

ДОКЛАДЫ И ДОКУМЕНТЫ

Взаимодействие МККК с негосударственными вооруженными группами

Изложение позиции МККК март, 2021 г.

Содержание

I. Введение	1
II. Несколько правовых и иных замечаний в качестве общей информации	3
III. Некоторые основные характеристики условий, в которых действуют НВГ	4
IV. Доступ к гражданским лицам на территории, на которой действуют НВГ или которая находится под их контролем	5
V. Принятие МККК	8
VI. Влияние на поведение, диалог по вопросам защиты и соблюдение МГП	10
VII. Правовая база, которой руководствуется МККК в ходе взаимодействия	11
VIII. Современная проблематика взаимодействия с НВГ	13

I. Введение

Взаимодействие по гуманитарным вопросам с вооруженными группами, включая негосударственные (НВГ), уже давно стало одной из определяющих характеристик деятельности МККК. В сегодняшних непростых условиях

организация как никогда должна продолжать стремиться к установлению и поддержанию прямых контактов и диалога с вооруженными группами, а также взаимодействия с ними, чтобы облегчать страдания людей, вызванные немеждународными вооруженными конфликтами (НВК) и ситуациями, не достигающими порога вооруженного конфликта, то есть другими ситуациями насилия.

Действуя в духе нейтральности и конфиденциальности, МККК смог добиться ощутимых результатов. Приведем лишь несколько примеров: предоставление жизненно необходимой помощи людям, живущим в районах, которые находятся под контролем вооруженных групп; поддержка учреждений здравоохранения, где получают медицинскую помощь больные и раненые в таких районах; удовлетворение основных потребностей лиц, содержащихся под стражей, а также повышение уровня знаний НВГ о применимых правовых нормах и обеспечение их более эффективного соблюдения. И это далеко не все.

Оперативный подход МККК неизбежно широк, поскольку его мандат распространяется и на НВК, и на ситуации, не достигающие порога вооруженного конфликта. Термин «вооруженная группа» обозначает группу, которая не является признанной в качестве государства, но может прибегать к насилию, вызывающему беспокойство с гуманитарной точки зрения. Он применяется к широкому спектру групп с разными целями, структурой, доктринами, источниками финансирования, военным потенциалом и степенью контроля над территорией. К этой широкой оперативной категории относятся НВГ, которые квалифицируются как сторона в НВК и поэтому должны соблюдать МГП.

В 2020 г. для своих внутренних целей и исходя исключительно из этого оперативного определения МККК выявил по всему миру 614 вооруженных групп, которые вызывают у него озабоченность с гуманитарной точки зрения. Из них 296 (приблизительно половина) действовали в Африке и 132 — на Ближнем Востоке. МККК поддерживал контакт с 465 вооруженными группами, то есть с 75% этих групп. Он взаимодействует с большим числом вооруженных групп, чем любая другая гуманитарная организация в мире. Масштаб его взаимодействия с ними также шире, чем у других организаций. По оценкам МККК, под непосредственным управлением вооруженных групп, схожим с государственным, живут приблизительно 60–80 миллионов человек. Такое управление может включать в себя разные функции — от предоставления медицинской помощи до взимания налогов с населения или отправления уголовного правосудия, и это лишь некоторые примеры. Доступ к такому населению и удовлетворение его потребностей связаны с очень серьезными трудностями как оперативного, так и иного характера.

Следует подчеркнуть, что единственная причина, по которой вооруженная группа может вызвать обеспокоенность у МККК, и главная причина, по которой он может стремиться установить с ней контакт, — это возможные отрицательные последствия действий этой группы для населения и отдельных людей. *Проще говоря, взаимодействие МККК*

с вооруженными группами — вопрос гуманитарной необходимости. Без него организация не сможет осуществлять свою гуманитарную деятельность, направленную на облегчение страданий людей:

- *во-первых*, без взаимодействия невозможно обеспечить безопасный доступ МККК к населению и отдельным лицам, страдающим от НВК или других ситуаций насилия, которые, находясь на территории, где действует вооруженная группа или над которой такая группа осуществляет контроль, могут нуждаться в защите и помощи;
- *во-вторых*, взаимодействие крайне важно для обеспечения того, чтобы вооруженная группа понимала и принимала МККК как независимую, нейтральную и беспристрастную гуманитарную организацию и давала ему возможность выполнять свои гуманитарные задачи в безопасных условиях;
- *в-третьих*, взаимодействие необходимо для содействия соблюдению МГП и других применимых отраслей права как средства обеспечить уважение к правовым нормам и тем самым предотвратить или облегчить страдания жертв НВК и других ситуаций насилия;
- *в-четвертых*, следует напомнить, что МККК — единственная гуманитарная организация, которая прямо упоминается в Женевских конвенциях 1949 г. как пример организации, которая может предлагать свои услуги сторонам в НВК, в том числе НВГ.

После кратких замечаний правового и иного характера о современном состоянии НВГ, в настоящем документе более подробно рассматриваются изложенные выше причины, по которым МККК взаимодействует с НВГ. Он завершается напоминанием некоторых проблем, затрудняющих такое взаимодействие.

II. Несколько правовых и иных замечаний в качестве общей информации

Вооруженные конфликты с участием НВГ не являются чем-то новым. Примерами таких конфликтов могут послужить, в частности, гражданские войны в США и Испании в XIX и XX столетиях соответственно, затяжные вооруженные конфликты в Колумбии и Шри-Ланке, длившиеся несколько десятилетий прошлого века, и то насилие, которое мы наблюдаем сегодня на Ближнем Востоке и в Сахеле. Сравнительно новой чертой нынешней ситуации можно назвать только то, что этот тип вооруженного конфликта — НВК — стал сегодня абсолютно преобладающим. Его характерная особенность состоит в том, что он приносит много страданий гражданскому населению, и это увеличивает необходимость в быстрой и разносторонней гуманитарной помощи.

Немеждународные вооруженные конфликты — это вооруженные конфликты, которые происходят между вооруженными силами государства и одной или несколькими негосударственными вооруженными

группами¹, чем они и отличаются от международных вооруженных конфликтов (МВК), в которых участвуют только государства. НВК также может происходить только между негосударственными вооруженными группами. Данный тип вооруженного конфликта не всегда определяется территорией, на которой он происходит. Скорее, определяющим признаком является характер сторон, одна из которых должна быть негосударственной вооруженной группой. В последние два десятилетия имел место ряд вооруженных конфликтов, в которых одно или несколько государств, «оказывающих поддержку», воевало вместе с вооруженными силами «принимающего» государства против одной и более негосударственных вооруженных групп на его территории (например, Афганистан, Ирак, Мали). Такие вооруженные конфликты также квалифицировались как НВК с элементом «экстерриториальности».

По общепринятому мнению, чтобы квалифицировать какую-либо ситуацию как НВК, необходимы два условия: интенсивность вооруженных столкновений между сторонами должна быть такой же, как при *военных действиях*, а негосударственные вооруженные группы должны быть достаточно *организованы*, чтобы их можно было считать «стороной» в вооруженном конфликте². Как право, так и практика показывают, что «случаи нарушения внутреннего порядка и возникновения обстановки внутренней напряженности, такие как беспорядки, отдельные и спорадические акты насилия и иные акты аналогичного характера»³ вооруженными конфликтами не являются. Определить, достигла ли конкретная ситуация насилия порога немеждународного вооруженного конфликта, и если да, то когда, — задача непростая. Это зависит, в первую очередь, от глубокого понимания фактических обстоятельств на местах и их анализа в соответствии с требуемыми условиями классификации ситуации в качестве НВК.

Международного органа, полномочного выносить суждение о наличии или отсутствии НВК (или международного вооруженного конфликта — МВК), не существует.

МККК, как и другие организации, сам проводит соответствующий анализ. Когда он классифицирует ту или иную ситуацию, цель его заключается в том, чтобы определить соответствующую правовую базу в качестве руководства для своей оперативной деятельности, деятельности по предоставлению защиты и для выполнения других гуманитарных задач.

III. Некоторые основные характеристики условий, в которых действуют НВК

С начала 2000-х гг. число немеждународных вооруженных конфликтов увеличилось более чем в два раза (от менее чем 30 до более чем 70)⁴.

1 *IHL and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts*, ICRC Report, 2011, p. 8: <https://www.icrc.org/en/doc/resources/documents/report/31-international-conference-ihl-challenges-report-2011-10-31.htm>.

2 *Idem*.

3 Дополнительный протокол II 1977 г. к четырем Женевским конвенциям 1949 г., ст. 1(2).

4 См.: МККК. Истоки сдержанности на войне. МККК, 2018: <https://shop.icrc.org/the-roots-of-restraint-in-war-pdf-ru.html>.

Одновременно с этим другой особенностью меняющегося геополитического ландшафта стало появление многочисленных негосударственных вооруженных групп. В некоторых наиболее сложных вооруженных конфликтах последнего времени аналитики наблюдали множество негосударственных вооруженных групп, прибегающих к вооруженному насилию. Их размер, структура и потенциал могут быть самыми разными. Хотя по-прежнему существуют и продолжают появляться крупные группы с централизованными и четко определенными структурами командования и контроля, есть и другие, имеющие децентрализованную структуру и действующие в составе неустойчивых альянсов. Мотивами насилия у этих бесчисленных вооруженных акторов служат тесно переплетающиеся политические, религиозные, экономические и иные интересы. Можно сказать, что общему росту числа НВГ способствует разделение давно существующих НВГ на более мелкие «осколки», вызванное внутренними разногласиями между их членами.

На современной карте вооруженных конфликтов мы видим все больше государств, которые вмешиваются в конфликты за рубежом, особенно на Ближнем Востоке и на Африканском материке, или помогают каким-либо из участвующих в них сторон. Результатом этого стало не только образование в мировом масштабе все более плотного переплетения взаимодействий между вооруженными силами союзных государств, но также — что имеет отношение к настоящей работе — и возникновение альянсов между вооруженными силами государств и НВГ. Эти (иногда двусторонние) отношения поддержки принимают различные формы и включают в себя разные точки соприкосновения интересов, что является относительно новым явлением, особенно если говорить о масштабе. НВГ также взаимодействуют между собой в той или иной степени, образуя рыхлые «коалиции». Это приводит к очевидно сложным практическим, правовым, политическим и иным последствиям, которые становятся предметом более тщательного изучения, в том числе и представителями МККК.

В связи с этим следует отметить, что в значительной части современных конфликтов участвуют группы, которые сами себя называют моджахедами: половина всех государств, на территории которых происходят НВГ, страдает от конфликтов с участием групп моджахедов. Кроме того, в подавляющем большинстве случаев иностранное вмешательство направлено против таких групп.

IV. Доступ к гражданским лицам на территории, на которой действуют НВГ или которая находится под их контролем

Как можно наблюдать ежедневно, жертвами тех бедствий, которые приносит вооруженный конфликт и усугубляют противоречащие МГП и другим отраслям права действия, становятся в первую очередь гражданские лица. Они непосредственно подвергаются нападениям и гибнут, их дома и средства к существованию уничтожаются, они страдают от голода и отсутствия медицинской помощи, дети лишаются возможности получить образова-

ние, кроме того, детей вербуют или принуждают служить в вооруженных формированиях. С лицами, содержащимися под стражей, жестоко обращаются. При перемещениях населения, как и в других ситуациях, нередко разлучаются семьи, и люди теряют связь с близкими. Часто имеет место сексуальное насилие. В результате военных действий в городах возникают дополнительные долгосрочные проблемы: разрушение инфраструктуры приводит к нарушению или даже прекращению работы служб жизнеобеспечения, и жизнь горожан превращается в борьбу за существование. Этот печальный список можно продолжить, и действия такого рода совершают не только НВГ.

МККК стремится получить доступ к гражданскому населению и отдельным лицам, находящимся на территориях, на которых действует или которые контролирует НВГ, чтобы предоставлять им защиту и помощь в соответствии со своими исключительно гуманитарными целями и задачами. Деятельность по предоставлению защиты очень разнообразна и осуществляется по-разному в зависимости от местных условий. Она может включать в себя диалог, призванный повысить эффективность соблюдения МГП, восстановление семейных связей, розыск пропавших без вести детей, опознание и захоронение останков, регистрацию лиц, содержащихся под стражей, посещение мест содержания под стражей и другие направления работы, и это далеко не все. Помощь в широком смысле слова также охватывает обширный спектр мер — от экстренной помощи до укрепления жизнестойкости, от раздачи продовольствия до восстановления источников средств к существованию, ремонта колодцев, водоочистных станций и установок для очистки сточных вод, поддержки больниц и обеспечения их функционирования, создания ортопедических центров, предоставления услуг военно-полевой хирургии и т. д.

Приведем лишь несколько примеров. В 2014–2017 гг. МККК провел серию информационно-просветительских мероприятий по МГП для некоторых НВГ в Сирии. Аналогичные мероприятия прошли в 2019–2020 гг. в Африке, Азии и странах Ближнего Востока.

МККК также регулярно выступает в роли нейтрального посредника при освобождении как гражданских лиц, так и личного состава сил безопасности и вооруженных сил, которых удерживают НВГ. Например, за последние несколько десятилетий МККК содействовал освобождению более чем 1800 человек, удерживаемых НВГ в Колумбии. В частности, в 2020 г. были освобождены 22 человека, захваченных различными колумбийскими НВГ.

В 2020 г. МККК также выступил в роли нейтрального посредника при обмене более чем 1000 удерживаемых лиц между властями Йемена и движением «Ансарулла», что было крупнейшим одновременным обменом между этими воюющими сторонами.

В 2009 г. МККК посетил представителей личного состава афганских национальных сил безопасности, удерживаемых «Талибаном» на западе Афганистана. Эта работа продолжается и по сей день. Организация одновременно систематически посещала лиц, задержанных афганскими

и международными силами, а также силами США, которые находились в различных местах содержания под стражей в стране.

В самом начале вооруженного конфликта в Ливии МККК смог доставить послания Красного Креста и содействовать налаживанию семейных связей с помощью телефонных звонков между государственными военнослужащими, которых во время вооруженных столкновений захватили и удерживали на востоке страны вооруженные бойцы.

Недавно МККК и Норвежский Красный Крест начали поддерживать функционирование медицинской инфраструктуры в одной из афганских провинций, чтобы помочь людям, живущим под контролем НВГ. Эта поддержка включает в себя полное восстановление медицинского центра (водо- и электроснабжения, канализации) и его хирургических палат, а также программу подготовки медицинского персонала.

В Газе в 2014 г., работая со сторонами в вооруженном конфликте, в том числе с ХАМАС, МККК помог местным крестьянам снова встать на ноги. В результате вооруженных столкновений их земля стала непригодной для обработки. Организация очистила эту землю от взрывоопасных предметов и разровняла ее.

В ходе конфликтов в Непале и на Филиппинах МККК путем постоянного диалога удалось помочь участвовавшим в этих конфликтах НВГ (Коммунистической партии Непала (маоистской) и Исламскому освободительному фронту моро соответственно) лучше понять и имплементировать нормы МГП, относящиеся к ведению военных действий⁵.

Как показывают эти примеры, доступ к территориям, на которых действуют НВГ или которые они контролируют, позволяет МККК быть близко к людям, пострадавшим от конфликта, понимать ситуацию, потребности людей и местные возможности, обеспечивать эффективные двусторонние каналы коммуникации и вовлеченность, а также инклюзивные и доступные программы. Доступ также очень важен для определения потребностей и приоритетов пострадавшего населения и для планирования и осуществления целесообразной и прозрачной гуманитарной деятельности.

НВГ приводят к разрушениям и причинению ущерба людям самым непосредственным образом, поэтому гуманитарная деятельность, призванная смягчить последствия конфликта, должна осуществляться на местах, там где живут пострадавшие. Если люди находятся на территориях, где действуют НВГ или на подконтрольных им территориях, то диалог с такими группами и взаимодействие с ними в иных формах необходимы, чтобы обеспечить МККК доступ в гуманитарных целях.

5 Как хорошо известно, Коммунистическая партия Непала (маоистская) с тех пор вошла в правительство Непала, а Исламский освободительный фронт моро стал выполнять официальную роль в местном самоуправлении благодаря мирным переговорам с филиппинским правительством, которые продолжались не одно десятилетие.

V. Принятие МККК

Чтобы МККК был предоставлен доступ к населению и отдельным людям, живущим на территориях, которые контролирует или на которых действует НВГ, она должна понимать, что представляет собой МККК, чем он занимается, и верить, что его деятельность на благо людей, пострадавших от вооруженного конфликта, основана на исключительно гуманитарных соображениях. Одним из средств, помогающих добиться этой цели, является установление диалога с НВГ, что никак нельзя назвать простой задачей.

Доступ и безопасность сотрудников МККК зависят от его принятия всеми сторонами в конфликте, его присутствия и действий. Безопасность сотрудников МККК на местах непосредственно зависит от того, понимает и принимает ли НВГ МККК и его миссию. За последние десятилетия выросло число нападений на гуманитарных работников. Большую тревогу продолжает вызывать количество инцидентов, в которых сотрудники МККК и других гуманитарных организаций гибнут, получают ранения или становятся заложниками. В условиях вооруженных конфликтов и в других опасных ситуациях МККК прилагает особые усилия, чтобы добиться если не принятия, то хотя бы определенного уровня толерантности к своей работе, чтобы избежать отвергающего отношения, которое может выразиться в нападениях на него участников конфликта. Поэтому получение необходимых гарантий безопасного доступа сотрудников МККК на местах совершенно необходимо, а это требует постоянного диалога и взаимодействия с НВГ.

НВГ может, например, ничего не знать о МККК. Она может неправильно понимать его роль, у нее могут вызывать беспокойство причины, по которым МККК запрашивает доступ к населению и отдельным людям, она может не одобрять его деятельность по ряду идеологических и других причин. Даже если в начале удастся добиться понимания МККК и его работы, НВГ может иногда колебаться, например, из-за внутренних разногласий или давления извне различного рода или интенсивности, поэтому контакт и взаимодействие между МККК и НВГ должны поддерживаться постоянно.

Нет единого рецепта того, как начинать и поддерживать диалог или другие формы взаимодействия с НВГ, будь то с целью принятия МККК группой или с целью последующего получения доступа к гражданским лицам и другим нуждающимся в помощи людям, как показано в предыдущем разделе. То, как МККК устанавливает и поддерживает взаимодействие, зависит от целого ряда факторов, которые могут меняться с течением времени. Работа при этом может вестись с разными уровнями иерархии НВГ. Взаимодействие может, например, осуществляться непосредственно между сторонами и (или) через посредников, устно и (или) письменно, на двусторонних и (или) многосторонних встречах, на мероприятиях по распространению знаний о МГП или учебных занятиях, на встречах по обсуждению гарантий безопасности, при посещении мест содержания

под стражей, а также в более широком смысле может происходить опосредованно с использованием публикаций в социальных сетях.

Особо следует подчеркнуть, что взаимодействие МККК с негосударственными вооруженными группами проводится в строгом соответствии с его основополагающими принципами и с соблюдением конфиденциальности, рассматриваемой как рабочий метод организации.

Принятие МККК сторонами в вооруженном конфликте, включая НВГ, в большой мере зависит от их уверенности в том, что МККК действует как независимая, нейтральная и беспристрастная гуманитарная организация. Эти основополагающие принципы испытаны временем, на них строится деятельность Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, составной частью которого является МККК. Независимость МККК от государств и негосударственных структур, в том числе от организаций, конкретных лиц, групп и органов дает ему необходимую самостоятельность для выполнения своей исключительно гуманитарной задачи. В соответствии с основополагающим принципом нейтральности организация не принимает ничьей стороны в военных действиях и не участвует в спорах политического, расового, религиозного и другого характера. Беспристрастность требует, чтобы МККК не проводил никакой дискриминации и чтобы его деятельность была направлена на облегчение страданий людей, исходя исключительно из их потребностей.

НВГ, так же как и государства-стороны в НВК, придают большое значение тому, как МККК соблюдает основополагающие принципы, и немедленно реагируют, когда у них возникает подозрение или впечатление — пусть даже и ошибочное, — что МККК отступил от данных принципов. По этой причине диалог с НВГ необходим не только для первоначального разъяснения основополагающих принципов, которыми МККК руководствуется в своей работе, как предварительного условия для принятия организации, но и для решения возможных проблем в отдельных конкретных случаях, если и когда они впоследствии появятся.

Конфиденциальность как метод работы — также одна из характерных черт МККК. Этот метод был разработан много десятилетий назад для содействия конструктивному диалогу с любой стороной в вооруженном конфликте, особенно когда речь идет о нарушениях норм МГП. Для МККК конфиденциальность — не самоцель. Она нужна для того, чтобы меры в связи с нарушениями МГП применялись в то время, когда эти нарушения совершаются, а не постфактум, и помогает создать доверие, необходимое для открытого обсуждения и для выработки и выполнения рекомендаций МККК. Конфиденциальность как метод работы дополняет собой ряд других методов, которые национальные и международные организации используют при взаимодействии со сторонами в НВК.

VI. Влияние на поведение, диалог по вопросам защиты и соблюдение МГП

Смягчение страданий людей, непосредственно вызываемых вооруженным конфликтом, — главная цель оперативной деятельности МККК на местах. Другая цель, также в конечном счете призванная облегчить страдания, — обеспечивать знание, принятие и имплементацию МГП сторонами в НВК, в том числе НВГ, чтобы они проводили свои операции, соблюдая его нормы. МККК может добиться от НВГ более строгого соблюдения данной отрасли права только при условии адаптированного к конкретным обстоятельствам и постоянного диалога в области предоставления защиты с такими группами и с теми, кто оказывает на них влияние. В докладе МККК «Истоки сдержанности на войне», опубликованном в 2018 г.⁶, определены различные источники влияния на поведение НВГ и высказывается мысль о том, что можно содействовать соблюдению норм МГП, обращаясь к местным верованиям, правовым традициям, обычаям и практикам, которые содержат сходные нормы сдержанности или помогают донести смысл такой сдержанности по аналогии.

Следует подчеркнуть, что МГП — единственная отрасль права, которая без сомнения является обязательной для НВГ и, следовательно, представляет собой ценную нормативную базу для взаимодействия с негосударственными сторонами НВК.

МГП устанавливает равные права и обязанности для сторон в НВК. Обе стороны должны соблюдать нормы этой отрасли права, поскольку она служит средством защиты гражданских лиц и объектов, на чьей бы территории они ни находились, от катастрофических последствий вооруженного конфликта⁷. Обе стороны должны, например, проводить различие между гражданскими лицами и комбатантами или бойцами в ходе военных действий, а также обеспечивать гуманное обращение с лицами, находящимися в их власти. Основные источники МГП в НВК — статья 3, общая для Женевских конвенций 1949 г., и Дополнительный протокол II 1977 г. к ним, там, где он применим, а также обычное МГП, — более подробно прописывают, как должны вести себя не только государства, но и НВГ, чтобы воплотить в жизнь эти базовые принципы.

Диалог МККК с НВГ в области предоставления защиты и взаимодействие с ними по вопросам МГП может принимать множество форм в зависимости от местных условий, структуры группы и ее готовности учитывать нормы этой отрасли права в своей деятельности и других факторов. Основная форма взаимодействия с такими группами по вопросам МГП — это диалог о поведении членов НВГ и его последствиях для гражданского населения. Еще одна форма взаимодействия — информационно-просветительские мероприятия и распространение материалов. Они могут иметь общий характер или

6 См. примечание 4 выше.

7 Как объясняется ниже, права и обязанности сторон в НВК по национальному законодательству не являются одинаковыми.

быть посвящены конкретным вопросам, таким как предоставление защиты гражданскому населению, обращение с лицами, содержащимися под стражей, или непричинение ущерба больницам и школам. Можно также организовывать общие или специализированные курсы, семинары и учебные мероприятия по МГП. Их следует подготавливать таким образом, чтобы они соответствовали способностям и уровню знаний участников. Взаимодействие в области МГП необходимо адаптировать к потребностям конкретной аудитории. Кроме того, содержание и масштаб диалога также должны зависеть от способности собеседника реально влиять на поведение группы. Соответственно, конфиденциальные обращения МККК по вызывающим озабоченность вопросам в области защиты или в связи с нарушениями МГП следует направлять лицам, занимающим достаточно высокое положение в иерархии НВГ, или ее лидеру, поскольку именно они обладают необходимой властью, чтобы что-то изменить в соответствии с рекомендациями МККК, если у них будет такое желание.

Диалог по МГП также может помочь убедить НВГ более строго соблюдать нормы МГП, внедряя их в свои руководящие документы, кодексы поведения, дисциплинарные правила и другие внутренние нормативные документы. Можно также предоставить НВГ помощь в подготовке публичных обязательств соблюдать МГП, принимаемых в виде односторонних заявлений или обязательственных актов, а также путем заключения специальных соглашений между сторонами в НВК, предусматриваемых общей статьей 3 Женевских конвенций.

В своем правовом диалоге с НВГ, призванном убедить ее проводить свои операции в соответствии с базовыми принципами и нормами, которые регулируют ведение вооруженного конфликта, МККК в первую очередь говорит о МГП. Отсюда не следует, что это единственная основа для диалога по вопросам защиты, поскольку нормы МГП, применимые к НВК, иногда имеют очень широкий характер, и поскольку некоторые группы могут не согласиться с тем, что эти нормы к ним применимы. Исходя из оценки этих и других факторов, организация может также попытаться — когда это необходимо для более эффективного решения проблем, связанных с защитой, — обратиться в рамках взаимодействия к местным обычаям, верованиям и традициям постольку, поскольку они перекликаются с МГП. В тех случаях, когда невозможно выстраивать диалог на основе МГП, МККК в своей деятельности по предоставлению защиты может апеллировать к принципам гуманности, если это представляется целесообразным.

VII. Правовая база, которой руководствуется МККК в ходе взаимодействия

Хотя широкое распространение НВК и НВГ — явление относительно новое, первые положения МГП об этом типе вооруженного конфликта были разработаны еще в 1949 г. Статья 3, общая для всех четырех Женевских конвенций, посвящена «вооруженным конфликтам, не носящим международного

характера»⁸. Она закладывает принцип гуманного обращения и содержит перечень положений, который «каждая из находящихся в конфликте сторон будет обязана применять как минимум»⁹.

Общая статья 3 также предоставляет МККК явно выраженные полномочия на взаимодействие с обеими сторонами в НВК и, тем самым, с НВГ, прямо указывая, что «беспристрастная гуманитарная организация, такая как Международный Комитет Красного Креста, может предложить свои услуги сторонам, находящимся в конфликте»¹⁰.

Услуги не перечисляются, однако подразумевается, что предложение, которое стороны юридически не обязаны принимать, но которое МККК имеет право сделать, может быть связано с любым видом гуманитарной деятельности, направленной на облегчение страданий людей, исходя из потребностей на местах. Некоторые из таких видов деятельности уже были упомянуты выше. Также широко принимается, что предложение услуг со стороны МККК не следует толковать как недружественный акт или незаконное вмешательство в НВК, и такое предложение не следует произвольно отклонять¹¹. Подобное предложение не является угрозой или нарушением суверенитета государства, и его не следует воспринимать как таковые.

Дополнительный протокол II 1977 г. к Женевским конвенциям, полностью посвященный немеждународным вооруженным конфликтам, «развивает и дополняет»¹² статью 3, общую для Женевских конвенций, «не изменяя существующих условий ее применения»¹³. Следовательно, МККК может также предложить свои услуги НВГ и государствам, участвующим в НВК такого типа, который подпадает под действие ДП II.

Применение МГП — и, как следствие, права МККК предлагать свои услуги — «не будет затрагивать юридического статуса находящихся в конфликте сторон»¹⁴. Это прямо выраженное указание в статье 3, общей для Женевских конвенций, призвано развеять опасения государств по поводу того, что применение МГП может привести к признанию НВГ, приданию ей какого-либо статуса или легитимности, будь то в юридическом или политическом плане. Сложившаяся практика показала, что такие опасения не имеют под собой оснований. Кроме того, МГП не ограничивает права

8 ЖК I, II, III и IV 1949 г., общая ст. 3.

9 Напомним, что эти положения запрещают, среди прочего, посягательство на жизнь, в частности убийства, жестокое обращение и пытки, взятие заложников, посягательство на человеческое достоинство и осуждение и применение наказания без предварительного судебного решения (там же, п. 1 (a-d)).

10 Там же, п. 2. Это право также известно как договорное право МККК на гуманитарную инициативу в соответствии с общей ст. 3. Согласно Уставу Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, организация также имеет право на гуманитарную инициативу (ст. 5 (3)), которым она может воспользоваться при предложении гуманитарных услуг в ситуациях насилия, не достигающих порога НВК.

11 См.: МККК. Комментарий к Женевской конвенции I: Конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях. МККК, 2021, комментарий к общей статье 3, п. 832–840.

12 Дополнительный протокол II 1977 г. к четырем Женевским конвенциям 1949 г., ст. 1(1).

13 Там же.

14 ЖК I, II, III и IV 1949 г., общая ст. 3, п. 2.

государства вести военные действия против НВГ с использованием всех законных средств и не затрагивает его права подвергать своих противников уголовному преследованию, судить их и выносить им приговоры в соответствии с национальным законодательством за любые преступления, которые они могли совершить.

Следует отметить, что принятие услуг МККК какой-либо НВГ возможно только в результате диалога с этой группой. Таким образом, согласно мандату МККК, предусмотренному статьей 3, общей для Женевских конвенций, деятельность организации также требует взаимодействия с НВГ. Как уже было сказано, диалог не придает НВГ никакой легитимности. Напротив, он помогает оказывать на них влияние и убеждать их «поступать правильно», то есть более строго соблюдать данную отрасль права как средство защиты гражданских лиц и облегчения их страданий.

VIII. Современная проблематика взаимодействия с НВГ

Приблизительно два десятилетия назад впервые в мире была начата «глобальная война против терроризма» (МККК эту концепцию не поддерживает¹⁵), а несколько позже было положено начало постоянно разрастающемуся комплексу правовых и иных мер, принимаемых государствами для борьбы с НВГ, которые объявлены «террористическими» и (или) включены в санкционные списки на международном, региональном или национальном уровне. Хотя государства, несомненно, имеют право и должны обеспечивать безопасность и благополучие своего населения, к настоящему времени стало общепризнанным мнение о том, что борьба с НВГ, участвующими в террористической деятельности и (или) рассматриваемыми как представляющие угрозу международному миру и безопасности, в некоторых случаях затрудняет предоставление гуманитарной помощи и причиняет ущерб гражданскому населению и другим нуждающимся в ней людям, страдающим от последствий НВК.

Необходимо напомнить, что НВГ считается стороной в НВК исключительно на основе того, отвечает ли она на деле вышеупомянутому организационному критерию. Никакие другие соображения, такие как причины, по которым группа ведет вооруженную борьбу, или то, как ее называют государства и другие участники, не имеют значения. МГП говорит только о «сторонах» в НВК — негосударственных и государствах, — поскольку цель этой отрасли права не в том, чтобы определить справедливость или причины применения силы какой бы то ни было стороной, а только в том, чтобы предупредить или ограничить страдания людей, обязывая стороны предоставлять или позволять предоставлять защиту и помощь людям, где бы они ни находились.

15 Международное гуманитарное право и вызовы современных вооруженных конфликтов, доклад МККК, 2007 г. // Международный журнал Красного Креста. Т. 89, № 867, сентябрь 2007, с. 8–10: https://international-review.icrc.org/sites/default/files/offprint_irrc_867_challenges.pdf.

Отнесение многих НВГ к «террористическим» или внесение их в «санкционные перечни» согласно ряду международных и региональных договоров, а также по национальному законодательству государств, создает риски для тех, кто взаимодействует с такими группами — даже по гуманитарным соображениям — и может иметь серьезные правовые и иные последствия. Так, регулярная деятельность МККК, например, взаимодействие с негосударственными вооруженными группами или группами, внесенными в «санкционные перечни», призванное обеспечить раздачу продовольствия гражданским лицам, живущим на подконтрольной им территории, посещение лиц, содержащихся под стражей, отнесенных к «террористам», или проведение обучающих мероприятий для того, чтобы обеспечить более строгое соблюдение МПП вооруженными группами, может противоречить уголовному законодательству некоторых государств в связи с недостаточно четкими формулировками новых или существующих составов преступлений, запрещающих «обслуживание» или «поддержку» терроризма или организаций и лиц, внесенных в «санкционные перечни».

Помимо опасности подвергнуться уголовному наказанию, сотрудники МККК (и других гуманитарных организаций) также рискуют попасть под действие международных или национальных санкционных режимов, установленных, чтобы не допустить контактов с группами, внесенными в «санкционные перечни». Ограничительные «антитеррористические» и «санкционные» финансовые пункты в донорских соглашениях также могут как непосредственно сужать сферу гуманитарной деятельности, так и создавать правовую нестабильность, в связи с которой гуманитарные организации могут быть не склонны оказывать помощь в случаях, когда она необходима.

Некоторые из вышеупомянутых антитеррористических мер или санкционных норм могут ограничивать гуманитарную деятельность таким образом, что это является несовместимым с буквой и духом МПП и Основополагающими принципами, обязательными для МККК и других составных частей Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца. Так, например, согласно принципу беспристрастности, МККК не может подвергать кого бы то ни было дискриминации и обязан «облегчать страдания людей, и в первую очередь тех, кто больше всего в этом нуждается». Строгая интерпретация некоторых антитеррористических документов может помешать МККК оказывать медицинскую помощь жертвам НВК, принадлежащим ко всем сторонам этого конфликта. Такая интерпретация может, например, подразумевать, что медицинская помощь лицам, вышедшим из строя по причине ранений или болезни, равно как и другим лицам, находящимся под контролем организации, которая объявлена «террористической», может быть запрещена как представляющая собой «поддержку» или «обслуживание» терроризма. Этот результат просто уничтожает само понятие гуманности и противоречит самой идее, во имя которой 150 лет назад был основан МККК.

К счастью, международное сообщество и некоторые государства все больше признают, что следует найти способы вывести беспристрастную гума-

нитарную помощь из-под антитеррористического и санкционных режимов. Есть надежда, что дискуссии по этому вопросу приведут к более четкому пониманию трудностей, препятствующих предоставлению защиты и помощи жертвам НВК, и что в дальнейшем, возможно, будет найдено надлежащее решение.

