

**ДЕЙСТВИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО КОМИТЕТА
КРАСНОГО КРЕСТА
В СЛУЧАЕ НАРУШЕНИЙ МЕЖДУНАРОДНОГО
ГУМАНИТАРНОГО ПРАВА**

**Международный Комитет Красного Креста
1994**

ДЕЙСТВИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО КОМИТЕТА КРАСНОГО КРЕСТА В СЛУЧАЕ НАРУШЕНИЙ МЕЖДУНАРОДНОГО ГУМАНИТАРНОГО ПРАВА

Введение

Осуществление контроля за соблюдением остается одной из самых сложных проблем международного публичного права и, в частности, международного гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов¹. Несмотря на систему, предусмотренную Женевскими конвенциями и Дополнительными протоколами к ним, и в силу отсутствия какого-либо властного органа, стоящего над государствами, часто имеют место серьезные нарушения этого права, которые совершаются безнаказанно и даже не преследуются в судебном порядке.

Роль Международного Комитета Красного Креста в отношении этих нарушений достаточно сложна.

Во-первых, МККК может действовать по своей собственной инициативе, особенно когда его делегаты непосредственно сталкиваются с различного рода нарушениями МГП.

¹ Под «международным гуманитарным правом, применяемым в период вооруженных конфликтов», МККК понимает международные нормы договорного характера или происходящие из установившихся обычай, направленные исключительно на решение гуманитарных проблем, вызванных как международными, так и внутренними вооруженными конфликтами; они ограничивают в гуманитарных целях право сторон, находящихся в конфликте, использовать по своему выбору средства и методы ведения войны, а также защищают лиц и имущество, затронутых или которые могут быть затронуты конфликтом. «Международное гуманитарное право, применяемое во время вооруженных конфликтов» часто называют «международным гуманитарным правом», или «гуманитарным правом».

Во-вторых, в МККК часто направляются жалобы, авторы которых ожидают, что МККК передаст их в соответствующие инстанции или обратится к компетентным властям, или же публично выразит свое мнение по поводу предполагаемых нарушений.

Наконец, в МККК иногда обращаются с просьбой провести расследование на предмет установления достоверности фактов нарушения МГП или просто констатировать эти факты.

Во всех трех случаях МККК определяет свою позицию, руководствуясь, в сущности, одним критерием: интересами жертв конфликта, которым, в соответствии со своим мандатом, он должен предоставлять защиту и помочь. Его особая роль нейтрального посредника между находящимися в конфликте сторонами, его обязанность помогать всем жертвам вооруженных конфликтов без какого-либо различия требуют, чтобы МККК, в случае явных или предполагаемых нарушений международного гуманитарного права, начинал действовать, только тщательно взвесив все возможные последствия, которые его действия могут иметь для жертв вооруженных конфликтов.

Необходимо, кроме того, помнить, что именно на государствах лежит ответственность за соблюдение норм международного права и, в частности, подписанных ими договоров. Женевские конвенции даже в прямой форме требуют, чтобы государства не только соблюдали международное гуманитарное право, но и обеспечивали его соблюдение². МККК не является органом, стоящим над договаривающимися сторонами, и не может брать на себя полномочия судебной власти, которыми он не обладает и, более того, никогда не стремился обладать.

Учитывая эти соображения и основываясь на многолетнем опыте, МККК определил ряд правил, которыми он руководствуется в своей деятельности. Эти правила часто остаются малоизвестными за пределами учреждения, и цель настоящей работы — дать возможность читателям лучше с ними ознакомиться.

Однако здесь не рассматривается позиция, занимаемая МККК и его делегатами в случае нарушения международного

² См. ст. 1, общую для Женевских конвенций от 12 августа 1949 г. и ст. 1, пункт 1 Дополнительного протокола I.

права или гуманитарных принципов в отношении заключенных, посещаемых МККК в соответствии с требованиями его мандата на действия в ситуациях внутренних беспорядков и напряженности в том или ином государстве. Поскольку такая деятельность основывается на специальных (*ad hoc*) соглашениях, заключаемых с правительствами, эта проблема рассматривается под другим углом зрения, и МККК руководствуется здесь в своей работе особыми правилами.

1. Действия, предпринимаемые МККК по собственной инициативе

Направляя своих делегатов в различные регионы, МККК поддерживает постоянные контакты с властями, контролирующими территорию, на которой работают эти делегаты. Естественно, МККК уведомляет эти власти обо всех действиях и упущениях, которые, по его мнению, противоречат международному гуманитарному праву. Такие уведомления, в зависимости от степени их важности, осуществляются в самых различных формах и на самых различных уровнях, начиная с устного замечания, сделанного делегатом МККК начальнику тюрьмы, и кончая подробным докладом, адресованным президентом МККК заинтересованному правительству.

Обычно такие действия носят конфиденциальный характер. Однако, в случае серьезных и повторяющихся нарушений МККК, если он посчитает необходимым довести эти факты до сведения общественности, может предать их гласности, потребовать положить конец подобным нарушениям или предупредить соответствующие стороны об опасностях и страданиях, которые могут быть вызваны действиями, угрожать которыми могли бы эти стороны. Такое публичное заявление тем более оправдано, если подобные нарушения, несмотря на их серьезность, не вызывают никаких действий со стороны третьего государства.

Публичный характер этих демаршей неизбежно делает их более обличительными, и МККК прибегает к ним достаточно редко и при условии, что выполняются строгие требования: во-первых, нарушения международного гуманитарного права должны быть серьезными, во-вторых, необходимо, чтобы информирование о них общественного мнения совершилось в

интересах пострадавших или находящихся в опасности лиц или населения, и, в-третьих, чтобы делегаты МККК были непосредственными свидетелями этих нарушений, или чтобы эти нарушения были общеизвестны.

Таким образом, оставаясь верным своей традиционной политике осторожности и осмотрительности в действиях и высказываниях, проявляя заботу о жертвах вооруженных конфликтов, МККК может не только направлять сторонам, находящимся в конфликте, обращения, имеющие целью добиться соблюдения МГП или получить разрешение для делегатов МККК осуществлять свою деятельность по оказанию помощи жертвам, но и предавать гласности определенные действия, предпринимаемые в случае серьезных или повторяющихся нарушений международного гуманитарного права.

Обычно МККК не высказывает по вопросам о применении тех или иных видов оружия или способов ведения военных действий. Его шаги в этом отношении будут определяться положением жертв, находящихся под угрозой или пострадавших от применения незаконных (или предположительно незаконных) видов оружия или методов ведения войны. Он тем не менее может принять определенные меры, вплоть до публичного заявления, если сочтет, что сам факт применения такого оружия или угроза его применения сможет чрезвычайно осложнить обстановку.

В настоящей статье не рассматриваются случаи обращений МККК общего характера к государствам по вопросу вооружений вне контекста конкретного вооруженного конфликта.

2. Прием и передача жалоб

В соответствии со статьей 5, пункт 2в Устава Международного Красного Креста, МККК принимает «любые жалобы относительно предполагаемых нарушений» гуманитарных Конвенций.

Жалобы, упоминаемые в этой статье, подразделяются на две категории.

Первая включает жалобы или сообщения о неприменении или неправильном применении одного или нескольких положений Женевских конвенций державой, во власти которой находятся покровительствуемые лица, в ситуации, когда МККК

в состоянии предпринять непосредственные действия в интересах этих лиц. Обычно делегаты МККК имеют возможность проверить обоснованность этих жалоб и, в соответствии с этим, действовать более активно. Предпринимая соответствующие шаги, посещая, например, лагеря военнопленных и интернированных гражданских лиц, МККК обращается к властям, чтобы добиться от них пресечения нарушений или исправления упущений, констатируемых его делегатами.

Ко второй категории относятся жалобы на серьезные нарушения международного гуманитарного права в ситуации, когда МККК не может предпринять непосредственные действия в защиту жертв конфликта. Речь может идти о нарушениях таких положений Женевских конвенций, правильность применения которых МККК не в состоянии оценить, например, некоторых положений, касающихся ведения военных действий, или нарушений, совершенных на театре военных действий, куда МККК имеет очень ограниченный доступ или не имеет его вовсе.

В отношении этой второй категории жалоб в период между двумя мировыми войнами на международных конференциях Красного Креста была разработана процедура, которая, в частности, применялась во время второй мировой войны и состояла в том, что МККК ограничивался передачей протеста обвиняемой стороне с просьбой произвести расследование, а также предлагал свои услуги для передачи ее ответа. Если протест исходил от какого-либо национального общества, он передавался национальному обществу страны, обвиняемой в нарушении. Если протест заявлялся правительством, то адресовался прямо правительству страны-нарушительницы. МККК не занимался передачей жалоб частных лиц.

После второй мировой войны МККК вынужден был признать, что эта процедура не принесла реальных результатов, и изложил свои соображения на этот счет в отчете на XVII Международной конференции Красного Креста, проходившей в Стокгольме в 1948 г., которая обратилась к МККК с просьбой продолжать заниматься передачей жалоб, а также настоятельно рекомендовала национальным обществам «делать все необходимое, чтобы их правительства сами производили расследование, результаты которого незамедлительно направлялись бы в МККК».

Однако и в последующие годы достигнуть положительных

результатов в этой области не удалось. Это вынуждает МККК снова обратиться к высшему органу Красного Креста, на этот раз к XX Международной конференции, проводившейся в 1965 г. в Вене, которая несколько упростила традиционную процедуру, заявив, что «МККК впредь не будет передавать такие жалобы, за исключением тех случаев, когда будут отсутствовать любые другие способы их регулярной передачи, а обе заинтересованные стороны будут нуждаться в нейтральном посреднике». К тому же у МККК будет отныне больше оснований отказываться от передачи протестов, исходящих от третьих стран.

3. Просьбы о проведении расследования

В Женевских конвенциях 1949 г. записано: «По просьбе одной из сторон, находящихся в конфликте, должно быть начато расследование в порядке процедуры, подлежащей установлению между заинтересованными сторонами, по поводу всякого утверждения о нарушении конвенции»³.

Статья не предусматривает каких-либо действий Международного Комитета, однако к нему неоднократно обращались с просьбой начать расследование: например, в 1936 г. по поводу различных инцидентов в итalo-эфиопском конфликте; в 1943 г. — по Катынскому делу; в 1952 г. — по поводу утверждения о применении бактериологического оружия во время корейской войны.

Слабой стороной приведенного выше положения Женевских конвенций является то, что на практике проведение расследования ставится в зависимость от согласия участвующих в конфликте сторон. А ведь известно, что в таком сложном вопросе, как нарушение МГП в военное время, находящиеся в конфликте государства проявляют повышенную чувствительность и не склонны согласовывать свои позиции. Поэтому упомянутая выше статья Женевских конвенций никогда не приносила конкретных результатов. В последних двух приведенных нами примерах одна из сторон не дала согласия на проведение расследования, а в первом примере оба находив-

³ Конвенция I, ст.52; II, ст.53; III, ст.132; IV, ст.149. В 1929 г. аналогичная статья была внесена в Конвенцию о защите раненых и больных.

шихся в конфликте государства дали в принципе положительный ответ, но сам конфликт завершился прежде, чем была начата процедура расследования.

Уже в 1939 г., в самом начале второй мировой войны, МККК определил свою позицию по данному вопросу и проинформировал об этом мировое сообщество. С тех пор эта позиция не изменилась. Вкратце она сводится к следующему: МККК не может начать расследование по собственной инициативе — самое большее, что он мог бы сделать, это участвовать в создании комиссии по расследованию, если заинтересованные стороны обратятся к нему с подобной просьбой. В этом случае МККК будет лишь отбирать (не из своего состава) квалифицированных специалистов, которые войдут в такую комиссию.

К тому же МККК никогда не стремился выступать в качестве организации, проводящей подобные расследования, так как речь здесь идет о первой стадии судебного разбирательства, которое не входит в его компетенцию. Кроме того, взяв на себя выполнение подобной функции, МККК мог бы обнаружить, что его нейтралитет поставлен под сомнение по крайней мере одним из находящихся в конфликте государств, что может нанести ущерб его, несомненно полезной, гуманистической деятельности, проводимой на территории этого государства, и все это — ради достижения довольно призрачных результатов.

4. Просьба о констатации нарушения

Иногда в МККК обращаются не с просьбой начать расследование, а с просьбой направить своих представителей для констатации факта нарушений международного гуманитарного права. Как мы уже отмечали, МККК не является судьей над сторонами в конфликте и не может участвовать в спорах, что только повредило бы его деятельности в интересах жертв вооруженного конфликта. Таким образом, МККК может положительно отреагировать на такие просьбы только в том случае, если присутствие его делегатов сможет способствовать выполнению гуманитарных задач МККК и если он получил гарантии, что это присутствие не будет использовано в политических целях.

ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МККК В СЛУЧАЕ НАРУШЕНИЙ МЕЖДУНАРОДНОГО ГУМАНИТАРНОГО ПРАВА

1. Действия, предпринимаемые МККК по своей собственной инициативе

Общее правило

МККК предпринимает все необходимые шаги для того, чтобы пресечь нарушения международного гуманитарного права или предотвратить их. В зависимости от степени серьезности нарушений эти действия могут быть предприняты на различных уровнях, однако они должны удовлетворять следующим условиям:

Конфиденциальный характер предпринимаемых шагов

Эти действия будут носить, в принципе, конфиденциальный характер.

Публичные заявления МККК

МККК оставляет за собой право выступить с публичными заявлениями по вопросу о нарушениях международного гуманитарного права, если соблюдены следующие условия:

- нарушения являются серьезными и повторяются;
- меры, принятые в конфиденциальном порядке, не привели к прекращению нарушений;
- огласка будет в интересах пострадавших или находящихся под угрозой лиц или населения;
- делегаты МККК были непосредственными свидетелями этих нарушений или о наличии и масштабе этих нарушений стало известно из надежных и поддающихся проверке источников.

Специальное правило

Как правило, МККК не высказывается по вопросу применения оружия или методов ведения военных действий. Это не

исключает, однако, того, что он примет меры, а при необходимости выступит с публичным заявлением, если сочтет, что применение данного вида оружия или метода ведения войны или угроза его применения чрезвычайно осложняет обстановку.

2. Прием и передача жалоб

Правовая основа

В соответствии со статьей V, пункт 2в, Устава Международного Красного Креста МККК уполномочен принимать «любые жалобы относительно предполагаемых нарушений» гуманитарных Конвенций.

Жалобы одной из сторон, находящихся в конфликте, или национального общества одной из сторон в конфликте

МККК будет передавать одной из сторон в конфликте (или ее национальному обществу Красного Креста или Красного Полумесяца) жалобы от другой стороны, находящейся в конфликте (или ее национального общества), только в том случае, если не существует каких-либо иных способов передачи этих жалоб и требуется вмешательство нейтрального посредника.

Жалобы третьих сторон

Не подлежат передаче жалобы, исходящие от третьих сторон (правительств, национальных обществ, правительенных и неправительственных организаций, частных лиц).

Если по предмету жалобы уже были предприняты действия со стороны МККК, он по мере возможности информирует об этом сторону, от которой поступила эта жалоба. Если не предпринималось никаких действий, МККК сможет учитывать эту жалобу в своих последующих действиях при условии, что нарушение было констатировано его делегатами или является общеизвестным, и в той мере, в какой этого требуют интересы жертв.

Авторам таких жалоб может быть предложено обращаться непосредственно к сторонам, находящимся в конфликте.

Предание гласности получаемых жалоб

Обычно МККК не предает гласности полученные жалобы. Он может публично подтвердить получение жалобы в том случае, если она касается общеизвестных событий, и напомнить, если сочтет целесообразным, о позиции, занимаемой МККК по этому вопросу.

3. Просьбы о проведении расследования

МККК может принимать участие в процедуре расследования лишь в том случае, если этого требуют условия договора или специального (*ad hoc*) соглашения, заключенного всеми заинтересованными сторонами. Никогда, однако, его члены не могут входить в состав комиссии по расследованию. МККК ограничивается тем, что отбирает для такой комиссии квалифицированных специалистов, но не из своего состава.

Более того, МККК будет воздерживаться от участия в процедуре расследования, если эта процедура не предусматривает необходимые гарантии беспристрастности и не предоставляет сторонам возможность защищаться. Кроме того, МККК должен получить заверения в том, что никакая информация относительно просьбы о проведении расследования или самого расследования не станет достоянием гласности без его согласия.

Как правило, МККК будет участвовать в создании комиссии по расследованию на вышеупомянутых условиях только в том случае, если предметом этого расследования являются нарушения Женевских конвенций и Дополнительных протоколов к ним. МККК ни в коем случае не будет участвовать в создании такой комиссии, если это участие может затруднить или сделать невозможной его традиционную деятельность, направленную на защиту жертв вооруженных конфликтов, или поставить под угрозу его репутацию беспристрастной и нейтральной организации.

4. Просьбы о констатации фактов нарушения

Если в МККК обращаются с просьбой направить своих представителей для констатации факта нарушения междуна-

родного гуманитарного права, он пойдет на это только в том случае, если сочтет, что присутствие его делегатов будет способствовать выполнению его гуманитарной миссии, особенно если это необходимо для проведения оценки потребностей жертв с целью оказания им помощи. Кроме того, МККК направит своих делегатов к месту совершения нарушения только в том случае, если получит гарантии, что их присутствие не будет использоваться в политических целях.