

Гражданская оборона: 1977–1997 гг. — от буквы закона к практике¹

Стефан Жанне²

В последнее время проявлялась озабоченность тем, что нормы международного гуманитарного права, касающиеся гражданской обороны³, стали предаваться забвению после 1977 г., и что теперь, 20 лет спустя, пришло время выяснить, сохранили ли эти нормы свое практическое значение и силу. Назначение норм гражданской обороны понятно. Оно заключается в том, чтобы снизить потери среди гражданского населения, ущерб и страдания, которые причиняются ему в результате интенсивного развития средств и методов ведения военных действий⁴. Но если основную цель норм, относящихся к гражданской обороне, сформулировать достаточно просто, то найти средства для ее достижения, естественно, гораздо сложнее. В действительности — намного сложнее, учитывая последствия все более разрушительных методов ведения военных действий и изменяющегося характера конфликтов, в результате чего гражданское население несет все большее число потерь. Признается также, что нормы, регулирующие гражданскую оборону, останутся мертвой буквой, если о них не будут знать те, для кого они предназначены. Отсутствие в настоящее время осведомленности об этих нормах переводит вопрос о распространении знаний о них в разряд насущных.

В связи с этим Международная организация гражданской обороны совместно с Международным Комитетом Красного Креста организовали совещание экспертов по имплементации положений международного гуманитарного права, касающихся сферы гражданской обороны. Стимулом к проведению совещания, которое проходило в период с 30 июня по 2 июля 1997 г. в Гольоне,

¹ Сокращенный вариант данной статьи был опубликован в *International Civil Defence Journal*, Vol. X, № 4, December 1997, pp. 25–27. Полный отчет о заседании можно получить в Международной организации гражданской обороны или в МККК: 1977–1997, *Civil Defence, From Law to Practice*, S. Jeannot (ed.), 1997, 89 pp. (in English, with a French summary).

² Стефан Жанне является сотрудником Юридического отдела МККК.

³ Статьи 61–67 Протокола I, в которых силы гражданской обороны наделяются статусом, подобным статусу медицинских формирований. См. далее раздел I.

⁴ См. Y. Sandoz, C. Swinarski, B. Zimmermann (eds.), *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*. Geneva, ICRC, 1987, para. 2319.

Швейцария, послужила резолюция 2 (A[j]) XXVI Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца (1995), которая «предлагает государствам — участникам Дополнительного протокола выполнять нормы Протокола, относящиеся к гражданской обороне, и распространять знания о них и рекомендует Международному Комитету Красного Креста (МККК) в сотрудничестве с Международной организацией гражданской обороны способствовать международному сотрудничеству в этой области и включению этого вопроса в повестку дня международных совещаний по международному гуманитарному праву»¹.

Прежде чем рассмотреть выводы, сделанные совещанием экспертов, вероятно, полезно было бы кратко описать правовую основу гражданской обороны.

Правовой базис: Протокол I, часть IV, раздел I, глава VI²

Организации гражданской обороны должны защищать гражданское население от опасностей, которым оно подвергается во время войны и других бедствий, оказывать ему помощь в устранении прямых последствий военных действий, а также создавать необходимые условия для его выживания (оповещение, эвакуация, предоставление убежищ и их устройство, спасательные и медицинские службы, борьба с пожарами, восстановление коммунальных служб и т. п.). Эти организации и их персонал призваны выполнять поставленные перед ними задачи при любых обстоятельствах, за исключением тех случаев, когда соображения военной необходимости не позволяют этого делать. Персонал организаций гражданской обороны пользуется уважением и защитой. Объекты, используемые в целях гражданской обороны, не могут уничтожаться или применяться не по их прямому назначению никем, кроме государства, которому они принадлежат³. Эти нормы применимы и к оккупированным территориям, где организации гражданской обороны должны получать от властей средства, необходимые для выполнения их задач. Оккупирующая держава не должна реквизировать здания или оборудование, принадлежащие организациям гражданской обороны, или использовать их не по назначению⁴. Подобные положения применяются и к организациям гражданской обороны нейтральных государств, действующих на территории стороны, находящейся в конфликте, с согласия или под контролем этой стороны⁵.

Предоставление защиты прекращается лишь в том случае, если организации гражданской обороны, помимо выполнения собственных задач, совершают действия, наносящие ущерб противнику, и только после того, как сделанное предупреждение, устанавливающее разумный срок, не было принято во внима-

¹ Текст резолюции опубликован в МЖКК, № 8, январь—февраль 1996 г., с. 65.

² Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I). Касательно раздела I см. *Jean de Preux*. Protection of Civilian Populations Against the Effects of Hostilities. Synopsis II. — IRRC, № 246, May—June 1985, pp. 153–160.

³ Статьи 61–62 Протокола I.

⁴ Статья 63 Протокола I.

⁵ Статья 64 Протокола I.

ние. Организации гражданской обороны могут быть сформированы по военному образцу, могут сотрудничать с военнослужащими или находиться под руководством военных властей и в связи с этим приносить пользу жертвам из числа военнослужащих. Ни одно из этих действий не рассматривается как наносящее ущерб противнику. То же самое относится к ношению легкого личного оружия гражданским персоналом в целях поддержания порядка или самообороны¹. Отличительным знаком гражданской обороны является равносторонний голубой треугольник на оранжевом фоне².

Личный состав вооруженных сил и воинские подразделения, постоянное назначение которых — организация гражданской обороны и которые занимаются исключительно выполнением задач, поставленных перед данными организациями, пользуются уважением и защитой, если соблюдаются вышеупомянутые условия и данные лица носят на видном месте международный отличительный знак гражданской обороны. Если подобные лица попадают во власть противной стороны, они становятся военнопленными³.

Период 1977–1997 гг. с точки зрения меняющейся обстановки в мире

Участники встречи в Гольоне отметили, что обстановка в мире и отношение к ней претерпели значительные изменения с момента подписания Протокола I в 1977 г. Среди новых факторов можно отметить следующие:

- более осязаемое присутствие ООН в зонах вооруженных конфликтов — миротворческие и гуманитарные операции;
- увеличение числа неправительственных организаций, занимающихся гуманитарной деятельностью;
- очевидное уменьшение угрозы ядерного конфликта и отсюда снижение внимания организаций гражданской обороны к данной проблеме;
- изменение типов ведущихся конфликтов, что привело к появлению других проблем, нежели те, с которыми сталкивались в период подписания Протокола;
- изменение самого представления о гражданской обороне, в частности в Восточной Европе, где в настоящее время она в меньшей степени ассоциируется с военными структурами.

Участники совещания высказали мнение, что в прошлом организации гражданской обороны играли подчас весьма важную роль в ситуациях вооруженного конфликта. Но эта роль, в частности в том виде, как она сформулирована в международном гуманитарном праве, была сравнительно неизвестной, даже в МККК. Недостаточно было сделано для того, чтобы об этой роли узнали.

Совещание в Гольоне привело к следующему заключению.

¹ Статья 65 Протокола I.

² Статья 66 Протокола I и Приложение 1.

³ Статья 67 Протокола I.

Задачи, стоящие перед гражданской обороной

Необходимо различать задачи гражданской обороны, поставленные перед ней Протоколом I — они выполняются рядом различных организаций — и сами организации гражданской обороны. Перечень задач, изложенных в Протоколе, был довольно полным, хотя не все разделяли эту точку зрения. Такого рода деятельность, как защита окружающей среды и объектов культурного назначения, не предусматривалась статьей 61 Протокола I, но ее возможность и не исключалась. Поэтому задачи, перечисленные в данном положении, по-прежнему сохраняют свою актуальность. Более того, следует понимать, что задачи и приоритеты различаются в зависимости от условий, существующих в конкретных регионах, и от уровня их экономического развития, вследствие чего они будут по-разному толковаться и выполняться. Если в мирное время организации гражданской обороны могут заниматься самыми разнообразными видами деятельности, то в период вооруженного конфликта их задачи — те, которые находятся под покровительством международного права, — необходимо четко определять. Нельзя рассчитывать на то, что любая работа, которая может считаться имеющей военное значение, будет пользоваться покровительством в военное время. Такой подход, как восстановление разрушенного жилого фонда, вместо организации временных укрытий (традиционный метод) в период затяжного конфликта, потребовал дальнейшего обсуждения, но тем не менее не оказался несовместимым с функциями гражданской обороны.

Деятельность сторонних организаций

Во многих случаях деятельность национальных сил гражданской обороны получала международную поддержку, но это редко происходило таким образом, как предполагалось в Протоколе I, а именно, там предусматривалось, что иностранные организации должны действовать под руководством национального органа гражданской обороны. В действительности международная поддержка обычно принимала форму оказания гуманитарной помощи или миротворческой деятельности. Гуманитарные организации, входящие в систему ООН (в частности, УВКБ ООН), МККК и различные неправительственные организации часто оказывали поддержку местным организациям гражданской обороны, сохраняя при этом присущую им индивидуальность. Такой вариант деятельности предпочтительнее, так как, позволив отождествлять себя с организациями гражданской обороны при выполнении отдельных задач, можно было бы вызвать путаницу. Отождествление в таком случае принесло бы больше вреда, нежели пользы.

Подобное сотрудничество должно развиваться и поощряться в военное время. В мирное время часто устанавливалось сотрудничество с национальными обществами Красного Креста или Красного Полумесяца в таких областях, как обучение приемам оказания первой помощи. Важно было, что организации признавали существование друг друга и работали, дополняя одна другую, а не соперничая.

Роль вооруженных сил

Необходимо также рассмотреть возможность использования военного персонала в целях гражданской обороны. Перевод организаций гражданской обороны под руководство военной администрации или даже введение их в состав военных формирований (что не запрещается Протоколом I), пожалуй, имеет ряд недостатков, так как при этом гораздо сложнее различить особую роль гражданской обороны и усиливается соблазн использовать организации гражданской обороны для военных целей. К тому же сложившееся в результате этого восприятие их остальным миром может затруднить получение ими защиты. Поэтому общее мнение таково: упор нужно делать на гражданском характере организаций гражданской обороны. Участники встречи в Гольоне одобрили наметившуюся в России и других странах Восточной Европы тенденцию передачи руководства службами гражданской обороны от военных властей гражданским.

Тем не менее передача служб гражданской обороны под руководство военных властей, что все чаще происходило, в частности в Африке, также может иметь определенные преимущества, если принять во внимание те средства и оборудование, которые имеются в распоряжении вооруженных сил. Совещание в Гольоне считало, что этот вопрос необходимо изучить тщательнее, особенно в силу неясности — кто же в таком случае заменит военных при выполнении традиционных задач гражданской обороны в ситуации вооруженного конфликта.

Вопросы безопасности

На совещании в Гольоне развернулась дискуссия по поводу вооружения персонала организаций гражданской обороны. Хотя в соответствии с Протоколом I их сотрудники имеют право носить легкое оружие, считалось, что это может создать у них ошибочное ощущение безопасности, особенно если учесть, что при неправильном применении имеющегося у них оружия они могут легко лишиться своей защиты в соответствии с гуманитарным правом. Более того, владельцы такого оружия могут счесть представляющими опасность и они окажутся объектом военного нападения. В силу этого рекомендовалось как можно дольше откладывать решение вопроса о вооружении персонала гражданской обороны.

Обеспечение безопасности персонала организаций гражданской обороны и гуманитарных организаций по-прежнему остается очень сложным вопросом, особенно в ситуациях развала государственных структур. Никакого идеального и простого решения не найдено. Каждый из ныне ведущихся конфликтов носит особенный характер, и необходимо искать решение для каждого отдельно взятого конфликта.

Вооруженные конфликты немеждународного характера

В настоящее время вооруженные конфликты немеждународного характера являются наиболее распространенным типом конфликтов. Однако международные нормы, применимые к ним, не защищают конкретно деятельность организаций гражданской обороны, хотя она ими и не запрещается. Очевидно, что некоторые положения, применимые к международным конфликтам (как, например, касающиеся оккупированной территории), строго говоря, не применимы к внутренним конфликтам, но существует некая общая тенденция применять их *mutatis mutandis* и предоставлять аналогичную защиту в случае конфликта немеждународного характера. Несомненно, следует приветствовать такой подход и к положениям, касающимся гражданской обороны, согласно статье 18 Дополнительного протокола II, в которой говорится об обществах помощи и операциях по оказанию помощи в период вооруженного немеждународного конфликта.

В большинстве случаев организации гражданской обороны являются государственными образованиями, вследствие чего им трудно продолжать выполнять свои обязанности на территории, находящейся под контролем оппозиции, — стороны в вооруженном немеждународном конфликте. Тем не менее они должны прилагать максимум усилий, чтобы выполнять их. Если это невозможно, оппозиционная сторона должна обеспечить службу гражданской обороны.

Еще одна даже более острая проблема связана с конфликтами, в которых основные гуманитарные нормы сами поставлены под вопрос, а деятельность гражданской обороны (как и гуманитарная деятельность в целом) идет вразрез с военными целями. Такая проблема возникала в случаях насильственного перемещения целых групп населения или геноцида. Проблема, безусловно, весьма масштабная и выходит за пределы сферы гражданской обороны. Она требует дальнейшего анализа, в частности изучения ее первопричин. В соответствии с международным гуманитарным правом единственная возможность подойти к ее решению — это осуществлять действия превентивного характера, то есть содействовать уважению и соблюдению основных норм и принципов данного права. Программы подобного рода деятельности должны также иметь своей целью повышение информированности сотрудников организаций гражданской обороны о смысле их деятельности в таких конфликтах. Хотя зачастую работники организаций гражданской обороны — гражданские служащие, они выполняют и гуманитарную роль, то есть наполненную нравственным содержанием. Этот факт необходимо всячески подчеркивать.

Содействие соблюдению норм

Нормы гражданской обороны следует знать и соблюдать, а международную эмблему, обозначающую этот вид деятельности, узнавать. Поэтому необходимо повышать информированность общества о нормах, регулирующих деятельность гражданской обороны.

Важно, чтобы национальное законодательство четко определяло шаги, которые необходимо предпринимать для защиты организаций гражданской обороны в военное время, и чтобы меры по пресечению нарушений международного гуманитарного права включали область защиты деятельности гражданской обороны.

Желательно также установить сотрудничество между организациями гражданской обороны различных стран, и следовало бы организовать обмен мнениями по пропагандистской деятельности. Международная организация гражданской обороны могла бы послужить для этого связующим звеном.

Что касается соблюдения норм вооруженными силами, наибольшее внимание уделялось распространению знаний об этих нормах и о значении эмблемы, осуществляемом в рамках общей пропагандистской деятельности государств. Особое внимание уделялось также обеспечению достаточного знания норм и значения эмблемы личным составом сил ООН. Перед Управлением ООН по операциям по поддержанию мира стояла задача напоминать государствам, предоставляющим миротворческий контингент, об их обязанностях в этой сфере.

Для того чтобы успокоить потенциальных противников, следует предложить государствам, чтобы они ясно и публично заявили (возможно, посредством уведомления, направляемого депозитарием государствам — участникам Протокола I) о том, что их силы гражданской обороны будут выполнять задачи, определенные в статье 61 этого договора, и соблюдать нормы международного гуманитарного права. Это могут сделать и государства, еще не являющиеся участниками Протокола I.

Что касается роли организаций — устроителей совещания в Гольоне, то МККК следует в своей деятельности по распространению знаний о праве уделять больше внимания вопросу гражданской обороны и ее эмблеме. Он мог бы также делиться опытом, которым обладает в таких делах. Международная организация гражданской обороны играет важную роль в качестве органа, объединяющего различные организации гражданской обороны во всем мире, содействуя обмену опытом между ее членами и распространению знаний о международной эмблеме.

Эмблема гражданской обороны

Запрещается вносить какие-либо изменения в эмблему, которая называется в Протоколе I «международным отличительным знаком». Необходимо призвать правительства, которые сделали это, прекратить подобную практику и внести соответствующие поправки в свое законодательство.

Необходимо разрешать и поощрять использование эмблемы государствами, не являющимися участниками Протокола, при наличии на то их желания и при условии, что они приняли положения всей главы Протокола I, касающейся гражданской обороны. Настоятельно подчеркивалась необходимость принятия соответствующего национального законодательства, регулирующего использование эмблемы и предусматривающего санкции за ее неправильное

использование. Было решено напомнить государствам — участникам Протокола I об этом обязательстве. Национальный закон может быть построен по типу закона об эмблеме красного креста и красного полумесяца.

Довольно подробно обсуждался вопрос об использовании силами гражданской обороны другого рода эмблем в дополнение к международной эмблеме гражданской обороны. Было очевидно, что медицинские службы, находящиеся в составе организаций гражданской обороны, должны носить эмблему красного креста или красного полумесяца или международную эмблему гражданской обороны, тем самым обозначив, что они находятся под защитой. Другие эмблемы не предоставят им защиты в соответствии с международным гуманитарным правом.

В отношении вопроса о том, не следует ли в мирное время использовать лишь международную эмблему гражданской обороны, было заявлено, что существующие эмблемы и отличительные знаки усиливают чувство общности между членами конкретных организаций. Поэтому не следует запрещать неправительственным организациям, чья деятельность в сфере гражданской обороны официально закреплена, использовать в дополнение к международной эмблеме их собственные знаки и символику, зачастую используемые в течение многих лет и являющиеся общепризнанными на национальном уровне. Между прочим, было замечено, что и Международная организация гражданской обороны имеет собственную, отличающуюся от международной, эмблему.

Однако необходимо четко осознавать, что лишь международная эмблема гражданской обороны предоставляет защиту. Руководящий состав служб гражданской обороны должен обеспечивать, таким образом, использование международной эмблемы лишь в тех случаях, когда это оправдано видом проводимой деятельности.

Сфера фактической деятельности гражданской обороны, проводимой в мирное время, была шире той деятельности, которая находится под защитой. Была отмечена необходимость обеспечения такого положения, при котором в военное время эмблема использовалась бы только в связи с деятельностью, имеющей право на защиту в соответствии с Протоколом I.

Обсуждая необходимость усилить наглядность и добиться более широкого признания защитной эмблемы, участники пришли к общему мнению, что следует предложить государствам принять соответствующие меры и заключить соглашения, как это указано в Протоколе I. Следует обратиться с просьбой к МККК, который проделал большую работу подобного рода в отношении эмблемы красного креста, поделиться своим опытом с Международной организацией гражданской обороны.

Общие выводы

Одним из вопросов, стоявших на повестке дня в Гольоне, был вопрос о том, имеют ли нормы, регулирующие деятельность гражданской обороны, практическое значение и сохраняют ли они свою действенность в условиях современных войн. Эксперты пришли к заключению, что нормы по-прежнему остаются

в силе и нужно прилагать усилия для того, чтобы они выполнялись. Необходимо поэтому вновь подтвердить обязательность этих норм, с тем чтобы рассеять любые сомнения и способствовать тому, чтобы они по-прежнему служили основой для будущего действия.

Было высказано общее мнение, что в отличие от положений, касающихся деятельности Красного Креста и Красного Полумесяца, нормы, установленные в статьях 61–67 Протокола I, недостаточно хорошо известны даже среди самих сотрудников гражданской обороны. Необходимо, таким образом, более широко и последовательно распространять знания о них. Хорошо известна пропагандистская деятельность Движения Красного Креста и Красного Полумесяца, но что касается других организаций, специализирующихся в данной сфере (таких как Международный институт гуманитарного права, который, в частности, проводит курсы для военнослужащих, и Международная организация гражданской обороны), то следует призвать их к тому, чтобы они уделяли больше внимания нормам, касающимся деятельности сил гражданской обороны по защите жертв конфликтов.

И наконец, некоторые государства, не являющиеся участниками Протокола I, исходя из гуманитарных соображений, приняли решение выполнять нормы, изложенные в Протоколе, и включить их в национальное законодательство. Следует призывать и другие государства поступить таким же образом.
