

Нейтральность и беспристрастность

Важность этих принципов для Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца и трудности, связанные с их применением¹

Из всех семи основополагающих принципов Красного Креста и Красного Полумесяца принципы нейтральности и беспристрастности вызывают, вероятно, наибольшие трудности в понимании. Их нередко путают друг с другом, что приводит к разногласиям. Как можно назвать Национальное общество Красного Креста, являющееся вспомогательным по отношению к государственным властям, нейтральным? Не становится ли нейтральность порой синонимом пассивности или безразличия? Может ли Международный Комитет Красного Креста (МККК) считать себя нейтральным, если он публично указывает на случаи нарушения международного гуманитарного права? Означает ли беспристрастность при оказании помощи равное ее распределение между жертвами обеих сторон, находящихся в конфликте? Не нарушает ли принципов нейтральности и беспристрастности предоставление гуманитарной помощи лишь одной стороне в конфликте? С подобными вопросами приходится сталкиваться каждому, кто работает в Международном движении Красного Креста и Красного Полумесяца.

Цель настоящей статьи — не столько дать ответы на эти вопросы, сколько раскрыть их смысл и заставить читателя задуматься. В наши дни оказание гуманитарной помощи часто имеет политическую окраску. В таких условиях очень непросто соблюдать принципы Движения. Знание не только общих норм поведения, установленных Движением, но и ловушек, подстерегающих тех, кто стремится применять эти нормы, может упростить поиски оптимального пути к облегчению человеческих страданий.

¹ Данная статья отражает личные взгляды автора, за которые МККК ответственности не несет.

в жизнь в отношении разных людей. Нейтральность означает дистанцирование от враждующих сторон во время вооруженного конфликта и от политических идеологий во всякое время с тем, чтобы гуманитарная помощь оказывалась беспристрастно, с единственным различием между ее получателями: по степени остроты или безотлагательности их нужд.³

Независимость — способность действовать в соответствии с принципами нейтральности и беспристрастности

Нейтральность и беспристрастность могут быть соблюдены лишь в деятельности независимой организации, чье поведение не продиктовано соображениями «за» или «против» той или другой стороны в конфликте, и которая не является объектом их влияния. Для достижения Национальным обществом такой свободы мысли и действия прежде всего нужно, чтобы доступ в любое из них был открыт для каждого человека, как того требует принцип единства, и чтобы ряды Общества пополнялись новыми членами из всех слоев населения на основе пропорционального географического представительства. Национальное общество должно не просто заявить о своем желании действовать подобным образом; оно обязано активно содействовать включению в свой состав представителей всех расовых, этнических, религиозных и других групп населения данной страны. Руководящие органы Национального общества должны состоять в большинстве своем из демократически избранных членов Движения. Наконец, средства в фонд Национального общества должны поступать из разных источников.

Эти три условия важно соблюдать для того, чтобы Национальное общество могло выступать как вспомогательный орган государственной власти, сохраняя при этом свою автономию, чтобы иметь возможность действовать в соответствии с основополагающими принципами Движения, в частности, с принципами нейтральности и беспристрастности.

Когда бы ни вспыхнул конфликт, каждое Национальное общество должно быть готово оказывать помощь военным и граждан-

³ Более подробное рассмотрение этих принципов см. в фундаментальных работах Жана Пикте: *Jean Pictet, Red Cross Principles, ICRC, Geneva, 1956, pp. 32-76*, и *The Fundamental Principles of the Red Cross. Commentary, Henry Dunant Institute, Geneva, 1979, pp. 37-60*.

ским медицинским службам своей страны. Добровольцы, набранные и обученные Национальным обществом для оказания помощи санитарным подразделениям вооруженных сил, подчиняются законам и распоряжениям военного времени, в соответствии со статьей 26 Первой Женевской конвенции 1949 г. Не ставит ли это под вопрос принцип нейтральности Национального общества? Обычно не ставит, так как члены добровольных обществ оказывают помощь государственным органам только в *медицинской* сфере; их задача — лишь следить за тем, чтобы уход за ранеными осуществлялся без какой-либо дискриминации.

На практике, однако, Национальное общество бывает порой лишено возможности действовать в полном смысле слова нейтрально и беспристрастно из-за оказываемого на него давления; кроме того, Общество не обязательно станет действовать нейтрально в силу одной лишь своей независимости. Во многих конфликтах нашего времени случается, что вся страна раскалывается, и каждый человек вынужден бывает определить свою позицию. Наступает царство хаоса, где страсти накалены до предела; Национальное общество может оказаться вовлеченным в борьбу, не будучи в состоянии остаться в стороне. Всяческой похвалы заслуживают те Общества, которые, тем не менее, при любых обстоятельствах никогда не отступают от основополагающих принципов Движения.

Трудность соблюдения принципа нейтральности

Международному Комитету часто задают вопрос: как может Движение оставаться нейтральным в отношении грубых нарушений международного гуманитарного права или прав человека? Задающие этот вопрос ошибочно предполагают, что быть нейтральным — значит быть безгласным, безразличным, бездейственным и даже трусливым. Они игнорируют при этом тот факт, что Движение никогда не должно быть нейтральным в отношении человеческих страданий, но всегда должно оставаться таковым в отношении людей, воюющих между собой, и разногласий, их разделяющих.

Нейтральность не всегда означает молчание; она означает лишь воздержание от высказываний, которые могли бы воспламенить страсти и дать пищу для пропаганды, не способствуя при этом облегчению участи тех, кому Движение пытается помочь. Следование принципу нейтральности предполагает наличие здравого смысла. К сожалению, нет общепризнанного способа отличать то,

что может быть сказано, от того, что говорить не следует. Каждый случай, каждая ситуация не похожи на предыдущие.

МККК из принципа действует с известной *сдержанностью* и часто это ошибочно приписывают его нейтральности. Действительная же причина здесь иная: сдержанность МККК позволяет его делегатам появляться на территории таких государств, власти которых никогда не допустили бы к себе МККК, если бы опасались с его стороны разглашения информации, представляющей интерес для их противников. Например, МККК считает, что отчеты о посещениях его делегатами мест заключения и рекомендации, содержащиеся в этих отчетах, являются конфиденциальными сведениями, подлежащими изучению лишь теми властями, которым они предназначены. МККК придерживается этой точки зрения потому, что опубликование таких отчетов неизбежно породило бы споры, затрудняющие гуманитарную работу, и повредило бы тем лицам, которых МККК стремится защитить. В случае нарушений международного гуманитарного права (МГП) не только обвинения в таковых могли бы быть отвергнуты государствами-нарушителями, но было бы также чрезвычайно трудно ограничить обсуждение проблемы рамками МГП и не допустить использования этого обсуждения в политических целях, т. е. не допустить спора, затрагивающего самую суть конфликта. Только в случае разглашения кем-либо содержания отчетов МККК без его разрешения, вне контекста, а также в неполной или сокращенной форме МККК сохраняет за собой право опубликовать все материалы отчетов, касающиеся данной страны, либо передать их тем, кто об этом просит, или позволить им ознакомиться с материалами. В таком случае МККК обязан позаботиться, чтобы опубликованные отчеты давали беспристрастную и объективную картину условий, в которых содержатся заключенные и чтобы ни одной из сторон не было оказано предпочтения.

МККК может проявлять величайшую сдержанность, однако он считает себя в праве публично заявлять о нарушениях МГП, применяемого в случае вооруженных конфликтов, если наличествуют следующие четыре условия.

1. *Нарушения* (пытки, бомбардировки и обстрелы артиллерийским огнем гражданского населения, нападения на лагеря беженцев, госпитали или персонал обществ Красного Креста или Красного Полумесяца и т. д.) *крупномасштабны и неоднократны;*

2. меры, предпринятые конфиденциально, не смогли положить конец нарушениям;
3. гласность в данной ситуации идет на пользу отдельным лицам или всему населению, испытывающим страдания или подвергающимся опасности;
4. делегаты МККК стали непосредственными свидетелями нарушений, или факт и масштабы этих нарушений были установлены с помощью надежных и поддающихся проверке источников.⁴

Нельзя отрицать, что такого рода публичные заявления со стороны МККК вызывают столкновения противоположных мнений, однако, делая их, МККК лишь констатирует факты. Международный Комитет таким образом сообщает государствам-участникам Женевских конвенций о том, что он зашел в тупик с тем, чтобы убедить их в необходимости обеспечить соблюдение норм МГП, как того требует статья 1, общая для четырех Женевских конвенций 1949 г. В этой статье Высокие Договорившиеся Стороны обязались соблюдать и заставлять соблюдать Конвенции.

МККК, лишь изредка прибегающий к такому давлению, обязан помнить о двух реальных опасностях.

Первая из них — соблазн использовать такое заявление для подведения искусственного баланса в отношении нарушений МГП, совершенных каждой из сторон в конфликте. Принцип нейтральности не означает осуждение обеих сторон в одинаковых выражениях, как совершивших якобы равное число нарушений, если в действительности это не так.

Вторая опасность, хорошо известная делегатам МККК, — искушение проявить политический оппортунизм в угоду общественному мнению. МККК сохраняет за собой право нарушить свою обычную сдержанность тогда, когда, по его убеждению, это оправдано сложившимися обстоятельствами. МККК осознает, что мера взятой им на себя ответственности еще более велика в том случае, когда он является единственным свидетелем особо грубых нарушений, оставшихся неизвестными мировой общественности и правительствам. Помимо этого МККК взвешивает шансы на успех любых мер давления, к которым может прибегнуть Международ-

⁴ Эти четыре условия были приведены в статье: «Action by the International Committee of the Red Cross in the event of breaches of international humanitarian law», («Действия МККК в случае нарушений МГП»), *Международный журнал Красного Креста*, No. 221, март — апрель 1981 г., с. 81.

ное сообщество в отношении правительства страны, где отмечены упомянутые нарушения, а также рассматривает возможные последствия своего публичного заявления для участи жертв. Во избежание проявления какой-либо предвзятости Международному Комитету следовало бы полностью отказаться от публичных заявлений. Поскольку МККК не стал на эту крайнюю точку зрения, ему приходится, так сказать, «ходить по канату». Ввиду изначальной сложности рассматриваемых ситуаций критерии, применяемые МККК, допускают некоторую свободу действий с тем, чтобы каждый отдельный случай был тщательно изучен во всех его аспектах. Это значительно повышает моральную ответственность МККК.

Принцип нейтральности, следовательно, не мешает МККК выражать свою озабоченность нарушениями МГП, применяемого в период вооруженных конфликтов. В обстановке внутренних беспорядков и напряженности МККК должен проявлять большую осторожность. В этом контексте любое действие должно предприниматься исключительно на основании собственного Устава МККК или Устава Движения.⁵ Ничто не обязывает государства соглашаться на присутствие на их территории представителей МККК, и единственное право, которым он здесь обладает,— это право прекратить свои операции в случае, если его рекомендации не имеют никакого эффекта и, таким образом, оставить без защиты тех, кому он старался помочь.

В некоторых странах, где часто наблюдаются гражданские беспорядки, решение МККК воздерживаться от любых публичных заявлений относительно той меры человеческих страданий, которыми оборачиваются определенные способы ведения боя или виды репрессий, бывает иногда ошибочно истолковано как соучастие. МККК обвиняют в том, что он одним своим присутствием в данной стране придает респектабельность движениям или политическим режимам, стремящимся получить международное признание. Часто также говорят о том, что его принципы гуманности и недопустимости дискриминации, убежденность в том, что в страдании все люди равны, обязывают МККК высказаться открыто и осудить пагубное воздействие доктрин и идей, осуществление которых приводит человека к страданиям и гибели.

Из этой этической дилеммы нет простого выхода, как нет на нее и однозначного ответа. Однако МККК, конечно, не считает,

⁵ Статья 4, абзацы 1 (d) и 2 Устава Международного Комитета Красного Креста от 21 июня 1973 г., в обновленной редакции от 20 января 1988 г., и статья 5, абзацы 2 (d) и 3 Устава Движения.

будто строгое следование своим принципам и методам работы важнее, чем облегчение участи жертв, помочь которым он полагает своим долгом. Весь смысл правил, которым следует МККК, заключается в том, что они позволяют ему действовать. Если МККК не делает публичных заявлений относительно последствий, которыми в гуманитарном плане чреватые некоторые политические и идеологические проекты, то это объясняется не столько нежеланием вступать в споры, сколько стремлением сохранить доступ к людям, возлагающим большие надежды на его помощь. Иные организации,— гуманитарные, религиозные, журналистские, равно как и любые заинтересованные частные лица или группы,— имеют возможность свидетельствовать о тех репрессиях, которым подвергаются эти люди; повседневная же задача МККК заключается в том, чтобы защитить каждого отдельного человека от физического насилия и унижения его достоинства. На долю МККК выпадает трудная и деликатная работа по недопущению срыва и прекращения переговоров с властями или движениями, действующими из политических или идеологических соображений, нередко весьма далеких от гуманитарных. Сила МККК — в его добровольно принятых на себя ограничениях. Он отказывается вступать в споры идеологического характера, выражать осуждение или одобрение, заявлять о том, на чьей стороне, по его мнению, справедливость. МККК встает исключительно на сторону жертв, действуя энергично и прагматично ради облегчения их участи.

В МККК нередко задаются вопросами, как долго Комитет может вести полемику с людьми, не желающими внять его призывам; какова сущность ответственности, возложенной на него историей; в какой момент его озабоченность защитой ограниченного числа человеческих жизней вступает в противоречие с обязанностью призвать к бдительности мировое сообщество.

Ретроспективный взгляд на развитие вопроса и более глубокое постижение существующего положения могут со временем доказать или опровергнуть правильность такой позиции и политики МККК. Обычно, правда, такие вопросы не имеют однозначного ответа, и МККК вынужден единолично нести ответственность перед жертвами и своими оппонентами за решения, принятые им в разгар событий.

Трудность соблюдения принципа беспристрастности

Беспристрастность, как она определена выше,— это некий идеал, трудно достижимый ввиду следующих трех препятствий.

Первое препятствие — отказ одной из сторон дать разрешение на то, чтобы помощь жертвам конфликта, поступающая от МККК, распределялась под контролем другой стороны. В ходе внутренних конфликтов МККК часто наталкивается на непримиримую позицию правительств, не желающих даже обсуждать вопрос об оказании помощи противной стороне. Для такого отношения может быть много оснований, но часто это следствие либо экстремизма, проявляющегося в неспособности или нежелании признать в поверженном враге человеческое существо, либо боязни того, что гуманитарная помощь усилит противника. Примером такого противодействия оказанию какой-либо помощи противной стороне является использование голода в качестве средства ведения войны.

Даже там, где идея предоставления гуманитарной помощи противостоящей стороне получила признание, МККК лишь с большим трудом удается убедить каждую из сторон в том, что помощь, предоставляемая Международным Комитетом, пропорциональна потребности в ней и поэтому неодинакова для обеих сторон, одна из которых нуждается в ней больше, чем другая.

Вторая трудность — придание гуманитарной помощи несвойственного ей политического характера — связана с первой. В большинстве происходящих сегодня гражданских войн гуманитарная помощь является одним из видов «оружия», используемого каждой из сторон для получения политических или военных преимуществ. Любая из сторон имеет возможность обратить оказание жертвам гуманитарной помощи к своей выгоде, для чего есть много способов. Она может, например, путем обещаний продовольственной помощи привлекать к себе симпатии гражданского населения, лишая тем самым массовой поддержки противоположную сторону в конфликте. Она может, помимо этого, перемещать значительные группы населения в зависимости от того, какой из сторон они симпатизируют. В тотальной войне, когда народы становятся пешками в политической шахматной игре, нелегко бывает добиться одобрения идей недискриминационного подхода к оказанию гуманитарной помощи и ее распределения пропорционально потребностям.

Третье препятствие соблюдению принципа беспристрастности состоит в том, что собранные Комитетом пожертвования должны быть использованы соответственно пожеланиям доноров. Именно поэтому в отчетах МККК о его деятельности в годы второй мировой войны упоминалась большая диспропорция в объеме поставок гуманитарной помощи, которую МККК смог доставить одним группам жертв, по сравнению с другими. «Однако, — объ-

ясняется в отчете,— в случаях, когда между жертвователями и получателями гуманитарной помощи не существует других посредников, Красный Крест не может взять на себя ответственность за отказ от предоставления помощи жертве на том основании, что такая же помощь необходима в той же, если не в большей, степени где-нибудь еще... Беспристрастность Красного Креста не может быть поставлена под сомнение, пока предоставляемые им услуги, потребность в которых обнаруживается *de jure* или *de facto*, остаются доступными всем донорам и всем категориям лиц, получающим от него помощь.»⁶

МККК тем не менее может и должен обратиться к донорам с настоятельной просьбой о предоставлении ему права распределять поставки гуманитарной помощи с должным учетом потребности в ней со стороны различных категорий жертв конфликта.

Уважение принципов нейтральности и беспристрастности при предложении Международным Комитетом Красного Креста своих услуг

Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца должно проявлять равную заботу обо всех людях, попавших в тяжелое положение. В любой конфликтной ситуации вероятно потребность в гуманитарной помощи по обе стороны от «линии фронта», и Движение стремится помочь каждому человеку. К сожалению, предлагаемые им услуги не всегда принимаются обеими сторонами, и как тогда быть с принципом нейтральности? Рассмотрим сначала отношение к этой проблеме со стороны МККК, а затем отдельно со стороны Национальных обществ.

МККК предлагает свои услуги на одинаковых условиях всем сторонам в *международном* конфликте. Эта политика берет начало в 19-м столетии. В 1864 г., когда Дания воевала против Пруссии и Австрии, генерал Дюфур убедил своих коллег по Комитету в том, что важно было направить одну делегацию в Германию, а другую — в Данию.⁷

⁶ *Report of the International Committee of the Red Cross on its activities during the Second World War* (September 1, 1939 — June 30, 1947). Vol I: General activities, Geneva, May 1948, p. 17 (отчет МККК о своей деятельности в период второй мировой войны, далее упоминаемый как «Отчет о деятельности в период второй мировой войны.»)

⁷ «Documents inédits sur la fondation de la Croix-Rouge (Procès-verbaux du Comité des Cinq)», под редакцией Жана Пикте (Jean S. Pictet), в «Международном журнале Красного Креста», No 360, декабрь 1948,» с. 876.

В ходе международного конфликта предложение Международным Комитетом своих услуг по выполнению задач, вытекающих из МГП, может быть отвергнуто одной из сторон, хотя подобный отказ нарушает это право. В таком случае МККК будет вынужден оказывать свои услуги лишь одной из сторон в конфликте. На этом основании он не может быть обвинен в нарушении основополагающих принципов. Для МККК существенно важно со всей ясностью продемонстрировать свое желание одновременно и с равной готовностью предложить обеим сторонам свои услуги, которые, разумеется, не могут быть оказаны им принудительно.

В ходе *немеждународных* вооруженных конфликтов МККК имеет право предлагать свои услуги участникам конфликта, — в равной мере правительству и повстанцам, — в соответствии со статьей 3, общей для четырех Женевских конвенций 1949 г., которая не устанавливает никакой иерархии в отношении сторон, находящихся в конфликте и содержит оговорку, гласящую: *применение предшествующих положений не будет затрагивать юридического статуса находящихся в конфликте сторон*.⁸

На практике МККК делает все, чтобы предложить свои услуги обеим сторонам — правительству и повстанцам — по возможности, наиболее открыто. Поскольку эти предложения имеют чисто гуманитарную направленность, МККК не может быть обвинен во вмешательстве во внутренние дела данного государства.⁹

Что же касается основополагающих принципов, то беспристрастность требует от МККК делать все возможное для помощи всем жертвам внутреннего конфликта. Помощь только одной из сторон, даже если она оказывается без исключений и предпочтений, по-прежнему остается неполной. Принцип беспристрастности определяет то, какими должны быть цели МККК, а принцип нейтральности — то, как ему следует приступить к их реализации,

⁸ Комментарий к статье 18 Протокола II гласит: «Статья 18, абзац 2 никоим образом не умаляет права МККК на инициативу, как это установлено общей статьей 3, пока условия применения последней остаются неизменными. Соответственно с этим МККК по-прежнему имеет право предлагать свои услуги каждой из сторон, не опасаясь, что такой шаг будет сочтен вмешательством во внутренние дела данного государства или нарушением его суверенитета, независимо от того, принято ли это предложение или нет.» *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, ICRC, Martinus Nijhoff Publishers, Geneva, 1987, p. 1480. (Комментарий к Дополнительным протоколам от 8 июня 1977 г. к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г.)

⁹ См. также статью 3 Протокола II.

прилагая усилия по достижению согласия всех сторон. Таким образом, чтобы завоевать и сохранить доверие каждого, МККК должен действовать открыто и прямо. Эта его обязанность была по окончании второй мировой войны определена следующим образом:

Открытый образ действий означает деятельность, осуществляемую при полном на то согласии или по крайней мере терпимом отношении заинтересованных властей на территории, где работает Комитет и его представители. Далее подразумевается, что делегаты и другие представители Комитета не занимаются ничем иным, кроме той работы, в отношении которой существует специальное разрешение или проявлена известная терпимость.¹⁰

А как обстоят дела с предложением услуг со стороны Национальных обществ?

Здесь мы должны различать международные и немеждународные вооруженные конфликты.

Когда два или более государств находятся в состоянии войны, Национальное общество каждой воюющей державы сотрудничает с ее военно-медицинской службой. Его добровольцы вследствие этого задействованы только на одной стороне, однако Национальные общества союзных стран вполне могут оказывать друг другу помощь. Существенным моментом остается при этом предоставление гуманитарной помощи равно как друзьям, так и врагам.

Статья 27 Первой Женевской конвенции 1949 г. содержит два условия, на которых признанное Общество нейтральной страны может оказывать помощь своим медицинским персоналом и санитарными формированиями какой-либо стороне, находящейся в конфликте: (а) соответствующая сторона в конфликте санкционирует оказание такой помощи и (б) получено согласие правительства упомянутой нейтральной страны, о чем это правительство извещает сторону, являющуюся противником того государства, которому такая помощь предложена.

Сторона, находящаяся в конфликте, принимающая такую помощь от Национального общества нейтральной страны, обязана, прежде чем воспользуется этой помощью, известить об этом противную сторону.

¹⁰ *Second World War Report*, p. 26 (Отчет о второй мировой войне).

Правила, регулирующие оказание нейтральной стороной добровольной гуманитарной помощи, были установлены еще Женевской конвенцией от 6 июля 1906 г.¹¹

Статья 27, абзац 3 Женевской конвенции 1949 г., гласящая: *Это содействие не должно ни при каких обстоятельствах рассматриваться как вмешательство в конфликт*, дает ясный, имеющий юридическую силу ответ на вопрос о том, является ли содействие, оказываемое силами Национального общества *нейтральной* страны только одной стороне международного вооруженного конфликта, нарушением принципов нейтральности и беспристрастности.

Такое содействие может быть оказано лишь одной из противоборствующих сторон, и при этом оно не будет рассматриваться как участие в военных действиях, т. е. как нарушение принципа нейтральности. Воюющие стороны поставлены здесь в совершенно равные условия, поскольку они в равной мере имеют право на получение помощи от Национального общества нейтральной страны. Такое Общество не нарушает принципа беспристрастности постольку, поскольку оно проявляет заботу о раненых и больных любой национальной принадлежности.

Процитированная статья 27 затрагивает, правда, оказание содействия лишь в форме направления *медицинского персонала* и/или *санитарных формирований* и не упоминает помощь деньгами или продуктами питания.

В случае *внутреннего* конфликта в какой-либо стране Национальное общество этой страны в принципе обязано действовать на всей национальной территории и помогать всем жертвам. Необходимым условием для этого является независимость и децентрализованная организация Общества.

Тем не менее в ходе современных внутренних конфликтов во многих странах Национальное общество нередко лишено доступа на какую-то часть национальной территории либо потому, что правительство не разрешает ему действовать в районах или среди групп населения, не находящихся под полным правительственным контролем, либо из-за того, что противники правительства считают — справедливо или несправедливо — Национальное общество агентом правительства, против которого они сражаются. Вследствие этого многие жертвы конфликта не получают помощи Национального общества, и даже если оно действует с соблюдением

¹¹ Статья 11 Женевской конвенции от 6 июля 1906 г. об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях.

принципа беспристрастности во всех доступных ему районах, такая помощь все же остается лишь частичной.

В этих обстоятельствах Национальные общества стран, не имеющих отношения к конфликту, будут стремиться предоставить помощь: одни — Национальному обществу страны, где происходит данный внутренний конфликт, другие — медицинским службам повстанцев в районах, находящихся под контролем оппозиции, — часто из желания помочь всем жертвам конфликта в любом месте страны, будь то больные или раненые комбатанты или гражданские лица — жертвы голода и войны.

Нередко общественное мнение страны, находящейся вне конфликта, бывает возбуждено сообщениями о вызванных им бедствиях и призывает свое Национальное общество Красного Креста что-то сделать для помощи пострадавшим.

Как нам следует относиться к действиям Национального общества *третьей* страны на территории государства, раздираемого внутренним конфликтом? Если силы такого Национального общества задействованы лишь на одной стороне противостояния, соответствует ли это основополагающим принципам Движения?

Отвечая на этот вопрос, следует помнить, что в странах, где происходит внутренний конфликт, МККК по Уставу Движения и в соответствии с Соглашением между МККК и Лигой, заключенным в 1989 г.¹², *будет принимать на себя общее руководство действиями Международного Красного Креста и Красного Полумесяца*. Любое оказание Национальными обществами содействия жертвам конфликта, будь то в форме материальной помощи (продукты питания или одежда, медикаменты, палатки или деньги) или в виде предоставления своего персонала, происходит под покровительством или по соглашению с МККК.

МККК получил эти полномочия в силу того, что он в соответствии со статьей 5 абзацами 2(d) и 3 Устава Движения, является *исключительно* нейтральной и независимой организацией. Нейтральность МККК сугубо практического свойства: без нее Комитет не смог бы выполнять задачу, возложенную на него Международным сообществом. Чтобы иметь возможность действовать в соответствии с принципами нейтральности и независимости МККК привлекает в свои ряды новых членов посредством их кооптации.

¹² Статья 5 абзац 4 (b) Устава Движения, статья 18 *Соглашения между Международным Комитетом Красного Креста и Лигой обществ Красного Креста и Красного Полумесяца*, подписанного 20 октября 1989 г. (цитируемые далее).

Все они граждане Швейцарии, постоянный нейтралитет которой признан на международном уровне.

Еще в 1921 г. в Резолюции XIV (о гражданской войне), принятой Десятой Международной конференцией Красного Креста, было заявлено, что:

(а) ответственность за удовлетворение потребностей жертв гражданской войны в гуманитарной помощи возлагается в первую очередь на Национальное общество страны, где идет гражданская война, при условии, что оно способно оказать эту помощь с соблюдением полной беспристрастности;

(б) если Национальный Красный Крест не может своими силами удовлетворить потребности всех жертв в гуманитарной помощи, он вправе обратиться за содействием к другим обществам Красного Креста;

(в) Национальному обществу Красного Креста следует обращаться с просьбой о такой содействии в МККК, который несет ответственность за проведение операций по оказанию гуманитарной помощи.

Эти положения сопровождались важным заявлением о том, что:

*в случае роспуска в какой-либо стране, где идет гражданская война, всех органов правительственной власти и Национального общества Красного Креста Международный Комитет Красного Креста будет обладать всей полнотой власти для того, чтобы попытаться организовать в этой стране предоставление гуманитарной помощи, насколько позволят обстоятельства.*¹³

Это заявление ясно признает исключительно нейтральный и независимый характер МККК и ту особую роль, которую он может в силу этого играть в событиях, квалифицируемых как внутренний конфликт.

Тем не менее в странах, где МККК координирует ту или иную международную операцию по оказанию гуманитарной помощи, Национальные общества третьих стран иногда осуществляют двусторонние программы совместно с Обществом Красного Креста страны, находящейся в состоянии конфликта, в целях содействия развитию этого Общества. Так, Национальное общество третьей страны может беспрепятственно принимать участие в подготовке персонала для оказания пострадавшим первой помощи, из числа членов Общества той страны, где происходит конфликт, а также

¹³ *International Red Cross Handbook*, 12th ed.; Geneva, 1983, p. 641.

содействовать этому Обществу в организации пунктов по переливанию и хранению крови или служб скорой медицинской помощи, либо участвовать в операциях по доставке гуманитарной помощи группам населения, находящимся вне зоны конфликта. Вообще говоря, финансовые средства для осуществления такого рода программ на территории стран, чья трагическая участь широко освещается в прессе, находятся довольно легко.

Тем не менее в стране, где МККК координирует международные усилия по оказанию гуманитарной помощи, не следует осуществлять в зонах конфликта программы развития Национального общества без согласия МККК, особенно когда эти программы влияют на объем распределяемых поставок. Это необходимое условие, т. к. если иностранные Национальные общества пошлют такому Обществу продукты питания или медикаменты в рамках программы содействия его развитию, то МККК должен будет обеспечить соблюдение во всей его полноте принципа беспристрастности по отношению ко всем жертвам конфликта.

Невозможно предвидеть и теоретически рассмотреть каждую возникающую ситуацию, особенно ввиду трудности ответа на вопрос о том, какого рода программа может содействовать развитию того или иного Национального общества. Однако только согласованные действия всех компонентов Движения способны обеспечить *глобальный* подход к делу оказания гуманитарной помощи, показать, что Движение едино в своем служении страдающему человечеству, а также гарантировать эффективность и беспристрастность его деятельности.

Можно также представить, что Национальное общество возьмет на себя выполнение отдельных проектов, составляющих часть операций МККК (например, руководство работой пункта по переливанию и хранению крови либо ортопедической мастерской), однако полнота ответственности за эти операции в конечном счете по-прежнему возлагалась бы на Комитет. В настоящее время рассматривается вариант подобного делегирования полномочий по осуществлению проектов, что означало бы развитие применяемой ныне Международным Комитетом практики пополнения своих рядов за счет специализированного персонала из состава Национальных обществ Красного Креста, а также позволило бы таким обществам сохранить целостность своих организаций, пока они участвуют в операциях МККК.

Некоторые Национальные общества желают облегчить страдания людей, находящихся на территории, подконтрольной силам оппозиции. Предоставляемая такими обществами помощь может

быть передана нуждающимся при посредстве МККК, если при этом нет сомнения в том, что она будет использована в соответствии с Основополагающими принципами.

Иными словами, Национальное общество может при посредстве МККК оказывать помощь даже только одной из конфликтующих сторон, не нарушая этим Основополагающих принципов, при условии, что эта помощь поступает всем нуждающимся без какой-либо дискриминации и в объемах, соответствующих их потребностям. МККК гарантирует соблюдение принципа *полной и всесторонней* беспристрастности при выполнении гуманитарных операций Движения Красного Креста и Красного Полумесяца.

Имея в виду принцип беспристрастности, зададим себе вопрос, позволительно ли и желательно ли Национальному обществу Красного Креста оказывать помощь жертвам внутреннего конфликта до того, как будет принято исходящее от МККК предложение услуг гуманитарного характера?

Хотя двусторонняя помощь одного Национального общества другому, предоставляемая в соответствии с принципами Движения, может быть очень ценной, ибо она поможет Национальному обществу страны, охваченной внутренним конфликтом, справиться с ситуацией, она необязательно дойдет до всех жертв.

Случаи отказа от предложенного Международным Комитетом содействия почти всегда объясняются тем, что стороны, находящиеся в конфликте, не принимают практикуемых в МККК правил оказания такого содействия; особенно это касается требований в отношении распределения гуманитарных поставок. Поэтому может случиться, что сторона, отказавшаяся от предложенных Международным Комитетом услуг, может попытаться получить помощь от другой гуманитарной организации или даже от Общества Красного Креста или Красного Полумесяца, которые, по предположению этой стороны, — будут менее строги в соблюдении принципа беспристрастности. Опасность такой конкуренции в деле оказания гуманитарной помощи очевидна. Такого рода «демпинг» только затруднил бы усилия МККК и в конечном счете ослабил бы Движение. Больше всего это повредило бы самим жертвам конфликта, наименее защищенным от произвольных действий соответствующих властей.

Некоторые возразят, что в случае, когда помощь не может быть предоставлена всем жертвам конфликта, лучше, нежели вообще ничего не предпринимать, попытаться спасти хотя бы часть из них, даже если это те люди, которым власти оказывают предпочтение

из политических соображений. Здесь снова никто не может претендовать на знание окончательного ответа.

К сожалению, гуманитарные организации часто работают в условиях тотальной войны, когда бескорыстная деятельность принимается некоторыми за политическое маневрирование. Такое мнение обычно возникает в отношении операций помощи, осуществляемых в зонах, более не подконтрольных правительству. Каковы бы ни были причины и правовая основа такой деятельности, ее можно слишком легко посчитать вмешательством в конфликт и посеять сомнение в нейтральности осуществляющей ее организации.

Правовые последствия признания принципов беспристрастности и нейтральности

Все компоненты, составляющие Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца, обязаны строго соблюдать принципы нейтральности и беспристрастности. Преамбула Устава Движения *подтверждает, что, осуществляя свою миссию, Движение будет руководствоваться своими Основополагающими принципами.* Это обязательство возникает также из уже сложившегося обычая следовать принципам нейтральности и беспристрастности, поскольку Международный Красный Крест всегда был и остается убежденным в том, что он, как организация, обязан сохранять полное беспристрастие в деле оказания гуманитарной помощи и не должен делать уступок чьим бы то ни было мнениям в пользу одной из сторон.

Что касается государств, то они, поддержав в ходе Международных конференций Красного Креста принятие его Основополагающих принципов, обязались уважать намерение Национальных обществ, МККК и Лиги действовать в соответствии с ними. Тот факт, что Основополагающие принципы упомянуты в Женевских конвенциях и в Протоколе I, является еще одним свидетельством их международного признания в качестве норм поведения, ставших строго обязательными для соблюдения компонентами Движения.¹⁴

¹⁴ Статья 44 Первой Женевской конвенции 1949 г., статья 63 Четвертой Женевской конвенции 1949 г., статья 81 Протокола I.

Заключительные замечания

Для понимания и применения принципов нейтральности и беспристрастности особенно важны следующие положения.

Нейтральность не означает недостатка мужества. Напротив, для ее соблюдения необходимы железная дисциплина, удерживающая от высказывания собственного мнения по вопросам, вызывающим в мире болезненную реакцию, а также полная уверенность в том, что только таким образом и можно помочь беззащитным людям. Говоря словами Леопольда Буассье, бывшего президента МККК, «выразив протест, высказав свое осуждение, бросив обвинение и подвергнув виновных остракизму, можно порой успокоить совесть, однако можно и разжечь ненависть, являющуюся проклятием человечества.»¹⁵ Действия МККК являются по своей сути *прагматичными*; их цель — предпринять немедленные шаги, способные гарантировать физическое и психическое благополучие тех людей, к которым МККК старается получить доступ, чтобы их защитить.

Движение считает, что беспристрастность как принцип можно понять только применительно к оказанию гуманитарной помощи наиболее нуждающимся. Действовать без предвзятости по отношению к той или иной конфликтующей стороне и соответственно удерживаться от вмешательства в военные действия — значит поступать в соответствии не с принципом беспристрастности, а с принципом нейтральности.

Часто говорится, что Международный Красный Крест должен действовать без предвзятости, без проявления симпатии или антипатии, а также без выражения каких бы то ни было чувств; однако вопрос о том, почему то или иное лицо или Национальное общество помогает другому, всегда остается спорным. Сколь бы бескорыстной ни была помощь, направленная на облегчение страданий, ее можно неправильно истолковать как вызванную политическими интересами. Поэтому принцип беспристрастности включает в себя два конкретных правила поведения: недопущение дискриминации и оказание помощи соразмерно потребности в ней.

Можно считать вполне естественным и по человечески понятным, когда симпатии добровольцев Национального общества оказываются на стороне той или иной силы, принимающей участие

¹⁵ Boissier, Leopold, «The silence of the International Committee of the Red Cross», *Международный журнал Красного Креста*, No. 85, апрель 1968 г., с. 180.

в конфликте, а также то, что у них не может не быть собственных политических взглядов и убеждений. Однако к ним обращаются с просьбой забыть эти симпатии, взгляды и убеждения на то время, пока они выполняют свою работу, хотя бы только ради сохранения простых человеческих отношений с людьми, которым они помогают. Аналогичным образом Национальные общества в том или ином регионе, имеющие близость культур, могут помогать друг другу при условии, что они соблюдают два упомянутых выше правила: недопущение дискриминации и предоставление помощи соразмерно потребности в ней.

В заключение отметим, что два рассмотренных нами принципа получили высокое международное признание, как это убедительно показала более чем столетняя история Международного Красного Креста. Эти принципы способствуют сплоченности и единству Движения и придают его действиям ту предсказуемость, которая должна вызывать к ним международное доверие. Принципы беспристрастности и нейтральности помогают нести дальше возвышенный идеал облегчения страданий человека. Для соблюдения этих принципов высокий уровень моральной ответственности требуется от всех тех, кто служит под флагом с эмблемой красного креста или красного полумесяца.