

**Марион Харрофф-Тавель**

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ  
МЕЖДУНАРОДНОГО КОМИТЕТА  
КРАСНОГО КРЕСТА  
В ОБСТАНОВКЕ НАСИЛИЯ  
ВНУТРИ СТРАНЫ**

**Международный Комитет Красного Креста  
1995**

22



**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ  
МЕЖДУНАРОДНОГО КОМИТЕТА  
КРАСНОГО КРЕСТА  
В ОБСТАНОВКЕ НАСИЛИЯ  
ВНУТРИ СТРАНЫ**

<b>ОСОБАЯ РОЛЬ БЕСПРИСТРАСТНОЙ, НЕЙТРАЛЬНОЙ И НЕЗАВИСИМОЙ ОРГАНИЗАЦИИ В РЕШЕНИИ ПРОБЛЕМ ГУМАНИТАРНОГО ХАРАКТЕРА, ПОРОЖДАЕМЫХ НАСИЛИЕМ</b>	<b>7</b>
- Последствия насилия	7
- Специфика МККК	8
<b>ПРЕДЛОЖЕНИЯ УСЛУГ МККК</b>	<b>10</b>
- Юридический анализ	11
- Результаты предложения услуг	19
<b>ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МККК</b>	<b>20</b>
- Деятельность МККК в пользу лиц, лишенных свободы	22
- Деятельность МККК по защите гражданского населения	26
- Деятельность МККК в интересах исчезнувших людей и лиц, чья судьба неизвестна	29
- Продовольственная, медицинская и другая помощь	30
- Распространение знаний о международном гуманитарном праве и основополагающих принципах Красного Креста и Красного Полумесяца	32
- Сотрудничество с Национальными обществами Красного Креста или Красного Полумесяца	35
- Добрые услуги	36
- Заключение	37



## ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МЕЖДУНАРОДНОГО КОМИТЕТА КРАСНОГО КРЕСТА В ОБСТАНОВКЕ НАСИЛИЯ ВНУТРИ СТРАНЫ

На протяжении десятилетий МККК периодически берет на себя нелегкую задачу по переоценке своей политики в обстановке насилия внутри страны. В 1872 году МККК впервые предложил свои услуги сторонам, находящимся в конфликте немеждународного характера, и затем в 1918 году организовал первые посещения лиц, заключенных по причинам безопасности. С тех пор МККК накопил в этой области богатый опыт. Он постепенно распространял свой мандат на ситуации, где человеческие страдания требовали его вмешательства, которое было совершенно невозможно еще несколько лет назад.

Почему же МККК считает, что сегодня необходимо дальше развивать свою политику и еще раз вернуться к ее уточнению? Ответ мы найдем в практической деятельности организации, которая должна была адаптироваться к новым формам насилия и не смогла найти в существующей доктрине соответствующие им рамки. Таким образом, представилось целесообразным произвести углубленный внутренний пересмотр, в котором приняли участие многие сотрудники МККК и который излагается в настоящей статье.

МККК, деятельность которого в течение долгого времени ассоциировалась с посещением заключенных, начал, например, уделять все больше внимания положению лиц, которые становятся жертвами насилия вне тюремных стен, и стал оказывать помощь не только продуктами и медикаментами, нередко — в значительных масштабах, но, в частности, обращаясь к законным или фактическим властям с целью привлечь их внимание к обнаруженным проблемам гуманитарного характера и просить устранить их.

Более того, некоторые концепции, которых МККК



придерживался для определения рамок своего вмешательства, оказались слишком жесткими. Таким образом, помимо вооруженного конфликта немеждународного характера и нарушений внутреннего порядка, МККК определил, пользуясь относительно точными критериями, ситуации внутренней напряженности, в которых он считал себя вправе действовать. В то же время МККК иногда находил необходимым предпринимать действия гуманитарного характера или продолжать их даже в тех ситуациях, которые нельзя было четко определить в качестве ситуаций внутренней напряженности. С другой стороны, его право инициативы связано не с возникновением определенной ситуации в какой-либо отдельной стране, но с необходимостью вмешательства организации, имеющей исключительно нейтральный и независимый характер.

Наконец, общественность должна быть лучше осведомлена о значении некоторых видов деятельности, осуществляемых в течение продолжительного периода. Все шаги, предпринимаемые МККК, имеют единственную цель — содействовать тому, чтобы не попирались общепринятые нормы, защищающие основные права человеческой личности. Предпринимаемые МККК действия по оказанию срочной помощи могут, безусловно, облегчить человеческие страдания, но этого недостаточно. Важно скорее не то, что организация делает сама, но то, что она может заставить делать или не делать других. Действия МККК, таким образом, имеют целью прежде всего оказать влияние на поведение тех, кто действует методом насилия, поведение, о котором законные или фактические власти не всегда осведомлены. Он стремится вступить с этими властями в постоянный конструктивный диалог и установить доверительные отношения, ибо лишь такие отношения сделают возможным осуществление долгосрочных гуманитарных акций.

\* \* \*

Автор хотел бы выразить благодарность сотрудникам МККК, которые содействовали пересмотру доктрины организации применительно к обстановке насилия внутри страны, в частности, господину Франсуа Бюньону, заместителю Директора МККК, который принимал самое деятельное участие в данной работе.

\* \* \*



Насилие присуще любому человеческому обществу. Формы, которые принимает насилие, как во взаимоотношениях между отдельными личностями, так и целыми группами людей, очень разнообразны: от преступности, которую государство старается контролировать посредством деятельности полиции, до полномасштабных конфликтов между организованными вооруженными группировками. Многочисленны и разнообразны и исполнители, когда речь идет о насилии. Так, если в одной стране могут происходить ставшие уже привычными столкновения между мятежниками и силами порядка, другие страны охватывает борьба между различными группировками, военизированными и полувоенизированными формированиями, а государство обладает лишь видимостью власти. И, наконец, зачастую трудно отличить одну от другой политические, экономические, религиозные, этнические и др. причины насилия.

Существует единственная, общая для всех ситуаций, характерная черта: насилие всегда порождает страдание.

С момента своего создания Международный Комитет Красного Креста был призван предотвращать и облегчать эти страдания<sup>1</sup>. Поначалу ограниченный исключительно рамками международных вооруженных конфликтов, его мандат вскоре распространился и на ситуации внутреннего насилия. Именно этим последним и посвящена настоящая работа, которая касается деятельности МККК во время вооруженных конфликтов немеждународного характера и нарушений внутреннего порядка, а также гуманитарных инициатив, которые он может предпринимать, когда насилие не приняло еще подобных масштабов, но неотложные гуманитарные потребности требуют его вмешательства.

Во всех подобных случаях Международному Комитету Красного Креста предстоит решить для себя некоторые вопросы: Когда он должен предложить свои услуги? Какие предпринять действия? Каковы должны быть его приоритеты? Какими

---

<sup>1</sup> Первый из семи основополагающих принципов Международного Движения Красного Креста и Красного Полумесяца — гуманность.

Он провозглашает, что движение «старается ... как на международном, так и на национальном уровне предотвращать или облегчать страдания человека. Движение призвано защищать жизнь и здоровье людей и обеспечивать уважение к человеческой личности...»



правовыми нормами и принципами он должен руководствоваться? Именно на эти вопросы и постарается ответить настоящий документ.

Люди, ставшие объектом насилия, — вот на кого направлено наше внимание. Таким образом, первая часть настоящего документа будет посвящена анализу их потребностей гуманитарного характера и того, что же может сделать именно МККК для удовлетворения этих потребностей. В следующей главе внимание будет сконцентрировано на правовых и уставных нормах, согласно которым МККК предлагает свои услуги. И, наконец, документ обратится непосредственно к деятельности организации, рассматриваемой в свете провозглашенных ею принципов, чтобы определить цели этой деятельности, ее глобальный характер и расширяющийся объем.

## **I. ОСОБАЯ РОЛЬ БЕСПРИСТРАСТНОЙ, НЕЙТРАЛЬНОЙ И НЕЗАВИСИМОЙ ОРГАНИЗАЦИИ В РЕШЕНИИ ПРОБЛЕМ ГУМАНИТАРНОГО ХАРАКТЕРА, ПОРОЖДАЕМЫХ НАСИЛИЕМ**

О каких проблемах идет речь и каковы характерные черты МККК, делающие его единственной в своем роде организацией, призванной играть свойственную только ей роль?

### **1. Последствия насилия**

Целью нижеследующих строк является описание последствий насилия в гуманитарном плане, с точки зрения того, кто явился его объектом, не пытаясь при этом ответить на вопрос, было ли насилие результатом законных действий и кто несет за него ответственность. Схематически, не претендуя на исчерпывающее описание, можно выделить следующее:

- нарушение физической неприкосновенности: ранение, болезнь, инвалидность или смерть;
- пытки или дурное обращение;
- исчезновение: оно может быть следствием продуманной



политики государства или действий военизированных группировок или оппозиционных движений. Пропавшие могут содержаться в потайных местах, но гораздо чаще их убивают с целью запугать население или избежать позора перед лицом национальной или международной общественности, если речь идет об аресте и задержании некоторых деятелей оппозиции;

— лишение свободы: классической формой заключения является помещение в специально предусмотренные для этих целей места (тюрьму, лагерь, в некоторых странах — психиатрическую больницу и т.п.), но могут применяться и другие меры, например, предписание места жительства или содержание в другом регионе страны, зачастую удаленном, труднодоступном или вредном для здоровья;

— невозможность для индивидуума удовлетворять свои жизненно важные потребности (материальные и духовные, в личной безопасности), когда он потерял собственные средства к существованию, был перемещен в пределах своей страны или вынужден был бежать за границу;

— разъединение семей, члены которых не имеют известий друг от друга в результате военных действий или беспорядков;

— страдания, испытываемые группами лиц, косвенно затронутыми вооруженными столкновениями, например, семьями, не имеющими средств к существованию, общинами, шаткое экономическое положение которых находится под угрозой вследствие дополнительной нагрузки в лице групп беженцев и перемещенных лиц, людьми, попавшими под подозрение из-за своих родственных связей с теми, кто участвовал в насилии.

Каковы бы ни были проявления насилия, оно наносит ущерб физической или моральной неприкосновенности своих жертв и их близких.

## 2. Специфика МККК

В созвездии гуманитарных организаций МККК играет особую роль. Его специфические особенности определяются различными факторами.



Прежде всего, МККК получил мандат государств, подписавших Женевские Конвенции 1949 года — а это почти все государства мира, — которые признали его гуманитарный характер и его беспристрастность, подписав эти юридические акты, применимые во время вооруженных конфликтов международного или немеждународного характера.<sup>2</sup>

Затем, эти государства, участвуя в принятии Устава Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, взяли на себя обязательство уважать в любое время обязанность МККК действовать в соответствии с основополагающими принципами Движения.<sup>3</sup> В числе этих последних необходимо упомянуть гуманность, беспристрастность, нейтральность и независимость в отношениях с любыми властями. Это принципы, которыми вдохновляется деятельность МККК с 1863 года и приверженность которым внутри Движения он должен поддерживать.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Женевские конвенции от 12 августа 1949 года.

— об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях (Конвенция I)

— об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение из состава вооруженных сил на море (Конвенция II)

— об обращении с военнопленными (Конвенция III)

— о защите гражданского населения во время войны (Конвенция IV)

См., в частности, статью 3, абзац 2, общую для всех четырех Женевских конвенций, которая характеризует МККК как *«беспристрастную гуманитарную организацию»*.

<sup>3</sup> Статья 2, абзац 4 Устава Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, принятого на XXV Международной конференции Красного Креста в Женеве в октябре 1986 года. (На этой конференции представители составных частей Движения собрались вместе с представителями государств, подписавших Женевские конвенции).

<sup>4</sup> Полный перечень семи принципов следующий: гуманность, беспристрастность, нейтральность, независимость, добровольность, единство, универсальность. Их полный текст дается в преамбуле Устава Движения, где, в частности, уточняется в статье 5, абзац 2а), что МККК призван *следить за сохранением приверженности к принципам и пропагандировать их*; задача, которую он выполняет с самого зарождения Движения и которая была за ним официально



И, наконец, беспристрастность МККК — это результат традиции, и она находит свое выражение в доктрине, обеспечивающей преемственность в его деятельности и ограждающей государства от непредсказуемости в его действиях.

МККК, таким образом, обладает особым статусом, признанным мировым сообществом, когда оно предоставило ему 16 октября 1990 года место наблюдателя в Организации Объединенных Наций.<sup>5</sup> Каким образом эти специфические особенности определяют выбор МККК, когда он предлагает свои услуги?

## II. ПРЕДЛОЖЕНИЕ УСЛУГ МККК

Предложение услуг МККК определяется многими факторами: объемом и срочностью существующих потребностей гуманитарного характера, юридической оценкой ситуации и полезностью вмешательства исключительно нейтральной и независимой организации. Соотношение этих различных элементов варьируется в зависимости от ситуации: так, необходимость действовать велика в случае вооруженного конфликта немеждународного характера, когда значительная часть международного гуманитарного права должна применяться сторонами. Тем не менее, МККК оставляет за собой право

---

признана в 1921 году. С самого начала МККК принял структуру, которая позволяет ему полностью соблюдать принципы, хранителем которых он является. Эта организация появилась благодаря частной инициативе, ее штаб-квартира находится в Швейцарии и ее руководящий орган, Комитет, является мононациональным и его члены назначаются методом кооптации (статья 5, абзац 1 Устава Движения). Поскольку члены Комитета не обязаны своим назначением избирателям, им не грозит давление политического характера и они пользуются полной независимостью при принятии своих решений, что является гарантией их беспристрастности.

<sup>5</sup> Придание Международному Комитету Красного Креста статуса наблюдателя было связано с ролью и особыми мандатами, которые были ему вручены Женевскими конвенциями от 12 августа 1949 года. Резолюция А/45/6 Генеральной Ассамблеи Объединенных Наций принята на сорок пятой сессии, на 31-ом пленарном заседании 16 октября 1990 г. Генеральная Ассамблея, официальные документы : сорок пятая сессия, приложение № 49 (А/45/49).



предложить свои услуги в ситуации насилия меньшей интенсивности, когда он убежден, что его вмешательство с целью решения гуманитарных проблем, порожденных ситуацией, могло бы способствовать снижению напряженности.

Сам по себе факт предложения стране услуг МККК не означает, что там было установлено существование серьезных проблем гуманитарного характера (хотя Комитет при выборе своих приоритетов выделяет именно такие ситуации), поскольку при принятии решения Международным Комитетом учитываются и другие факторы.

Оценка ситуации в плане потребностей гуманитарного характера и полезности услуг нейтральной и независимой организации не может подчиняться жестким правилам. Здесь правильность суждений гарантируется многолетним опытом МККК в этой области, что является общепризнанным фактом. Напротив, юридический анализ базируется на четких критериях, которые надо сопроводить некоторыми комментариями. Основания для действий МККК и применимые нормы права будут различными в зависимости от того, в какой ситуации возникают проблемы гуманитарного характера, с которыми сталкивается МККК, — во время вооруженного конфликта немеждународного характера, во время внутренних беспорядков или вне этих ситуаций.

## 1. Юридический анализ

Представляется необходимым рассмотреть последовательно правовое основание для деятельности МККК во время вооруженного конфликта немеждународного характера, во время внутренних беспорядков и вне этих ситуаций, когда он определяет наличие проблемы гуманитарного характера и может помочь ее решению благодаря своей нейтральности и независимости.

### • *Действия МККК во время вооруженного конфликта немеждународного характера*

Дипломатическая конференция 1949 года не дала окончательного определения вооруженного конфликта немеждународного характера. Однако, статья первая в



параграфе 1 Протокола II 1977 года уточняет область реального применения Протокола и, в этом плане, определяет вооруженные конфликты немеждународного характера, к которым применим этот документ, т.е. *«ко всем вооруженным конфликтам, не подпадающим под действие статьи первой Дополнительного протокола к Женевским Конвенциям от 12 августа 1949 года, касающегося защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I), и происходящим на территории Высокой Договаривающейся Стороны между ее вооруженными силами или другими организованными вооруженными группами, которые, находясь под ответственным командованием, осуществляют такой контроль над частью ее территории, который позволяет им осуществлять непрерывные и согласованные военные действия и применять настоящий Протокол.»* Помимо этого, статья первая, параграф 2 Протокола II уточняет, что речь не идет о бунтах, отдельных и спорадических актах насилия или иных актах аналогичного характера.<sup>6</sup>

Если в правовом отношении четко определены только вооруженные конфликты немеждународного характера, влекущие за собой применение Протокола II, для практической деятельности хорошо бы иметь представление о том, что же такое вооруженный конфликт немеждународного характера вообще. Наблюдение над фактами приводит к мысли, что этот тип конфликта принимает в общем виде форму столкновения внутри одного государства между двумя или большим числом сторон, которые прибегают к вооруженной борьбе и чьи враждебные действия носят, как с одной, так и с другой стороны, коллективный и до некоторой степени организованный характер.

---

<sup>6</sup> *«Настоящий Протокол не применяется к случаям нарушения внутреннего порядка и возникновения обстановки внутренней напряженности, таким, как беспорядки, отдельные и спорадические акты насилия и иные акты аналогичного характера, поскольку таковые не являются вооруженными конфликтами.»* Статья первая, параграф 2 Дополнительного протокола к Женевским Конвенциям от 12 августа 1949 года, касающегося защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (Протокол II) от 8 июня 1977 года.



Правооснованием вмешательства МККК в такие конфликты является общая для четырех Женевских конвенций 1949 года статья 3 (абзац 2), которая предусматривает, что «гуманитарная беспристрастная организация, такая, как Международный Комитет Красного Креста, может предложить свои услуги сторонам, находящимся в конфликте.» Статья 5, абзац 2(d) Устава Движения подтверждает мандат МККК, вытекающий из международного гуманитарного права. В самом деле, согласно этому положению МККК, в частности, призван «в качестве нейтральной организации, чья гуманитарная деятельность осуществляется особенно в случаях вооруженных конфликтов — международных и других — или внутренних беспорядков, прилагать во всякое время усилия к тому, чтобы обеспечить защиту и помощь жертвам вышеназванных событий и их прямых последствий среди гражданских лиц и военнослужащих.» И, наконец, основанием для вмешательства МККК являются многочисленные резолюции Международных конференций Красного Креста и Красного Полумесяца.<sup>7</sup>

Вышеупомянутая статья 3 не обязывает государства принимать предложение услуг МККК, но они должны, как минимум, добросовестно изучить его и дать ответ. Они не могут рассматривать его как вмешательство в их внутренние дела.

В вооруженном конфликте немеждународного характера МККК будет следить за соблюдением сторонами или одной лишь статьи 3, общей для четырех Женевских конвенций 1949 года<sup>8</sup>, или статьи 3 и Протокола II одновременно, если условия применения этого последнего, более ограничительные, чем условия применения статьи 3, имеют место. Протокол II не может применяться автономно, независимо от применения

---

<sup>7</sup> Речь, в частности, идет о резолюциях XIV X-ой Международной конференции Красного Креста (Женева, 1921), XIV XVI-ой Международной конференции Красного Креста (Лондон, 1938), XX XVII-ой Международной конференции Красного Креста (Стокгольм, 1948), XX XX-ой Международной конференции Красного Креста (Нью-Дели, 1957), XXX XX-ой Международной конференции Красного Креста (Вена, 1965) и VI XXIV Международной конференции Красного Креста (Манила, 1981).

<sup>8</sup> Статья 3, общая для четырех Женевских конвенций, является основанием деятельности МККК во время вооруженных конфликтов немеждународного характера. В ней говорится:



статьи. Иными словами, в любой ситуации, в которой применим Протокол II, статья 3, которую этот Протокол дополняет, также применима.<sup>9</sup>

В некоторых случаях применимы другие положения либо на основании признания правительственной стороной состояния войны, что влечет за собой применение большей части

---

«В случае вооруженного конфликта, не носящего международного характера и возникающего на территории одной из Высоких Договаривающихся Сторон, каждая из находящихся в конфликте сторон обязана применять, как минимум, следующие положения:

1) Лица, которые непосредственно не принимают участия в военных действиях, включая тех лиц из состава вооруженных сил, которые сложили оружие, а также тех, которые перестали принимать участие в военных действиях вследствие болезни, ранения, задержания или по любой другой причине, должны при всех обстоятельствах пользоваться гуманным обращением без всякой дискриминации по причинам расы, цвета кожи, религии или веры, пола, происхождения или имущественного положения или любых других аналогичных критериев.

С этой целью запрещаются и всегда и всюду будут запрещаться следующие действия в отношении вышеуказанных лиц:

a) посягательства на жизнь и физическую неприкосновенность, в частности, всякие виды убийства, увечья, жестокое обращение, пытки и истязания;

b) взятие заложников;

c) посягательство на человеческое достоинство, в частности, оскорбительное и унижающее обращение;

d) осуждение и применение наказания без предварительного судебного решения, вынесенного надлежащим образом учрежденным судом, при наличии судебных гарантий, признанных необходимыми цивилизованными нациями.

2) Раненых и больных будут подбирать, и им будет оказана помощь.

Беспристрастная гуманитарная организация, такая, как Международный Комитет Красного Креста, может предложить свои услуги сторонам, находящимся в конфликте.

Кроме того, находящиеся в конфликте стороны будут стараться путем специальных соглашений ввести в действие все или часть остальных положений настоящей Конвенции.

Применение предшествующих положений не будет затрагивать юридического статуса находящихся в конфликте сторон.»

<sup>9</sup> Объективные критерии, позволяющие определить, начиная с какого момента может применяться Протокол II, перечислены в его первой статье :



международного гуманитарного права, либо на основании достигнутого соглашения между сторонами (даже если оно и не формализовано).<sup>10</sup>

• **Действия МККК в связи с внутренними беспорядками**

Внутренние беспорядки характеризуются серьезным нарушением порядка в стране в результате насильственных действий, которые, тем не менее, не приобретают характера вооруженного конфликта. Это, например, беспорядки, посредством которых отдельные лица или группы лиц открыто проявляют протест, недовольство или предъявляют свои требования. Это могут быть отдельные и спорадические акты насилия. Речь может идти также о борьбе отдельных группировок между собой или против существующей власти.<sup>11</sup>

1. Характер противоборствующих сторон: вооруженные силы правительства в широком смысле слова и/или отколовшиеся вооруженные силы, или другие организованные вооруженные группы;
2. Наличие ответственного командования в рядах вооруженной оппозиции;
3. Контроль над частью территории;
4. Непрерывный и согласованный характер военных действий;
5. Возможность применять Протокол.

В пунктах 2 и 3 указываются признаки, особенно важные для определения случаев, когда может применяться Протокол II.

<sup>10</sup> Для сведения: применяемое право включает в себя также нормы обычного права и Конвенцию о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта (Гаага, 1954), статья 19 которой относится к вооруженному конфликту немеждународного характера. И, наконец, права человека также применимы постольку, поскольку осуществление некоторых прав не может быть отменено даже в случае вооруженного конфликта.

<sup>11</sup> Характеристика нарушений внутреннего порядка была дана на первой сессии Конференции правительственных экспертов по вопросу о подтверждении и развитии международного гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов, которая состоялась в Женеве с 24 мая по 12 июня 1971 года (Документация, подготовленная МККК, том V: *Защита жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера*, Женева, январь 1971 г., стр. 79-85).



Для того чтобы квалифицировать ситуацию как «внутренние беспорядки» не важно, имеют ли место репрессии со стороны государства, долго или нет продолжаются беспорядки, имеют ли их вспышки длительные последствия, возникают ли они периодически, затрагивают часть или всю территорию государства, имеют ли они причины религиозного, этнического, политического или иного характера.

---

Дипломатическая конференция по вопросу о подтверждении и развитии международного гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов (1974-1977), категорически исключила из сферы применения этого Протокола обстановку внутренней напряженности и нарушения внутреннего порядка, которым она не дала определения, но представила примеры таких ситуаций. Эти последние в Комментарий к Протоколу II определены следующим образом: *«беспорядки, такие, как, например, демонстрации, не имеющие заранее согласованного плана, отдельные и спорадические акты насилия в отличие от военных действий, ведущихся вооруженными силами или вооруженными группами, иные акты аналогичного характера, включая, в частности, массовые аресты лиц в связи с их действиями или убеждениями»* (см. Комментарий к параграфу 2 статьи I Протокола II в *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, International Committee of the Red Cross, Martinus Nijhoff Publishers, Geneva, 1986, параграфы 4471-4479). Комментарий к Протоколу повторяет определения 1971 года, уточняя, что они являются частью доктрины МККК и что они сделаны в целях практического их применения.

В настоящей статье определение нарушений внутреннего порядка, базируясь на определении 1971 года и примерах этих ситуаций, приведенных в Протоколе II, учитывает выводы, сделанные МККК в процессе его деятельности. С одной стороны, нарушения внутреннего порядка, прежде квалифицируемые как «столкновения, имеющие в некотором роде значительный и продолжительный характер», могут быть непродолжительными или хроническими и порождать гуманитарные проблемы продолжительного характера. С другой стороны, могут иметь место нарушения внутреннего порядка, когда государство не вмешивается с целью восстановления порядка. Нарушения порядка принимают иногда форму столкновений между группировками, когда государство непосредственно не участвует в этих нарушениях.



Основанием для вмешательства МККК во время нарушений внутреннего порядка являются статья 5, абзац 2(d) вышеупомянутого Устава Движения, некоторые резолюции Международных конференций Красного Креста и Красного Полумесяца<sup>12</sup> и традиционная деятельность МККК, получившая одобрение большого числа государств.<sup>13</sup>

В ситуациях нарушения внутреннего порядка на нормы международного гуманитарного права можно ссылаться лишь по аналогии. Однако, государства должны соблюдать определенные общепризнанные гуманитарные принципы, а также акты по правам человека, которые они подписали, и в частности, соблюдать права, любое нарушение которых запрещено, даже если нации угрожает серьезная общественная опасность.<sup>14</sup>

• ***Действия МККК вне ситуации вооруженных конфликтов немеждународного характера и нарушений внутреннего порядка***

И, наконец, вне контекста вооруженных конфликтов немеждународного характера и внутренних беспорядков МККК оставляет за собой право действовать (не имея такой

---

<sup>12</sup> В частности, Резолюция XIV X Международной конференции Красного Креста (Женева, 1921) и Резолюция VI XXIV Международной конференции Красного Креста (Манила, 1981), обратившиеся с настоятельным призывом, «чтобы в любое время и в любых обстоятельствах защищались общепризнанные нормы международного гуманитарного права и гуманитарные принципы и чтобы Международному Комитету Красного Креста были предоставлены все необходимые возможности для выполнения гуманитарного мандата, который был вручен ему международным сообществом.»

<sup>13</sup> Первые посещения МККК заключенных по причинам безопасности были осуществлены в России (1918) и в Венгрии (1919), но лишь после второй мировой войны посещения МККК лиц, находящихся в заключении в стране, гражданами которой они являются, получили развитие.

<sup>14</sup> Существует общая часть в различных видах права, любое нарушение которой запрещено и которая рассматривается обычно как универсальный стандарт: право на жизнь, запрещение пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего обращения, запрещение



обязанности), когда он определяет наличие проблемы гуманитарного характера, решению которой он может содействовать благодаря своей особой роли. Именно поэтому он может предложить свои услуги на основании статьи 5, абзаца 3 Устава Движения, который устанавливает, что «*Международный Комитет может предпринимать любую гуманитарную инициативу, которая соответствует его роли нейтральной и независимой организации и посредника, и изучать любой вопрос, рассмотрение которого представляется необходимым для подобной организации.*» Это право инициативы, основанное на традиции, не зависит от преобладающей в стране ситуации, а вытекает из специфики самой организации: с одной стороны, это ее независимость, которая гарантирует, что на действия МККК не смогут оказать влияние различные группы, и, таким образом, он сохранит объективность видения проблем гуманитарного характера, которые надо решить; с другой стороны, ее нейтральность, что означает, что МККК не будет участвовать в каких-либо военных действиях или спорах и будет воздерживаться от выражения пристрастных суждений.<sup>15</sup>

Эти характерные черты МККК особенно важны в контексте политической или социальной напряженности, которая еще не переросла в нарушение внутреннего порядка, но несет с собой такие страдания, которые были описаны в первой главе. Так, например, МККК может предложить свои услуги с целью снизить напряженность в стране, где поддержание порядка происходит с помощью репрессивных мер, цель которых — помешать оппозиции перейти к непосредственным действиям (это может быть интернирование отдельных лиц без предъявления им обвинения в совершении каких-либо преступлений, повсеместное присутствие полиции или армии и т.п.).

---

рабства и порабощения; принцип законности и принцип, в соответствии с которым закон не имеет обратной силы. Кроме того, должны соблюдаться в любое время некоторые судебные гарантии во избежание нарушения прав, которые нарушать запрещается.

<sup>15</sup> См. по этому поводу: Сандо, Ив. «Право инициативы Международного Комитета Красного Креста», *German Yearbook of International Law*, Duniker & Humblot, Berlin 1979, том 22, стр. 352-373.



Как и во время внутренних беспорядков, МККК может ссылаться на общепризнанные гуманитарные принципы и, если он считает уместным, на неотъемлемые или другие права человека.

## 2. Результаты предложения услуг

Предложение услуг МККК дает положительные результаты не только в отношении лиц, которым он стремится помочь, когда имеет к ним доступ, но также и для государства или политической группировки, которые их принимают. Любое действие МККК носит умиротворяющий характер, оно ликвидирует причины напряженности и демонстрирует готовность законных или фактических властей положить конец эскалации насилия. Кроме того, оно предоставляет властям возможность ознакомиться с мнением независимой нейтральной организации о проблемах гуманитарного характера, которые им иногда неизвестны, и воспользоваться более чем столетним опытом МККК.

Чтобы ответить на вопросы, которые часто задают МККК, представляется необходимым дать некоторые разъяснения: прежде всего, МККК признает необходимость поддержания порядка и общественной безопасности, подразумевая при этом, что принимаемые с этой целью меры должны уважать основные права человека. Если это имеет место, МККК не будет высказываться по поводу мер, принятых государством в отношении тех, кого оно рассматривает как противников, и даже как преступников. Задачи МККК имеют пределы: при поддержке властей, выражающейся в том, что они принимают предложение услуг МККК, он спокойно и беспристрастно рассматривает проблемы гуманитарного характера, которые могут возникнуть в ситуации, когда разгораются страсти, и прилагает усилия к тому, чтобы содействовать их решению.

Кроме того, факт принятия услуг МККК не влияет на юридический статус сторон, находящихся в конфликте, или, в случае внутренних беспорядков, на статус лиц, участвующих в них. Точно также, посещения МККК заключенных, не могут придать этим последним какого-либо юридического статуса.



И, наконец, МККК соблюдает строгую конфиденциальность, когда представляет властям отчет о том, что им удалось обнаружить. Его сдержанность принципиально важна для того, чтобы он мог иметь доступ к лицам, которым он старается помочь, и чтобы он мог вступить в конструктивный диалог с властями для установления с ними отношений сотрудничества. Только в исключительных ситуациях, четко определенных его доктриной, МККК может делать публичные заявления. Во время вооруженных конфликтов это допускается лишь в случае повторяющихся грубых нарушений международного гуманитарного права, когда конфиденциальное обращение к соответствующему государству не возымело действия и тогда, когда это служит интересам лиц, являющихся жертвами нарушений.<sup>16</sup> Поступая подобным образом, он надеется на поддержку государств, подписавших Женевские конвенции 1949 года, которые обязались не только соблюдать, но и заставлять соблюдать это право при любых обстоятельствах.<sup>17</sup>

### III. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МККК

МККК в течение долгого времени придавал особое значение своей деятельности в местах лишения свободы. Деятельность Комитета стала ассоциироваться с посещениями его делегатами лагерей и тюрем и помощью заключенным. В обстановке внутреннего насилия власти часто прибегали к заключению своих противников в тюрьму. Вступая в таких случаях в диалог с властями, МККК старался улучшить условия заключения лиц, лишенных свободы.

И хотя такая деятельность по-прежнему остается основной для МККК, который приобрел в этой области общепризнанный опыт, в настоящее время она является лишь одной из целого спектра услуг, которые он может оказать. В самом деле, МККК

---

<sup>16</sup> «Действия Международного Комитета Красного Креста в случаях нарушения Международного гуманитарного права», *Международный журнал Красного Креста*, март-апрель 1981.

<sup>17</sup> Статья 1, общая для четырех Женевских конвенций 1949 г.



пришлось столкнуться со все более разнообразными гуманитарными потребностями в странах, где власти, зачастую, уже не существует, где население становится ставкой в сражениях и где репрессивные методы не знают границ. Достаточно вспомнить о масштабах такого явления, как исчезновение людей и страдания, которым подвергается в конфликтах немеждународного характера гражданское население. Людей пытаются, берут в заложники, даже казнят без суда и следствия, в то время как в основе международного гуманитарного права лежит проведение различия между комбатантами и гражданскими лицами и обязанность щадить последних.

МККК, таким образом, занимается различными видами деятельности : распространением знаний о международном гуманитарном праве и основополагающих принципах красного креста и красного полумесяца, посещением заключенных, мероприятиями по защите затронутого конфликтом или беспорядками населения, розыском лиц, чья судьба неизвестна, оказанием продовольственной и медицинской помощи... Длинный перечень. Однако, во всех видах его деятельности есть единство подхода, вытекающее из особого характера МККК.

Международный Комитет стремится, прежде всего, напомнить своим собеседникам о том, что они обязаны уважать на основании международного гуманитарного права всемирно признанные гуманитарные принципы. Отсюда проистекает необходимость ознакомить с этими нормами всех, и прежде всего — комбатантов (участников боевых действий). МККК также всегда готов способствовать сторонам в обмене информацией, даже в установлении диалога, с целью решить гуманитарные проблемы. В этих случаях он действует как катализатор, чтобы помочь заинтересованным сторонам достичь гуманитарного соглашения, ответственность за выполнение которого будут нести сами стороны, но осуществлению которого МККК сможет содействовать. Он информирует власти о проблемах, которые он обнаружил во время своих посещений заключенных или осуществляя продовольственную или медицинскую помощь, с тем, чтобы они могли устранить эти проблемы. Международное сообщество признает в лице МККК беспристрастную гуманитарную нейтральную и независимую организацию и позволяет ему поэтому играть эту роль.



Теперь надо рассмотреть более детально основные виды деятельности МККК.

## 1. Деятельность МККК в пользу лиц, лишенных свободы<sup>18</sup>

Делегаты МККК посещают тысячи заключенных на всех континентах. Каковы задачи МККК? С какой целью он делает это? К каким категориям заключенных хочет он иметь доступ? На каких условиях он осуществляет эти посещения и как они проходят?

### • *Задачи*

Посещения МККК имеют целью не только предотвратить исчезновения, пытки и дурное обращение или положить им конец, но также улучшить условия заключения, когда это необходимо, и способствовать восстановлению семейных связей.

Стоит подчеркнуть превентивную функцию МККК: присутствие организации в месте лишения свободы отнюдь не означает наличие там гуманитарных проблем, оно означает лишь, что власти готовы вести диалог с МККК с целью обеспечить гуманное обращение с лицами, которых они содержат в заключении.

### • *Категории посещаемых заключенных*

Когда делегаты МККК приходят в тюрьму, их интересуют в первую очередь лица, которые были задержаны в связи с

---

<sup>18</sup> В случае международных вооруженных конфликтов посещения МККК покровительствуемых лиц основываются на статьях 126 Конвенции III и 143 Конвенции IV (Женева, 1949). В сущности, большинство посещений МККК осуществляется в ситуациях внутреннего насилия. Эту практику МККК одобрило большое число государств.



обстановкой внутреннего насилия. В некоторых случаях эти лица рассматриваются как «*политические заключенные*» или как «*лица, находящиеся в заключении по соображениям безопасности*».

Что касается МККК, то по причинам гуманитарного характера он всегда избегал слишком точных определений лиц, которых он хочет посетить. Эта его осторожность продиктована опытом. Нет какой-то одной общей характеристики всех заключенных, которые имеют право на защиту МККК. Явно недостаточно ссылаться на политическую мотивировку заключения. Многие, нуждающиеся в помощи, были арестованы исключительно в связи с их этническим или иным происхождением и никогда не занимали никаких политических позиций. Не может МККК и принимать во внимание исключительно правонарушение, в котором обвиняется заключенный. В самом деле, случается, что политические противники попадают в заключение по мотивам общего права: нарушение общественного порядка, бродяжничество или незаконное хранение огнестрельного оружия. Уголовные кодексы многих государств определяют как нарушения общего права деятельность, которая может на самом деле являться политической. Нужно ли ссылаться на законодательство, на основании которого лицо было заключено в тюрьму? Нередко такая ссылка полезна, но решение о предъявлении заключенному обвинения на основании того или иного законодательства может базироваться на произвольных умозаключениях.

Каждый из названных элементов оценки, среди прочих, может быть полезен, но ни один не самодостаточен. МККК, таким образом, может быть вынужден просить о доступе к заключенным таких разных категорий, как взятый в плен партизан, крестьянин, обвиняемый в сотрудничестве с вооруженной оппозицией, студент, участвовавший в антиправительственной демонстрации или член этнической группы, рассматриваемой как враждебной существующей власти. Все эти лица содержатся в заключении в связи с событиями, которые заставили МККК предложить свои услуги, и их объединяет то, что власти, содержащие их в заключении, рассматривают их, справедливо или нет, как реальных или потенциальных противников.



### • *Условия посещения*

Чтобы посещения могли привести к конкретным и обоснованным предложениям, МККК предварительно просит у властей разрешения:

- посетить всех заключенных, которых охватывает сфера его интересов, и иметь доступ во все места, где находятся эти заключенные;
- беседовать с заключенными без свидетелей;
- составить во время посещения список заключенных, на которых, по его мнению, распространяется его мандат, или получить от властей такой список, который делегатам Комитета будет разрешено проверить и, если потребуется, дополнить;
- повторять посещения всех заключенных, к которым он получил доступ и посетить других заключенных этой же категории по его выбору, где бы они ни содержались; периодичность посещений определяется МККК в зависимости от необходимости.

Кроме того, МККК стремится добиться права посещать заключенных без предварительного предупреждения или же с очень коротким сроком предварительного предупреждения и получать извещения об арестах, госпитализациях, переводе в другое место, вынесении приговора, освобождении и кончине. Также очень важно, чтобы у него была возможность информировать родственников заключенного (родителей, детей или супругов), независимо от того, находятся ли они сами в заключении или на свободе, о посещениях их близких, от которых они не имеют никаких известий.

### • *Посещение и дальнейшие мероприятия*

Во время своих посещений заключенных делегат МККК старается составить объективное представление о существующих проблемах гуманитарного характера. Речь может идти об исключительно тяжелых условиях заключения, о дурном обращении, даже о казнях, или же просто об отсутствии каких-



либо связей заключенного с семьей. В некоторых случаях несоблюдение судебных гарантий может быть приравнено к дурному обращению, поскольку оно отрицательно сказывается на физическом и психическом состоянии человека.<sup>19</sup>

Во время заключительной беседы, которую делегат проводит после посещения с лицом, ответственным за место заключения, он указывает, если в этом есть необходимость, на проблемы гуманитарного характера, которые он обнаружил, и рассматривает вместе с ним возможные пути их решения. Лишь в том случае, если власти, ответственные за место заключения, не в состоянии по объективным причинам принять соответствующие меры, или же если эти проблемы требуют срочного разрешения, МККК может временно оказать помощь. Она может быть также оказана заключенным по общему праву, которые также часто являются косвенными жертвами насилия, царящего в стране. В самом деле, плохое функционирование исправительной системы или же бюджетная несостоятельность, вызванные ситуацией, затрагивают всех заключенных. Недостаток продуктов питания, отсутствие медицинского обслуживания, плохое состояние зданий и антисанитарные условия заставляют страдать всех, кто находится в местах заключения.

С согласия властей, МККК может передавать семейные новости, если вследствие отсутствия нормальной почтовой службы, переписка между заключенными и их близкими не осуществляется. В некоторых случаях МККК может также

---

<sup>19</sup> Судебные гарантии специально упомянуты в статье 3, общей для четырех Женевских конвенций 1949 года. МККК, в задачу которого входит «обеспечить точное применение международного гуманитарного права, применимого во время вооруженных конфликтов» (статья 5, абзац 2с) Устава Движения), может вмешаться с целью добиться соблюдения основных судебных гарантий во время вооруженного конфликта немеждународного характера.

В ситуации нарушений внутреннего порядка его ответственность в этом плане носит иной характер, и МККК обращается к властям в основном в тех случаях, когда несоблюдение судебных гарантий оказывает значительное воздействие на физическое и психическое состояние индивидуума.



свой протест лишь a posteriori, т.е. после того, как случаи нарушения международного гуманитарного права или основных прав личности, которые он не смог предотвратить, уже имели место.<sup>20</sup> И тогда его роль заключается в том, чтобы указать властям на неприемлемое поведение, которое необходимо осудить и пресечь. В то же время МККК воздерживается от вопросов о том, кто был виновен и были ли виновные наказаны и каким образом. Он, тем не менее, проверяет, были ли отданы соответствующие приказы и приняты ли необходимые меры.

Работа МККК в этой области труднее во время внутренних беспорядков, нежели во время вооруженного конфликта немеждународного характера. В этом последнем случае у него достаточно определенные собеседники: стороны, находящиеся в конфликте, к которым он обращается по поводу обращения с лицами, находящимися в их власти, и по поводу ведения военных действий. Во время внутренних беспорядков участники демонстраций, в сущности плохо организованные, не имеют руководящего органа, с которым МККК мог бы вступить в диалог. Но даже если такой орган существует, он не обладает властью над теми, кого он, как предполагается, должен представлять (начиная с момента организованности оппозиции, ситуация определяется не как внутренние беспорядки, но как вооруженный конфликт немеждународного характера). Во время беспорядков, таким образом, МККК должен обращаться к властям, предпринимая шаги по поводу обращения с участниками демонстраций и применения силы для подавления беспорядков.

<sup>20</sup> Для определения действий, которые должны повлечь за собой их ответные действия, делегаты МККК обращаются к следующим текстам:

«Декларация норм международного гуманитарного права в отношении ведения военных действий во время вооруженных конфликтов немеждународного характера», Международный Институт гуманитарного права (Сан-Ремо, Италия), *Международный журнал Красного Креста*, сентябрь-октябрь 1990,

«Декларация минимальных гуманитарных норм», принятая собранием экспертов в Турку, Або, Финляндия (30 ноября — 2 декабря 1990), *Международный журнал Красного Креста*, май-июнь 1991 г.



свой протест лишь a posteriori, т.е. после того, как случаи нарушения международного гуманитарного права или основных прав личности, которые он не смог предотвратить, уже имели место.<sup>20</sup> И тогда его роль заключается в том, чтобы указать властям на неприемлемое поведение, которое необходимо осудить и пресечь. В то же время МККК воздерживается от вопросов о том, кто был виновен и были ли виновные наказаны и каким образом. Он, тем не менее, проверяет, были ли отданы соответствующие приказы и приняты ли необходимые меры.

Работа МККК в этой области труднее во время внутренних беспорядков, нежели во время вооруженного конфликта немеждународного характера. В этом последнем случае у него достаточно определенные собеседники: стороны, находящиеся в конфликте, к которым он обращается по поводу обращения с лицами, находящимися в их власти, и по поводу ведения военных действий. Во время внутренних беспорядков участники демонстраций, в сущности плохо организованные, не имеют руководящего органа, с которым МККК мог бы вступить в диалог. Но даже если такой орган существует, он не обладает властью над теми, кого он, как предполагается, должен представлять (начиная с момента организованности оппозиции, ситуация определяется не как внутренние беспорядки, но как вооруженный конфликт немеждународного характера). Во время беспорядков, таким образом, МККК должен обращаться к властям, предпринимая шаги по поводу обращения с участниками демонстраций и применения силы для подавления беспорядков.

<sup>20</sup> Для определения действий, которые должны повлечь за собой их ответные действия, делегаты МККК обращаются к следующим текстам:

«Декларация норм международного гуманитарного права в отношении ведения военных действий во время вооруженных конфликтов немеждународного характера», Международный Институт гуманитарного права (Сан-Ремо, Италия), *Международный журнал Красного Креста*, сентябрь-октябрь 1990,

«Декларация минимальных гуманитарных норм», принятая собранием экспертов в Турку, Або, Финляндия (30 ноября — 2 декабря 1990), *Международный журнал Красного Креста*, май-июнь 1991 г.



Реакция МККК может последовать немедленно, сразу же за совершением предосудительного поступка. Вот почему МККК считает необходимым составлять доклады, освещающие его деятельность за определенный период времени; в них описываются имевшие место и зарегистрированные МККК случаи неприемлемых репрессивных действий. Во время международного вооруженного конфликта эти доклады могут направляться правительству. Если относящиеся к делу факты могут быть вменены в вину оппозиционным движениям, может быть передан отдельный доклад по этому поводу.

Такие доклады разъясняют правила поведения, необходимые для обеспечения хотя бы минимума гуманности там, где царит насилие. Речь идет о праве на жизнь, на безопасность и на человеческое достоинство, о запрещении пыток и дурного обращения, о судебных гарантиях, о запрещении террористических актов и актов насилия неизбирательного характера, об уважении выполняющих медицинские обязанности и раненых, о специальной защите детей, о границах, которые нельзя претупать силам поддержания общественного порядка и т.д.

Практика свидетельствует о том, что в последние годы деятельность МККК получила значительное развитие и в областях, не касающихся тюремного заключения. Безусловно, власти не всегда склонны согласиться на то, чтобы гуманитарная организация играла подобную роль, пока они не поймут, каким образом действует МККК и насколько это может быть в их интересах. Тем не менее, когда устанавливается атмосфера доверия между МККК и теми, с кем он ведет переговоры на правительственном уровне или на уровне администрации региона, эти последние часто охотно разрешают Комитету выполнять его задачи, следуя тем же принципам, что и в местах заключения. МККК гарантирует свою сдержанность в высказываниях, если власти со своей стороны обязуются соблюдать гуманитарные нормы и делают все возможное для пресечения замеченных нарушений. В этом случае МККК также подписывает с соответствующими властями что-то вроде «*договора о доверии*», понимая, что его сдержанность зачастую является непременным условием (*conditio sine qua non*) результативности его деятельности.



### 3. Деятельность МККК в интересах исчезнувших людей и лиц, чья судьба неизвестна<sup>21</sup>

Исчезновение людей может быть случайным явлением, связанным с происходящими в стране событиями, или же следствием обдуманной политики государства или оппозиционных движений. Например, во время вооруженного конфликта немеждународного характера, следы военнослужащего могут затеряться во время боев, а следы гражданских лиц — во время бегства из зоны военных действий или в результате насильственного перемещения. Однако, случается также, что политика насильственных исчезновений намеренно проводится теми, кто находится у власти, или их противниками. Гражданские лица, арестованные или взятые в плен, таким образом никогда не появляются в тюрьмах и никогда не бывают обнаружены в руках оппозиции.

Для того, чтобы комбатанты не исчезали бесследно во время вооруженного конфликта немеждународного характера, МККК привлекает внимание властей к необходимости принять определенные меры: следить за тем, чтобы у комбатантов имелся документ, удостоверяющий личность, или медальон с регистрационным номером, обозначать местонахождение могил и сохранять личные вещи, создать органы, уполномоченные заниматься подобными вопросами. Если, несмотря на это, следы комбатанта затерялись на поле боя, МККК просит собрать необходимую информацию, например, составить список погибших. Он может предложить свои услуги сторонам для облегчения обмена информацией и розыска тех, чья судьба не выяснена.

Деятельность в интересах гражданских лиц во время вооруженного конфликта немеждународного характера носит в основном характер помощи. Делегаты МККК способствуют восстановлению связей между родственниками, если кто-то из

<sup>21</sup> Резолюция II XXIV-ой Международной конференции Красного Креста (Манила, 1981), рекомендует, среди прочего, чтобы «МККК принимал любые возможные меры, позволяющие выяснить судьбу пропавших без вести лиц и помочь их семьям...»



них спасая бегством, был перемещен или не имеет больше возможности сообщить о себе своим близким. Они вывешивают списки в лагерях перемещенных лиц, организуют передачу семейных новостей, передают списки лиц, объявленных пропавшими без вести, предоставляют в распоряжение властей технические средства, которые могут облегчить ведение расследования. Они, конечно, пытаются отыскать следы пропавших без вести и в местах заключения, которые посещают. В этом отношении очень помогает поименная регистрация заключенных делегатами, особенно в качестве превентивной меры против исчезновения людей.

Сталкиваясь же с политикой насильственных исчезновений, МККК не получает ответа или же получает неудовлетворительный ответ на свои запросы. Если он полагает, что человека больше нет в живых, он старается получить подтверждение, чтобы семья смогла удостовериться в кончине. Он, в частности, обращается к властям, добиваясь официального извещения, чтобы близкие покойного могли уладить нерешенные проблемы, как, например, вопрос наследства или предоставления пенсии.

Он стремится, кроме того, со временем положить конец явлению насильственных исчезновений и расправ без суда и следствия, собирая информацию и предоставляя ее властям, с тем чтобы заставить их принять необходимые меры для пресечения подобных действий.

#### **4. Продовольственная, медицинская и другая помощь**

Всем хорошо известно, что МККК оказывает помощь отдельным лицам или группам населения, доставляя пищу или медикаменты, чтобы дать им возможность выжить, уменьшить страдания и сделать так, чтобы последствия болезней, ранений или недоедания не повлияли неблагоприятно на их будущее. Однако, это лишь наиболее заметный аспект политики гораздо более широкого диапазона. Прежде всего, МККК стремится к тому, чтобы законные или фактические власти обеспечили населению доступ к средствам и службам, необходимым для выживания и нормальной жизнедеятельности общины, и, если нужно, чтобы они оказали необходимую помощь. Обмен опытом



в области общественной гигиены, материально-технического обеспечения и срочной медицинской помощи, поддержка в обучении медицинского персонала, призванного восстановить разрушающиеся инфраструктуры, роль, которую он, в качестве нейтральной организации, может играть в устранении того, что мешает нормальной жизни населения и не может быть оправдано никакой военной необходимостью, — все это также важные аспекты политики оказания помощи МККК.<sup>22</sup>

Когда помощь нужна срочно, и МККК в силу специфики своего мандата в состоянии оказать ее наиболее эффективным образом, он, до начала операции по оказанию помощи, ставит три условия: прежде всего, иметь доступ к лицам, которым должна быть оказана помощь, чтобы оценить их положение и потребности, затем, присутствовать в момент прибытия помощи и, наконец, иметь возможность производить административный контроль, чтобы подготовить отчеты о распределении помощи. Он хотел бы также иметь разрешение еще раз вернуться в данную местность, чтобы произвести оценку степени эффективности его помощи для населения (здоровье, питание, одежда, гигиена и т.д.) по сравнению с целями, которые он себе наметил.

Как правило, помощь МККК носит срочный характер. Это диктуется либо объемом или серьезностью гуманитарных проблем (недоедание, эпидемии и т.п.), либо тем фактом, что действия, вызвавшие эти проблемы, имели место совсем недавно. Когда исчезает срочность, помощь, оказываемая МККК, как правило, прекращается. Она помогла лицам, оказавшимся в бедственном положении, миновать трудный момент, она зачастую улучшила уровень жизни в каком-либо населенном пункте, создав инфраструктуру, которой там прежде не было, например, диспансеры, колодцы, отхожие места, но она прекращается там, где должна начинаться программа развития. В этой области действия МККК нацелены, в основном, на расширение оперативных возможностей

---

<sup>22</sup> См., в частности: Блондель Жан-Люк, «Помощь покровительствуемым лицам», *Международный журнал Красного Креста*, сентябрь-октябрь 1987 г.



Национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, которые должны содействовать развитию собственной страны.<sup>23</sup>

В рядах Движения МККК имеет особую обязанность осуществлять общее руководство международной деятельностью Красного Креста и Красного Полумесяца во время вооруженных конфликтов и ситуаций, требующих вмешательства специфически нейтральной и независимой организации.<sup>24</sup> Это очень важно для, того чтобы избежать дублирования предпринимаемых усилий и для того, чтобы диалог с законными или фактическими властями в ситуации острой напряженности вела одна целостная структура в рамках Движения. В основном, МККК оказывает помощь в регионах страны, охваченных конфликтами или беспорядками. Он также уделяет особое внимание наиболее уязвимым лицам или группам населения, которые не участвуют или больше не участвуют в военных действиях и находятся во враждебном окружении. В то же время МККК следит за тем, чтобы предоставление помощи определенным группам не имело для них негативных последствий, которые могут ощущаться сразу же или через какой-то промежуток времени.

## **5. Распространение знаний о международном гуманитарном праве и основополагающих принципах Красного Креста и Красного Полумесяца**

За распространение знаний о международном гуманитарном праве, в первую очередь, несут ответственность государства, особенно, за их распространение в вооруженных силах и среди медицинского персонала, но также и среди широких слоев

---

<sup>23</sup> Политика МККК в плане развития Национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца определяется статьей 7 Договора между Международным Комитетом Красного Креста и Лигой Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца от 20 октября 1989 г. (Лига впоследствии стала называться Международной Федерацией).

<sup>24</sup> Статья 5, абзац 4b) Устава Движения и статьи 18 и 20 упомянутого в примечании 23 Договора.



населения. Эта обязанность государств четко определена как в Женевских конвенциях 1949 года, так и в Дополнительных протоколах<sup>25</sup>. Невыполнение ее является нарушением этих международных соглашений, и причина зачастую кроется в недостаточно хорошем знании этого права или в недостаточности средств.

Задачей МККК является активное содействие государствам в распространении международного гуманитарного права (МГП).

Он издает дидактические пособия, проводит курсы, содержание которых варьируется в зависимости от аудитории, он делится своим богатым опытом с гражданами страны, где он осуществляет свою деятельность, чтобы впоследствии на своем родном языке, с учетом традиций своей культуры, они смогли передать дальше идеи гуманности, и наконец, МККК стремится к тому, чтобы через средства массовой информации с этими идеями познакомились как можно более широкие слои населения.

В основные задачи этой деятельности входит способствовать росту уважения к международному гуманитарному праву, обеспечивать безопасность сотрудников Красного Креста и Красного Полумесяца и медицинского персонала и усиливать сплоченность Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца. Деятельность МККК по распространению знаний об МГП нацелена прежде всего на вооруженные силы, Национальные общества, политические и академические круги и средства массовой информации.

Распространение знаний об основополагающих гуманитарных нормах в обстановке насилия внутри страны ставит определенные проблемы. Прежде всего, на какие нормы надо обратить особое внимание в ситуациях нарушения внутреннего порядка, к которым не применимо международное гуманитарное право? *«Декларация о минимальных гуманитарных нормах», принятая в Турку в 1990 году группой экспертов, и «Кодекс*

---

<sup>25</sup> Статья 47 Конвенции I, статья 48 Конвенции II, статья 127 Конвенции III, статья 144 Конвенции IV, Женева, 1949, и статьи 83 Протокола I и 19 Протокола II.

См. также резолюцию X XXIV Международной конференции Красного Креста (Манила, 1981)



поведения», составленный Хансом-Петером Гассером, в отношении ситуаций, названных тогда внутренними беспорядками и внутренней напряженностью, являются, конечно, полезными справочными текстами.<sup>26</sup> Тем не менее, обучение личного состава вооруженных сил, когда их используют для подавления беспорядков или мятежей в городах, сложнее, чем задача, выполняемая в рамках вооруженного конфликта немеждународного характера. В этом последнем случае преподавание международного гуманитарного права почти не отличается от того, которое осуществляется во время международных вооруженных конфликтов, где различие между гражданскими лицами и комбатантами четко проведено.

Далее, в какой степени МККК готов участвовать в распространении знаний о правах человека, некоторые положения которых соответствуют обязательствам государств по Международному гуманитарному праву? До настоящего времени МККК ограничивался распространением МПП, которое в отношении вооруженных конфликтов содержит правила, разработанные гораздо более детально, нежели закон о правах человека. Он полагает также, что содействие соблюдению некоторых прав человека не входит в сферу его компетенции, например, права на собрания мирного характера, свободы мнений и свободы слова или права голоса. Ввиду изложенного, в распространении знаний о международном гуманитарном праве ссылки на права человека делаются тогда, когда это позволяет обстановка.

И, наконец, как довести идеи гуманизма до сознания тех, кто участвует в насилии во время нарушений внутреннего порядка?

---

<sup>26</sup> Относительно декларации Турку, см. примечание 20. Кодекс поведения, изложенный ясным языком, обращается не только к властям, но ко всем, кто прибегает к применению силы. Он не создает нового закона, но напоминает о нормах международного гуманитарного права, некоторые из которых являются обычными.

Гассер Ханс-Петер, «Минимум человечности в ситуациях внутренних беспорядков и напряженности: предложение по кодексу поведения», *Международный журнал Красного Креста*, январь — февраль 1988 г.



Следует с особым вниманием относиться к распространению знаний среди молодежи, даже среди очень молодых людей, независимо от того, ходят они в школу или нет. Ведь именно они часто принимают участие в беспорядках и являются их первыми жертвами. Надо обращаться к ним в школах в районах трущоб, в университетах, посредством радио, телевидения, комиксов, театра. Короче говоря, помимо самих идей, которые следует изложить простым языком, необходимо продумать и способы их презентации, призывая на помощь воображение и способность к перевоплощению.

## **6. Сотрудничество с Национальными обществами Красного Креста или Красного Полумесяца**

Когда проявления насилия нарушают политическую стабильность в государстве, Национальное общество как вспомогательный орган своего правительства в области гуманитарных мер сталкивается с труднейшей задачей — действовать нейтрально, несмотря на пламя страстей, охватившее страну, с тем, чтобы добиться всеобщего доверия. Это требует большого самообладания и значительной мотивировки. Это также необходимое условие (*conditio sine qua non*) результативности его деятельности.

В обстановке внутреннего насилия МККК готов сотрудничать с Национальным обществом, уважаемым всеми, кто вступил в противоборство, и обладающим необходимыми оперативными возможностями. Ему нужна поддержка добровольцев Национального общества, и не только материальная. Они нужны ему как носители своей культуры. В самом деле, зачастую добровольцы, знакомые с местной обстановкой, традиционными каналами взаимопомощи, жизнью местных общин помогают ему учитывать в своей деятельности факторы, которые трудно понять, не зная страны досконально.

Со своей стороны, МККК следит за тем, чтобы Национальное общество развивалось гармонично, в рамках, определенных правилами Устава и договора, заключенного с Федерацией в 1990 году. Он, в частности, несет ответственность за подготовку Национального общества к деятельности по защите жертв насилия, господствующего в стране. Такая подготовка



подразумевает наличие соответствующих инфраструктур и подготовку добровольцев в областях, которые намечены совместно. Для МККК это зачастую означает, что он должен распространять в этих обществах знания о международном гуманитарном праве, в частности, о правах и обязанностях медицинского персонала. Иногда Национальное общество изъявляет желание дать дополнительное образование лицам, квалифицированным для оказания первой помощи, которым МККК впоследствии передает основную экипировку. Области сотрудничества разнообразны, и именно Национальные общества должны предлагать определенные проекты, соответствующие распределению задач в рядах Движения.

## 7. Добрые услуги

Менее известна, но не менее значительна, чем вышеописанная деятельность, роль, которую МККК может играть во время вооруженного конфликта немеждународного характера, способствуя заключению гуманитарных соглашений между сторонами. В самом деле, общая для четырех Женевских конвенций статья 3 призывает стороны приложить усилия, чтобы *«вступили в силу посредством специальных соглашений все или часть остальных положений настоящей Конвенции»* и позволяет МККК предложить им свои услуги. Благодаря этому МККК может предложить свои добрые услуги или свое посредничество в целях заключения соглашений для эвакуации раненых или гражданского населения (перемирие, короткое перемирие) или для создания санитарных и безопасных зон.

С другой стороны, пока не заключены четкие соглашения, МККК может предложить свои услуги для осуществления деятельности, которая требует согласия обеих сторон (розыск останков в спорной зоне, ремонт водохранилища в зоне, временно разминированной теми, кто ее контролирует) или для передачи посланий исключительно гуманитарного характера между противниками, которые не общаются друг с другом (как это может иметь место в ситуации нарушений внутреннего порядка в случае взятия заложников).

И, наконец, МККК готов рассмотреть любую просьбу втянутых в конфликт сторон, обращающихся к нему как к независимой нейтральной организации, если удовлетворение



этой просьбы будет являться непосредственным и осязаемым вкладом в урегулирование разногласий.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настало время сделать некоторые выводы из анализа обстановки внутреннего насилия, опираясь на опыт МККК. Прежде всего, представляется, что во время современных конфликтов или беспорядков, границы, в которых действует МККК, становятся все менее четкими. Насилие принимает разнообразные формы. Вследствие дробления государственной власти, если она еще существует, МККК должен устанавливать контакты со все более многочисленными официальными лицами; объектом военных действий становятся лица, в них не участвующие — старики, дети; границы насилия, определяемые общими для всех великих цивилизаций ценностями, все более размываются вследствие выбора таких методов борьбы как, например, казни без суда и следствия, взятие заложников и пытки.

Организация пытается найти решение гуманитарных проблем, имеющих зачастую новые масштабы и характер, развивая свою деятельность и придавая ей большее разнообразие. Посещение заключенных является теперь лишь одной из граней — хотя и очень важной — его мандата. Заботясь о том, чтобы не было дублирования усилий, МККК старался найти собственный путь, диктуемый его спецификой нейтральной, независимой и беспристрастной организации. Эти специфические черты являются преимуществом, но также и необходимым ограничением, которое требует от него быть сдержанным, что порой трудно понять, когда разгораются страсти.

Основная задача МККК состоит не в том, чтобы действовать самому, но следить за тем, чтобы те, кто стоит у власти, осознали и выполнили свои гуманитарные обязанности, как в местах заключения, так и вне их. Не только действовать, но и побуждать к действию, — таково правило организации. Эта обязанность может включать меры, способствующие встрече противоборствующих сторон, с тем, чтобы они сами нашли решение своих проблем гуманитарного характера.



Пусть же настанет день, когда те, в чьих руках находится власть, осознают, что руководя народом или коллективом, как бы мал он ни был, они руководят людьми, «существами из плоти и крови; людьми, которые рождаются, страдают и, не желая того, умирают; людьми, которые сами по себе являются смыслом существования, а не только средством; людьми, чьей отличительной чертой является быть такими, каковы они есть; людьми, которые, наконец, стремятся к тому, что мы называем счастьем.»<sup>27</sup>

### **Марион Харрофф-Тавель**

Марион Харрофф-Тавель окончила аспирантуру Женевского института международных исследований, где получила ученую степень в области политологии, а также Флетчеровскую школу права и дипломатии в Медфорде, штат Массачусетс, США, где ей было присвоено звание магистра гуманитарных наук в области юриспруденции и дипломатии. М. Харрофф-Тавель начала работать в МККК в качестве юриста, специализирующегося в вопросах политики в 1977 г., после того, как ей довелось участвовать в проведении Дипломатической конференции по международному гуманитарному праву. Она является автором статьи «Нейтральность и беспристрастность», которая была опубликована в *Международном журнале Красного Креста* (ноябрь — декабрь 1989г.) и целого ряда рецензий на книги.

В МККК М. Харрофф-Тавель работала заместителем руководителя Отдела принципов и связей с Движением, а с января 1993 года она является заместителем Генерального Делегата по Восточной Европе и Центральной Азии Оперативного отдела МККК.

<sup>27</sup> Мигель де Унамуно (1864-1936).