет о требованиях определенной страны к розыску, эксгумации, эвакуации, обращению с останками и установлению личности погибших, важно понять, какие именно органы имеют право проводить судмедэкспертизу, каков порядок взаимодействия со службами, отвечающими за содержание кладбищ, каковы процедуры эксгумации и установления личности. Другой пример — действующие юридические процедуры официального объявления человека пропавшим без вести или мертвым заочно, а также наступающие в связи с этим юридические последствия. Необходимо также выяснить, какие службы учредило государство для оказания разнообразной помощи родственникам пропавших без вести. Например, необходимо выяснить, распространяются ли социальные льготы и меры помощи на родственников пропавших без вести, необходимо ли включить их в эту категорию или же нужно создать новые механизмы с учетом того, какая именно помощь им нужна. Такой анализ позволит лучше понять действующую систему и даст возможность всем заинтересованным сторонам выявить пробелы в ней и определить направления нормативно-правовых изменений.

В заключение нужно сказать, что для эффективного решения проблем, порожденных безвестным исчезновением людей, связанных с соблюдением прав их родственников и оказанием им помощи, необходимо наделить четким мандатом существующие или планируемые структуры и механизмы, выделить им адекватные ресурсы для сбора, обработки и передачи информации, розыска пропавших без вести и расследования случаев безвестного исчезновения людей, придать им эффективные службы судмедэкспертизы, предусмотреть возможности оказывать помощь родственникам. В общем, необходимо тщательно спланировать процесс принятия новых мер, направленных на недопущение случаев безвестного исчезновения людей. В любом случае, такая работа заложит фундамент комплексного решения проблем, связанных с безвестным исчезновением людей, поможет узнать, что же случилось в прошлом и расследовать подобные случаи.

## Трудности

Множество трудностей стоит на пути разработки новой нормативно-правовой базы или изменения уже действующей для решения проблем, вызванных безвестным исчезновением людей, связанных с защитой прав их родственников и оказания им помощи.

Данный раздел посвящен трем особым проблемам, которые возникают после принятия решения действовать в этом направлении. Далее будут рассмотрены три вопроса: (1) определение значения понятия «человек, пропавший без вести»; (2) придание правового статуса пропавшим без вести; и (3) создание надлежащих механизмов розыска пропавших без вести, выяснения их участи и местонахождения, оказания помощи их родственникам.

### Кто считается пропавшим без вести?

Важно добиваться соблюдения прав пропавших без вести и их родственников. Как уже было сказано выше, сначала необходимо определиться, кто же считается пропавшим без вести. Международное право не дает определения понятию «пропавшие без вести лица».

Однако в различных документах международного права<sup>52</sup> дается определение похожему понятию — «исчезнувшее лицо», порожденному проблемой насильственных исчезновений. В статье 2 Международной конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений особое внимание уделено людям,

пропавшим без вести в результате таких действий, как «арест, задержание, похищение или лишение свободы в любой другой форме представителями государства или же лицами или группами лиц, действующими с разрешения, при поддержке или с согласия государства, при последующем отказе признать факт лишения свободы или сокрытии данных о судьбе или местонахождении исчезнувшего лица, вследствие чего это лицо оставлено без защиты закона»<sup>53</sup>.

Более того, в Статуте Международного уголовного суда содержится похожее определение насильственного исчезновения как преступления против человечности<sup>54</sup>.

52 См.: Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений, ст. 2; Межамериканская конвенция о насильственном исчезновении лиц, ст. II; Римский статут Международного уголовного суда (Римский статут), ст. 7(2)(i).

53 Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений, ст. 2.

54 Согласно Римскому статуту Международного уголовного суда, ст. 7(2)(i), «насильственным исчезновением людей» как преступлением против человечности считается «задержание или похищение людей государством или политической организацией или с их разрешения, при их поддержке или с их согласия, при последующем отказе признать такое лишение свободы или сообщить о судьбе или местонахождении этих людей с целью лишения их защиты со стороны закона в течение длительного периода времени».

В сравнении с этим МККК считает пропавшими без вести тех людей, от которых их родственники не получают известий и (или) которые на основании вызывающей доверие информации были объявлены пропавшими без вести в результате вооруженного международного или немеждународного конфликта, других ситуаций насилия или в любых иных обстоятельствах, которые требуют вмешательства нейтральной и независимой организации. Эти обстоятельства включают стихийные бедствия и миграцию<sup>55</sup>.

Определение МККК шире, чем понятие «исчезнувшее лицо», так как включает и ситуации, когда люди могут пропасть без вести помимо насильственных исчезновений. Данное определение учитывает три главных момента: (1) обстоятельства исчезновения; (2) неуверенность близких в участии и местонахождении их родственников; и (3) факт признания на основании заслуживающей доверия информации пропавшим без вести в определенных обстоятельствах (например, во время вооруженных конфликтов, других ситуаций насилия и стихийных бедствий). Определение МККК также учитывает безвестные исчезновения, к которым не причастны государственные должностные лица. Это особенно важно в ситуации немеждународных вооруженных конфликтов, где виновниками могут быть участники негосударственных вооруженных группировок. Предлагаемое определение сформулировано столь широко, чтобы обеспечить надлежащую защиту прав пропавших без вести и помочь их родственникам<sup>56</sup>.

В этой связи при разработке внутригосударственных нормативно-правовых документов и учреждении необходимых структур и процедур следует максимально широко толковать понятие «пропавшие без вести лица», чтобы пострадавшие люди не оказались за рамками персональной юрисдикции (*rationae personae*) этих законов, норм и процедур<sup>57</sup>. Кроме того, если при этом государство уже присоединилось к Международной конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений или к другим актуальным договорам<sup>58</sup>, то в текст закона, где дано определение, кого считать «пропавшим без вести лицом», необходимо включить положения и процедуры, соответствующие обязательствам, изложенным в Конвенции<sup>59</sup>.

55 См.: «Q&A: The ICRC's Engagement on the Missing and Their Families», *International Review of the Red Cross*, Vol. 99, No. 905, 2017. Важно отметить, что это определение основано на тексте «Руководства для парламентариев» (примечание 38 выше).

56 Руководство для парламентариев (примечание 38 выше), с. 40.

57 МККК (примечание 36 выше), с. 8.

58 См., например: Межамериканская конвенция о насильственном исчезновении лиц.

59 В Шри-Ланке, например, Управлению по делам пропавших без вести лиц предписано устанавливать участь и местонахождение людей, которые на достаточных основаниях считаются исчезнувшими или пропавшими без вести «(i) в ходе, следствие или в связи с конфликтом в Северной и Восточной провинциях и после него, либо [являются] военнослужащим(и) или служащими полиции, которые [были] признаны пропавшими без вести в ходе военных действий; или (ii) в связи с политическими волнениями или нарушениями общественного порядка; или (iii) в результате насильственного исчезновения, как оно определено



Стоит также упомянуть, что в некоторых случаях практика показала, что действие внутригосударственных законов и процедур для решения проблем безвестных исчезновений людей может быть ограничено по времени (*rationae temporis*) или же конкретными ситуациями. Например, в 2016 г. в Перу был принят новый закон о розыске людей, пропавших без вести в ходе вооруженных столкновений в период с 1980 по 2000 г.<sup>60</sup> В законе Боснии и Герцеговины о пропавших без вести, принятом в 2004 г., также упоминается конкретный период времени «вооруженного конфликта на территории бывшей СФРЮ», при этом его персональная и временная юрисдикция распространяется только на тех, кто пропал без вести в период с 30 апреля 1991 г. по 14 февраля 1996 г.<sup>61</sup> Временные рамки косовского закона о пропавших без вести охватывают только тех, «кто числится пропавшим без вести в период с 1 января 1998 г. по 31 декабря 2000 г. вследствие войны в Косово 1998–1999 гг.»<sup>62</sup>

Эти несколько примеров подтверждают невозможность единообразного подхода к национальной имплементации, показывают важность самого определения «пропавшего без вести лица», которое, с одной стороны, устанавливает, кого именно будет разыскивать государство или другие структуры, а с другой, — права каких родственников будут защищены и кому из них нужно будет оказывать помощь.

## Правовой статус пропавших без вести

Кроме собственно определения «пропавшего без вести лица», другой важный компонент решения проблем безвестных исчезновений людей и помощи их родственникам заключается в предоставлении особого правового статуса как пропавшим без вести, так и их родственникам. Этот вопрос не регулируется международным правом<sup>63</sup>. Однако, несмотря на то, что собственно правовой статус пропавших без вести не регулируется международным правом, стоит отметить, что в статье 24 (б) Международной конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений говорится:

в Международной конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений». Шри-Ланка, закон № 14 от 2016 г. «Об Управлении по делам пропавших без вести лиц (порядок его учреждения, администрирования и функционирования)», раздел 27.

60 Перу, закон № 30470 от 2016 г. «О розыске лиц, пропавших без вести во время ситуаций насилия в 1980–2000 гг.», доступно по адресу: <https://tinyurl.com/ybhexc67p>.

61 Босния и Герцеговина, закон от 2004 г. «О лицах, пропавших без вести», доступно по адресу: <https://tinyurl.com/yd4l65dt>.

62 Косово, закон № 04/L-023 от 14 сентября 2011 г. «О лицах, пропавших без вести», доступно по адресу: <https://tinyurl.com/ydhwgtgw>.

63 Габриэлла Читрони объясняет, что «на международном уровне отсутствуют документы, обязывающие государства присваивать особый правовой статус лицам, ставшим жертвами насильственных исчезновений, кроме как объявить их погибшими». Gabriella Citroni, “The Pitfalls of Regulating the Legal Status of the Disappeared Persons through the Declaration of Death”, *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 12, No. 4, 2014, p. 789. Это верно во всех случаях, когда люди пропадают без вести, а не только в случаях насильственных исчезновений.

Без ущерба для обязательства проводить расследование до полного прояснения судьбы исчезнувшего лица, каждое государство-участник принимает надлежащие меры, касающиеся правового положения исчезнувших лиц, судьба которых неизвестна, и их родственников, в частности, в таких областях, как социальная защита, финансовые вопросы, семейное право и права собственности.

В самом деле, в некоторых ситуациях безвестное отсутствие человека никак не отражено в нормах действующего законодательства, либо же он признается пропавшим без вести на некий срок, по истечении которого официально считается погибшим<sup>64</sup>. Однако если в внутригосударственной правовой системе нет даже понятия «пропавшие без вести лица», то их родственники могут вообще остаться без всяких средств к существованию. Более того, во многих случаях «большинство лиц, пропавших без вести, составляют мужчины; во многих случаях именно они являются кормильцами своей семьи, единственными владельцами банковского счета или имущества. Их семьи остаются, таким образом, без средств к существованию»<sup>65</sup>. Примечательно, что безвестное исчезновение человека создает целый ряд правовых и административных трудностей его родственникам при осуществлении их прав собственности или наследования, прав на социальное обеспечение и пенсионных, права заключить новый брак, родительских прав. Там, где у пропавших без вести отсутствует правовой статус, их родственники должны согласиться на процедуры объявления их пропавшими без вести на ограниченный период времени, запросить их и участвовать в них, либо инициировать процедуры признания его предположительно погибшим, либо добиваться выдачи им официального свидетельства о его смерти<sup>66</sup>. Исходя из этого, Габриелла Читрони делает предположение:

...подобная практика не учитывает должным образом обстоятельства насильственных исчезновений. Она же причиняет еще больше стра-

64 «Человека нельзя признать умершим без предъявления достаточных доказательств, которые бы подтверждали факт смерти. Поэтому желательно принять временные меры на тот период, когда лицо отсутствует, перед тем как будет выдано свидетельство о смерти. Продолжительность периода, в течение которого лицо считается отсутствующим, должна быть достаточной для проведения необходимого расследования обстоятельств его исчезновения и дальнейшей судьбы. В случае если обнаруживается, что человек жив, справка об отсутствии аннулируется и юридический статус и права такого лица полностью восстанавливаются». МККК (примечание 1 выше), с. 21.

65 *Креттоль, Моника и Ла Роза, Анн-Мари* (примечание 50 выше), с. 2.

66 Стоит заметить, что в тематическом докладе 2016 г. Совета Европы отмечается: «Для регулирования вопросов наследства, социального обеспечения, вопросов в сфере семейного законодательства и имущественных прав требуется урегулировать правовой статус пропавших без вести и исчезнувших лиц до тех пор, пока их судьба и местонахождение неизвестны. Большинство государств — членом Совета Европы не имеют специальных законов, учитывающих специфику феномена, и применяют положения о презумпции смерти или даже выдают условием получения социальной помощи и компенсации получение свидетельства о смерти». Тематический доклад Комиссара Совета Европы по правам человека «Лица, пропавшие без вести, и жертвы насильственного исчезновения в Европе», март 2016 г., с. 41, доступно по адресу: <https://rm.coe.int/16806da748>.

даний родственникам, которые могут снова пасть жертвой жестокого или несправедливого обращения, если заявят о смерти своих близких; зачастую им приходится наугад указывать дату смерти, не зная о своем реальном правовом статусе и о том, что их родственники могут быть живы<sup>67</sup>.

Это же верно и по отношению к родственникам всех пропавших без вести, а не только жертв насильственных исчезновений. Придание некоего правового статуса пропавшим без вести людям защищает их права. Как справедливо отмечено в руководстве МККК «Сопровождение родственников лиц, пропавших без вести», «право и интересы лиц, пропавших без вести, должны быть защищены при всех обстоятельствах до тех пор, пока не будет выяснена их участь или не будет признан факт смерти. Для этого необходимо признание особого юридического статуса для лиц, пропавших без вести»<sup>68</sup>.

И действительно, практика показывает, что различные страны, где в результате вооруженных конфликтов и других ситуаций насилия люди пропадали без вести, уже изменили свою правовую базу и включили в внутрисударственное законодательство положения об особом статусе таких людей, приняв во внимание различные последствия, вызванные особенностями подобных ситуаций.

Например, в 2012 г. в Колумбии был принят закон № 1531, который предусматривает объявление человека безвестно отсутствующим по причине насильственного исчезновения или других видов недобровольного исчезновения. Данный закон ввел в внутрисударственную правовую систему понятие правосубъектности пропавших без вести людей. В нем же предусмотрены и последствия гражданского-правового характера после признания человека безвестно отсутствующим, например гарантии сохранения его правосубъектности, родительских прав, защиту наследственных прав, прав членов его семьи и несовершеннолетних<sup>69</sup>.

Принятый в 2018 г. в Мексике федеральный закон «Об особом объявлении безвестно отсутствующими лиц, пропавших без вести» учитывает нужды родственников пропавших без вести людей и защищает их права. Например, статья 1 закона декларирует его целью «признание, защиту и гарантии сохранения правосубъектности и прав лица, пропавшего без вести; внесение ясности с правовой точки зрения в вопросы представительства интересов и прав лиц, пропавших без вести[;] и обеспечение надлежащих мер максимальной защиты их родственников»<sup>70</sup>. В статье 21 описаны последствия объявления человека безвестно отсутствующим.

67 G. Citroni (примечание 63 выше), p. 2.

68 МККК (примечание 1 выше), с. 20.

69 Колумбия, Закон № 1531 «Об объявлении безвестно отсутствующими пропавших без вести лиц», 2012 г., ст. 7.

70 Мексика, федеральный закон от 22 июня 2018 г. «Об особом объявлении безвестно отсутствующими лиц, пропавших без вести», ст. 1. Оригинальный текст на испанском языке: “II. Reconocer, proteger y garantizar la continuidad de la personalidad jurídica y los derechos de la

Эти примеры вкратце показывают, что означает признание правового статуса пропавших без вести людей, и особенно его юридические последствия для защиты прав самих пропавших без вести и их родственников.

Как было упомянуто в введении к данной статье, имплементация и вступление в силу подобных внутригосударственных нормативно-правовых документов — очень важный, но лишь первый шаг. Однако исключительно важно добиться их эффективного применения, чтобы они могли играть главную предназначенную им роль, а для этого необходимо, среди прочего, предусмотреть относительно простые процедуры, разъяснять положения документов родственникам пропавших без вести, чтобы они могли ими пользоваться, и при этом те, кто будет определять статус пострадавших, также должны знать о существовании таких документов.

Подытожим сказанное: действующие внутригосударственные нормативно-правовые документы должны предусматривать надлежащую защиту и гарантии соблюдения прав пропавших без вести и их родственников. А для этого главным результатом и последствием официального объявления человека безвестно отсутствующим должны стать полная гарантия и сохранение его правосубъектности и защита его гражданских и семейных прав.

### Учреждение надлежащих механизмов розыска пропавших без вести и помощи их родственникам

Опыт работы МККК<sup>71</sup> с органами власти по всему миру показал, что комплексный подход к вопросам розыска пропавших без вести, защиты прав их родственников и оказания им помощи требует лишь минимального взаимодействия с властями. Как отмечалось выше, не существует одной-единственной формулы или единообразного подхода к решению проблем, связанных с розыском пропавших без вести. Однако важно, чтобы каждый такой подход, будь то в Африке, на Американском континенте, в Азии, Европе или на Ближнем Востоке, включал последовательные организационные меры, цель которых — облегчать страдания их родственников и находить необходимые ответы. Международные усилия в этой области должны быть направлены на соблюдение права пропавших без вести и их родственников, особенно право знать об участии и местонахождении своих пропавших без вести близких. Необходимо, чтобы учрежденные для этих целей действующие механизмы обладали четким мандатом, разнообразными

Persona Desaparecida; III. Brindar certeza jurídica a la representación de los intereses y derechos de la Persona Desaparecida, y IV. Otorgar las medidas apropiadas para asegurar la protección más amplia a los Familiares.”

71 В 2017 г. деятельность МККК, связанная с проблемами, вызванными безвестным исчезновением людей, охватывала свыше 60 стран во всех регионах мира. Она включает юридические и технические консультации для национальных учреждений, которые разрабатывают нормативно-правовую базу страны, необходимую для решения этих проблем и помощи их родственникам.

возможностями и могли выполнять различные функции для обеспечения надлежащего процесса розыска. Такие механизмы должны в соответствии с международными нормами и стандартами предусматривать надлежащее обращение с информацией и ее защиту, иметь в своем распоряжении надежные судебно-медицинские службы, возможность оказывать разнообразную адекватную помощь родственникам, а в центре их внимания должны всегда быть пропавшие без вести люди и их родственники, которым необходимо знать об участи и местонахождении пропавших без вести близких. В этих целях в различных странах приняты национальные законы и учреждены структуры розыска пропавших без вести в том или ином конфликте или для помощи их родственникам.

Например, в 2000 г. в Колумбии была учреждена Национальная комиссия по розыску пропавших без вести лиц, которой было поручено оказывать помощь в расследовании случаев насильственного исчезновения, устанавливать обстоятельства исчезновений и личность предполагаемых виновников<sup>72</sup>. Одной из важных особенностей этой комиссии является ее многообразный состав; в нее входят представители различных министерств и ведомств, международных организаций, гражданского общества и родственники пропавших без вести. Более того, в рамках мирного процесса и мирного соглашения, подписанного в 2016 г. между колумбийским правительством и Революционными вооруженными силами Колумбии (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC), розыск пропавших без вести в ходе этого вооруженного конфликта был признан приоритетом<sup>73</sup>. С учетом этого закон о введении в Колумбии переходной системы правосудия<sup>74</sup> предусматривал и учреждение отдела розыска пропавших без вести. По сравнению со сферой ответственности учрежденной в 2000 г. Национальной комиссии по розыску в список обязанностей нового отдела было внесено важное изменение, что позволило ему рассматривать не только дела о насильственных исчезновениях<sup>75</sup>. После принятия закона был издан президентский указ об организации работы данного отдела. Указ заложил фундамент его деятельности, сделал отдел полностью независимым и автономным (в том числе и финансово), наделил его всеми необходимыми возможностями для осуществления гуманитарного мандата и защиты его внесудебного характера. Говоря в общем, основной задачей

72 Колумбия, Закон № 589, 7 июля 2000 г., доступно по адресу: <https://tinyurl.com/y7nz7e9d>.

73 Colombian Government and FARC-EP, Joint Communiqué No. 62, Havana, 17 October 2015, and Final Agreement, 24 August 2016, Chap. 5.

74 После заключения мирного соглашения между правительством Колумбии и ФАРК был принят закон о внесении в конституцию различных поправок, направленных на окончание вооруженного конфликта и достижение стабильного и прочного мира. Colombia, Acto Legislativo No. 1, 4 April 2017, доступно по адресу: <https://tinyurl.com/ydyxhwp3>.

75 Согласно закону, «работа отдела по розыску лиц, пропавших без вести в связи и в результате вооруженного конфликта, носит гуманитарный и внесудебный характер, он руководит, координирует и участвует в осуществлении гуманитарной деятельности по розыску и установлению местонахождения лиц, пропавших без вести в связи и в результате вооруженного конфликта, если они еще живы, а в случае их смерти, он, по возможности, устанавливает личность погибших и организует достойное возвращение останков».

отдела стало выяснение участи пропавших без вести в ходе вооруженного конфликта, действенная защита прав жертв, выяснение истины и возмещение ущерба<sup>76</sup>.

В 2016 г. в Перу был принят закон о розыске лиц, пропавших без вести в период с 1980 по 2000 г.<sup>77</sup> В отличие от действовавших до 2016 г. механизмов розыска, основной задачей которых было уголовное расследование и установление виновных в совершении преступлений (например, серьезных нарушений прав человека), приоритетом нового механизма стал розыск пропавших без вести в сугубо гуманитарных целях и установление обстоятельств их исчезновения, включая их участь и местонахождение, при этом во главу угла были поставлены интересы их родственников. Ниже кратко приведены особенности закона 2016 г. Во-первых, закон основан на *гуманитарном подходе*. Он подчеркивает, как важно найти ответы на вопросы родственников об обстоятельствах смерти их близких и месте их последнего упокоения, а также, по возможности, установить местонахождение их останков, чтобы передать их родственникам и достойно похоронить. Согласно этому же подходу родственников необходимо постоянно и активно привлекать ко всему процессу розыска. Во-вторых, закон определил компетентное ведомство, ответственное за розыск; им стало министерство юстиции. Закон также учредил Национальный реестр пропавших без вести и мест захоронений, он же регламентирует процесс судебно-медицинской экспертизы, предусматривает психологическое сопровождение родственников пропавших без вести и оказание им материально-технической помощи. И наконец, информация, собранная в рамках механизма розыска, будет защищена в соответствии с законом Перу о защите данных.

В рамках выполнения рекомендаций резолюции 30/1<sup>78</sup> Совета по правам человека ООН о содействии примирению, подотчетности и правам человека в Шри-Ланке правительство этой страны в 2016 г. приняло закон № 14 «Об Управлении по делам пропавших без вести лиц (порядок учреждения, организация деятельности и исполнение функций)»<sup>79</sup>. В преамбуле закона декларируется, что родственники пропавших без вести имеют право знать об обстоятельствах исчезновения своих близких, включая их участь и местонахождение. В этих целях Управление было наделено мандатом выяснять участь и местонахождение пропавших без вести, разрабатывать необходимые для этого механизмы, устанавливать обстоятельства их исчезновения и оказывать помощь их родственникам.

76 После первого указа 2017 г. были изданы в 2018 г. еще два (указ № 288 и указ № 1393), которые определили особенности структуры и функций данного отдела.

77 Закон № 30470 (примечание 60 выше). После принятия закона были изданы различные указы, принятые резолюции и директивы, регулирующие функции отдела, которому было поручено заниматься собственно розыском и другими многообразными аспектами розыска людей в гуманитарных целях. Дополнительную информацию см. по адресу: <https://tinyurl.com/y9kspoop>.

78 См.: <https://undocs.org/ru/A/HRC/RES/30/1>.

79 Sri Lanka, Office on Missing Persons (Establishment, Administration and Discharge of Functions) Act, No.14 of 2016, доступно по адресу: <https://tinyurl.com/y96hf4z6>.

В Мексике «Общий закон о лицах, пропавших без вести» был принят в 2017 г.<sup>80</sup> Закон распределил обязанности между различными государственными учреждениями и создал систему координации их работы по розыску пропавших без вести и выяснении их участи, по недопущению случаев насильственного исчезновения, в том числе и тех, к которым не причастны органы власти, и решения возникающих в этой связи проблем. Общий закон также учредил Национальную систему розыска пропавших без вести лиц, Национальную комиссию по розыску, Национальный реестр пропавших без вести лиц и Национальный реестр неопознанных тел. Закон гарантирует защиту прав пропавших без вести и их родственников и предусматривает возможности для родственников участвовать в розыске их пропавших близких, в том числе и возможности получения информации<sup>81</sup>.

В 2018 г. в Украине был принят закон «О правовом статусе лиц, пропавших без вести». Он предусматривает учреждение Национальной комиссии по делам лиц, пропавших без вести, и Единого реестра лиц, пропавших без вести, в который вносятся военнослужащие и гражданские лица, пропавшие без вести в таких особых обстоятельствах, как вооруженный конфликт, внутренние беспорядки или другие чрезвычайные ситуации<sup>82</sup>. Национальная комиссия в основном будет координировать работу других учреждений, обязанных вести розыск пропавших без вести с целью выяснения их участи и местонахождения<sup>83</sup>. В ее состав войдут представители нескольких государственных учреждений, МККК, национальных и международных НКО<sup>84</sup>.

Примеры, приведенные выше, показывают, какие шаги могут предпринять государства в правовом поле для учреждения структур, которые будут помогать разыскивать пропавших без вести и давать полноценные ответы на вопросы их родственников. Как уже говорилось, исключительно важно добиваться, чтобы эти нормативно-правовые документы не превратились в «пустышку», так как их надлежащее практическое применение жизненно важно для соблюдения права родственников знать об участи, постигшей их близких, и лишь так они смогут получить ответы на столь давно мучающие их вопросы. Эта база также позволит государствам выполнить обязательства, возложенные на них международным правом, и покажет, что выяснение участи и местонахождения пропавших без вести — их основная сфера ответственности, а не иллюзия.

80 Mexico, General Law on Enforced Disappearance of Persons, Disappearances Committed by Individuals and the National Missing Persons Search System, 17 November 2017.

81 Mexico, General Law on Enforced Disappearance of Persons, Disappearances Committed by Individuals and the National Missing Persons Search System, 17 November 2017, Art. 2.

82 Закон Украины «О правовом статусе лиц, пропавших без вести» от 12.07.2018 № 2505-VIII, ст. 10–16, доступно по адресу: [https://kodeksy.com.ua/ka/o\\_ppravovom\\_statuse\\_lits\\_propavshih\\_bez\\_vesti.htm](https://kodeksy.com.ua/ka/o_ppravovom_statuse_lits_propavshih_bez_vesti.htm).

83 Там же, ст. 10, 11.

84 Там же, ст. 10.

## Заключение

Международное право защищает людей от насильственных исчезновений и право их родственников знать об участии и местонахождении своих пропавших без вести родственников, требует достойно обращаться с останками. Чтобы международное право могло надлежащим образом выполнять свое предназначение, чрезвычайно важно имплементировать его нормы на национальном уровне для решения проблем, вызванных безвестным исчезновением людей в результате вооруженных конфликтов, других ситуаций насилия, стихийных бедствий и в других обстоятельствах, которые требуют вмешательства нейтральных и независимых организаций. Следует отметить, что для этого и сторонам в конфликте, и национальным органам власти необходимо сначала признать, что случаи безвестного исчезновения людей представляют собой проблему, и оказывать политическую поддержку процессам розыска пропавших без вести, защищать права их родственников и оказывать им помощь.

Как уже отмечалось, за прошедшие годы МККК накопил уникальный опыт в решении проблем, порожденных безвестным исчезновением людей, и в оказании помощи их родственникам. Среди важных аспектов подобной работы МККК — правовые и технические консультации для национальных органов власти, включая и разработку различных документов и подходов, обеспечивающих должную имплементацию на внутригосударственном уровне международных правовых норм. И в этом плане первым важным шагом станет оценка действующей нормативно-правовой базы страны, ее результаты позволят четко понять, какие меры принимаются (или отсутствуют) в ходе решения проблем, связанных с безвестным исчезновением людей и помощью их родственникам; все это позволит органам власти и другим заинтересованным сторонам включиться в предметную работу по изменению внутригосударственных нормативно-правовых документов. Практика ряда государств свидетельствует об определенных проблемах при разработке новой или изменении действующей нормативно-правовой базы для решения проблем, возникающих в связи с безвестным исчезновением людей, защиты прав их родственников и оказания им помощи. Например, крайне важно дать определение понятию «пропавшие без вести лица» и присвоить им некий правовой статус. Это — один из способов показать, что государство действительно обеспокоено их участью и что оно принимает соответствующие меры нормативно-правового характера. Кроме того, необходимо понимать, как много времени занимает розыск пропавших без вести, установление личности по останкам и помощь их родственникам, поэтому так важно обеспечить все создаваемые национальные структуры всеми техническими средствами и финансовыми возможностями, необходимыми для выполнения их мандата, чтобы они не превратились в «пустышку».

Как уже говорилось в данной статье, не существует единообразного подхода к национальной имплементации норм, регламентирующих реше-



ние проблем, возникающих в связи с безвестным исчезновением людей и необходимостью оказывать помощь их родственникам. Именно поэтому так важно, чтобы органы власти принимали различные меры организационного характера, чтобы облегчить страдания родственников и дать содержательные ответы на их вопросы. Имплементация на внутригосударственном уровне международных обязательств государства — лишь один из способов предотвратить случаи безвестного исчезновения людей, расследовать такие случаи и оказывать помощь их родственникам.