



ICRC

КОНСУЛЬТАТИВНАЯ СЛУЖБА

ПО МЕЖДУНАРОДНОМУ ГУМАНИТАРНОМУ ПРАВУ

Роль парламентариев в имплементации международного гуманитарного права

Парламентарии вносят важнейший вклад в обеспечение надлежащей имплементации международного гуманитарного права (МГП) в рамках внутригосударственной правовой системы. Они играют уникальную роль в адаптации национального законодательства с целью реализации международных обязательств государства. В связи со своими надзорными функциями парламенты и парламентарии могут обеспечить получение вооруженными силами и силами безопасности государства надлежащей подготовки и необходимых знаний в области МГП. Благодаря своей руководящей деятельности и работе по защите общественных интересов, они также могут повысить осведомленность общественности об МГП. Парламентарии, будучи политическими лидерами и представителями населения, должны находиться в авангарде усилий, направленных на неукоснительное выполнение требований МГП.

Имплементация международного гуманитарного права

МГП применяется только во время вооруженных конфликтов, однако меры по его имплементации должны приниматься как в военное, так и в мирное время. Принятие мер превентивного характера в мирное время — наилучший способ добиться полного соблюдения МГП в случае возникновения вооруженного конфликта.

Имплементация МГП в первую очередь является обязанностью государств. Это прописано в статье 1, общей для четырех Женевских конвенций 1949 г., которая обязывает государства соблюдать Конвенции и обеспечивать их соблюдение при любых обстоятельствах. Это означает, что государства должны принимать ряд правовых и практических мер для обеспечения соблюдения норм МГП.

Создание национальной правовой базы по МГП

Присоединение к договорам по МГП и связанным с ним международно-правовым документам

Парламентарии играют ключевую роль в процессе, в ходе которого государства становятся участниками международных договоров — соглашаются быть связанными их положениями, — а также в имплементации закрепленных в них норм и принципов на национальном уровне.

Для того чтобы их государство стало участником договоров по МГП, члены парламента могут предпринять следующие шаги:

- определить, является ли их государство участником существующих договоров в сфере МГП и связанных с ним международно-правовых документов¹;
- если государство не подписало и не ратифицировало договор или не присоединилось к нему, следует в рамках парламентской процедуры потребовать от правительства разъяснений и рекомендовать ему незамедлительно сделать это;
- если государство подписало договор, но не ратифицировало его, следует воспользоваться правом на законодательную инициативу

и предложить законопроект, посвященный этому вопросу.

Парламентарии также могут добиваться того, чтобы при ратификации договора или присоединении к нему их государство не делало оговорок или заявлений о толковании, которые противоречили бы объекту и целям этого договора или подрывали бы его суть. Членам парламента следует регулярно проверять, применимы ли еще прошлые оговорки, возражения и заявления о толковании. Если нет, то следует прибегнуть к парламентской процедуре или воспользоваться правом на законодательную инициативу для снятия ограничений.

Принятие имплементирующего законодательства

Необходимо незамедлительно принять на национальном уровне нормативно-правовые акты, чтобы соответствующий договор вступил в силу или чтобы привести внутреннее законодательство государства в соответствие с обязательствами по договору. Это может потребовать внесения незначительных или серьезных изменений в действующее законодательство либо принятия совершенно новых законов.

¹ Перечень соответствующих договоров см в: *International Humanitarian Law*, Handbook for Parliamentarians No. 25, Inter-Parliamentary Union (IPU) and International Committee of the Red Cross (ICRC), 2016, https://www.icrc.org/en/download/file/40569/en_-_handbook_humanitarian_law_-_web.pdf (IPU-ICRC IHL Handbook), p. 12.

Благодаря своим законодательным полномочиям, парламентарии играют ключевую роль в принятии такой имплементирующей правовой базы.

Пресечение нарушений МГП

Присоединения к договорам по МГП и связанным с ним международно-правовым документам, а также принятия надлежащего имплементирующего законодательства недостаточно, чтобы обеспечить соблюдение МГП. Государства должны иметь возможность пресекать нарушения МГП в соответствии со своим внутренним законодательством.

Государства должны также принимать все возможные меры к тому, чтобы предупреждать и пресекать нарушения МГП, когда таковые имеют место, прежде всего обеспечивая наличие эффективных механизмов наказания за их совершение.

Для этого парламентарии должны удостовериться, что их национальные судебные власти имеют необходимые законодательные средства для преследования в судебном порядке и наказания лиц, совершивших серьезные нарушения МГП. Национальное законодательство должно соответствовать нормам МГП, в том числе в части введения уголовной ответственности за нарушения, как того требуют договоры, участником которых является государство, и наделения судебных властей необходимой юрисдикцией в отношении этих преступлений² при соблюдении судебных гарантий.

Конкретные меры по имплементации, предусмотренные в МГП

Государства обязаны принимать ряд дополнительных мер для введения в действие положений МГП. Данное утверждение отражает необходимость внедрения норм МГП в национальное законодательство, процедуры, политику и инфраструктуру.

Такие меры включают в себя:

- перевод договоров по МГП на национальный язык (языки);
- учет требований МГП при выборе места расположения военных объектов и разработке вооружений и военной тактики;
- выявление покровительствуемых лиц, имущества и местностей и обеспечение их надлежащего обозначения и защиты;
- выпуск удостоверений личности и других документов для покровительствуемых лиц;
- принятие мер по созданию госпитальных, нейтрализованных и демилитаризованных зон;
- принятие мер по созданию национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, а также других добровольных обществ помощи, организаций гражданской обороны и национального справочного бюро и регулирование их деятельности.

Хотя ответственность за принятие надлежащих нормативных положений лежит на исполнительной ветви власти и соответствующих министерствах, парламентарии могут запросить у своих правительств информацию о том, как обстоят дела с принятием и реализацией этих мер.

Практические меры по обеспечению имплементации

Одобрение необходимого финансирования

От парламентариев может потребоваться одобрить выделение средств на реализацию национального плана действий, призванного содействовать соблюдению МГП, или программы, связанной с имплементацией МГП или обучением в области МГП.

Одобренных средств должно быть достаточно для покрытия расходов, связанных с изучением

норм МГП вооруженными силами и силами безопасности, представителями административных органов власти и сотрудниками системы здравоохранения.

Суды также должны иметь в своем распоряжении необходимые ресурсы для выполнения своих функций в случае нарушения норм МГП.

Защита эмблем

Женевские конвенции и Дополнительные протоколы к ним обязывают государства защищать эмблемы красного креста, красного полумесяца и красного кристалла и регулировать их использование, в частности принимая конкретные законы на национальном уровне³.

Всякое неправомерное использование этих эмблем ослабляет их защитное действие во время вооруженного конфликта, тем самым подрывая эффективность гуманитарной помощи, оказываемой пострадавшим от конфликта людям.

В частности, государства должны принять законодательство, запрещающее несанкционированное использование эмблем, особенно их вероломное использование (которое является военным преступлением), и предусматривающее наказание за подобные деяния.

Подготовка в области МГП и распространение знаний об МГП

Договоры по МГП требуют от государств как можно более широкого распространения знаний об этих договорах — как среди военнослужащих, так и среди населения в целом⁴. Распространение знаний должно начинаться еще в мирное время, чтобы гуманитарные принципы, лежащие в основе права, были усвоены до автоматизма.

Парламентарии могут внести в это свой вклад, следя за тем, чтобы:

² См.: IPU-ICRC IHL Handbook, pp. 30–36 и 49–50.

³ Типовой закон, который может служить полезным справочным документом при принятии национального законодательства, см. в: IPU-ICRC IHL Handbook, Annex 4, pp. 103–107.

⁴ См.: информационный бюллетень Консультативной службы МККК по МГП «Обязанность распространять знания и информацию о международном гуманитарном праве», доступно по адресу: <https://www.icrc.org/ru/document/obligation-disseminate-international-humanitarian-law-factsheet>.

- подготовка и знания лиц из состава вооруженных сил были достаточными⁵;
- кодексы поведения военнослужащих и руководящие документы вооруженных сил соответствовали обязательствам по МГП;
- вооруженные силы имели возможность пользоваться услугами юридических советников, должным образом обученных применению МГП;
- население в целом было осведомлено о МГП;
- наиболее важные в этом отношении группы населения: государственные служащие и чиновники, научное сообщество, преподаватели и учащиеся учебных заведений, медицинские работники и журналисты — получали информацию о МГП.

Содействие имплементации на национальном уровне

Парламентарии могут принять дополнительные меры для содействия имплементации МГП:

- создать национальный комитет по МГП или аналогичный орган, который предоставлял бы правительству рекомендации и помощь в том, что касается имплементации МГП и распространении знаний о нем;
- создать парламентский орган, который будет заниматься вопросами, связанными с МГП;
- расширять контакты с аналогичными национальными комитетами по МГП или парламентскими органами других стран, с тем чтобы обмениваться опытом и совершенствовать свою деятельность, опираясь на пример других.

Содействие гуманитарной деятельности

Согласно международному праву, государства несут основную ответственность за удовлетворение базовых потребностей гражданских лиц,

находящихся под их контролем. Однако, если государства не могут или не хотят выполнять свои обязанности во время вооруженного конфликта, МГП предусматривает возможность предоставления помощи другими субъектами, например гуманитарными организациями, с согласия соответствующего государства.

Парламентарии должны делать все, что в их силах, для содействия гуманитарной деятельности независимых гуманитарных организаций, таких как МККК.

Помощь в имплементации

Парламентарии могут также обратиться за рекомендациями и помощью к специалистам по МГП в своих странах и к экспертам из других государств.

Консультативная служба МККК по МГП готова помочь парламентариям и парламентским службам по законодательству и документации, предоставив им необходимые сведения, советы и практические рекомендации.

Также по адресу <https://www.icrc.org/ihl-nat> доступна база данных по имплементации на национальном уровне, где сведены воедино внутригосударственное законодательство и судебная практика (на англ. яз.).

Типовые законы по связанной с МГП тематике доступны по адресу: <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/legal-fact-sheet/national-implementation-model-laws.htm> (на англ. яз.).

На национальном уровне дополнительную поддержку можно получить в обществе Красного Креста или Красного Полумесяца, а также — в тех странах, где они существуют, — в национальных комитетах по МГП.

Май 2018 г.

⁵ В помощь вооруженным силам государств МККК разработал программы подготовки по МГП для проведения обучения на различных уровнях. Более подробная информация доступна по адресу: <https://www.icrc.org/ru/what-we-do/building-respect-ihl/dialogue-weapon-bearers>.