

Избранные статьи из номеров 874–889

# МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ Красного Креста

**150** лет  
гуманитарной деятельности

Дискуссия по гуманитарным вопросам:  
право, политика, деятельность

## Гуманитарные ВЫЗОВЫ современности



МККК

### Цели и задачи Международного журнала Красного Креста

Международный журнал Красного Креста – периодическое издание Международного Комитета Красного Креста. Его цель заключается в том, чтобы способствовать осмыслению проблем гуманитарного права, гуманитарной политики и гуманитарной деятельности во время вооруженных конфликтов и других ситуаций массового вооруженного насилия. Будучи специализированным изданием по гуманитарному праву, журнал вносит вклад в распространение знаний о нем, подвергает критическому анализу состояние этой отрасли права, способствует ее развитию и предотвращению нарушений норм, определяющих основные права и ценности. Одновременно журнал выступает как форум для обсуждения гуманитарной деятельности на современном этапе, причин и характерных особенностей конфликтов для лучшего понимания порождаемых ими гуманитарных проблем. Наконец, журнал предоставляет своим читателям информацию по вопросам Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, в первую очередь о деятельности и политике МККК.

### Международный Комитет Красного Креста

Международный Комитет Красного Креста (МККК) является беспристрастной, нейтральной и независимой организацией, чьи цели и задачи носят исключительно гуманитарный характер и заключаются в том, чтобы защищать жизнь и достоинство людей, пострадавших от вооруженных конфликтов и других ситуаций насилия, и предоставлять им помощь. Пропагандируя и укрепляя гуманитарное право и универсальные гуманитарные принципы, МККК прилагает все усилия к тому, чтобы предотвратить страдания людей. МККК, основанный в 1863 г., стоит у истоков Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца. МККК руководит деятельностью Движения по оказанию международной гуманитарной помощи в ситуациях вооруженных конфликтов и других ситуациях насилия и координирует ее.

### Состав Комитета

Президент: Петер Маурер

Вице-президент: Оливье Водо

Постоянный вице-президент: Кристина Берли

Кристиана Аугсбургер  
Паоло Бернасconi  
Франсуа Бюньон  
Бернард Даниэль  
Паола Гиллани  
Юрг Кессельринг  
Клод ле Культр

Ив Сандо  
Рольф Суарон  
Бруно Штаффельбах  
Даниэль Тюрер  
Андре фон Мос

### Бюро редакции

Главный редактор: Винсен Бернар  
Редакционные помощники: Мария  
Николова и Михаэль Зигрист  
Издательский помощник:  
Клер Фран Аббас

International Review of the Red Cross  
19, Avenue de la Paix  
CH - 1202 Geneva, Switzerland  
t +41 22 734 60 01  
f +41 22 732 20 57  
e-mail: review@icrc.org

### Главный редактор

Винсен Бернар  
МККК

### Редакционная коллегия

Ахмед Абу Эль-Вафа  
Каирский университет, Египет

Даниэль Бар-Тал  
Тель-Авивский университет, Израиль

Аннетта Беккер  
Университет Париж X, Франция

Антониу Кансаду Триндади  
Университет Бразилиа, Бразилия

Марика Фален  
Министерство иностранных дел,  
Стокгольм, Швеция

Бернард Хайкель  
Нью-Йоркский университет, США

Венкатесвара С. Мани  
Гуджаратский правовой университет,  
Гандинагар, Гуджарат, Индия

Херфрид Мюнклер  
Университет им. Гумбольдта, Берлин,  
Германия

Мона Ришмави  
Управление Верховного комиссара ООН по  
правам человека, Женева

Элизабет Сальмон Гарате  
Понтификальный католический  
университет Перу, Лима, Перу

Марко Сассоли  
Женевский университет, Швейцария

Михаэль Н. Шмит  
Европейский центр исследований  
в области безопасности им. Джорджа К.  
Маршалла, Гармиш-Партенкирхен, Германия

Теренс Тейлор  
Международный институт стратегических  
исследований,  
Вашингтон, округ Колумбия, США

Бахтияр Р. Тузмухамедов  
Дипломатическая академия, Москва,  
Российская Федерация

Питер Уолкер  
Международный центр им. Фейнштейна, Школа  
наук о питании и поведении им. Джеральда и  
Дороти Фридман, Университет Тафтса, США

Веньи Чжу  
Юридический факультет университета  
Женьминь Китая, Пекин, Китайская  
Народная Республика

Международный журнал Красного Креста выходит на английском языке четыре раза в год: в марте, в июне, в сентябре и в декабре.

Кроме того, издаются подборки статей на арабском, китайском, французском, русском и испанском языках.

Статьи, опубликованные в журнале, находятся в свободном доступе на английском языке на сайте журнала:

[www.icrc.org/eng/resources/international-review](http://www.icrc.org/eng/resources/international-review)

### Предоставление рукописей

Международный журнал Красного Креста принимает рукописи по темам, имеющим отношение к международному гуманитарному праву, гуманитарной политике и гуманитарной деятельности. Как правило, номера журнала посвящены той или иной конкретной теме, определяемой решением редакционной коллегии. Со списком тем можно ознакомиться на сайте журнала в рубрике «Будущие темы». Соответствующие им материалы принимаются в первую очередь.

Возможно предоставление статей на арабском, китайском, английском, французском, русском и испанском языках. При необходимости отобранные статьи переводятся на английский язык.

Не принимаются статьи, которые были опубликованы в других изданиях, предлагались им или были ими приняты. Статьи рецензируются, и окончательное решение об их публикации принимается главным редактором. Журнал оставляет за собой право редактировать полученные материалы. Уведомление о принятии статьи, ее отклонении или необходимости редактирования направляется авторам в четырехнедельный срок со дня получения рукописи. Рукописи не возвращаются.

Возможна отправка рукописей по электронной почте:  
[review@icrc.org](mailto:review@icrc.org)

### Требования к рукописям

Объем статей — от 5000 до 10 000 слов. Материалы меньшего объема могут быть опубликованы в разделе «Заметки и комментарии».

Более подробные сведения можно получить в рубриках «Информация для авторов публикаций» и «Руководящие принципы отбора материалов» на сайте журнала по адресу:

[www.icrc.org/eng/resources/international-review](http://www.icrc.org/eng/resources/international-review).

### ©icrc

Разрешение на перепечатку или переиздание любых текстов, опубликованных в журнале, дается главным редактором. Запросы следует направлять в бюро редакции.

Фотография на обложке:  
Анри Дюнан, основатель  
Международного Комитета  
Красного Креста (из архива МККК)

Гуманитарные вызовы современности. Избранные статьи

МЕЖДУНАРОДНЫЙ  
**ЖУРНАЛ**  
Красного Креста

Дискуссия по гуманитарным вопросам:  
право, политика, деятельность

**Гуманитарные  
ВЫЗОВЫ  
современности**

## СОДЕРЖАНИЕ

- 5** **Интервью с президентом МККК Петером Маурером**
- 21** **МККК и изменяющийся гуманитарный ландшафт**  
*Пан Ги Мун*
- 25** **Размышления о роли МККК в деятельности по ликвидации последствий гуманитарных кризисов: настоящее и будущее**  
*Матиас Шмале*
- 31** **Мегатенденции и будущее гуманитарной деятельности**  
*Элизабет Феррис*
- 61** **Соответствовать своему назначению: роль современного профессионализма в развитии гуманитарной деятельности**  
*Питер Волкер и Кэтрин Расс*
- 85** **Имплементация международного гуманитарного права и предоставление защиты и помощи жертвам войны: различные механизмы и подходы**  
*Тони Пфаннер*
- 145** **Правовые основания для гуманитарного доступа во время вооруженного конфликта**  
*Феликс Швендиман*
- 165** **Стратегия Движения в отношении перемещения лиц внутри страны**

Работы, опубликованные в журнале, отражают исключительно точку зрения их авторов, которая не всегда совпадает с мнением МККК или редакции. Только подписанные МККК тексты отражают его позицию.

- 189 Женщины, вооруженный конфликт и язык – гендер, насилие и дискурс**  
*Лора Дж. Шеферд*
- 211 Гуманитарная помощь мигрантам вне зависимости от их статуса – на пути к внекатегориальному подходу**  
*Томас Линде*
- 227 Должны ли действительно быть равными обязательства государств и вооруженных групп в соответствии с международным гуманитарным правом?**  
*Марко Сассоли и Юваль Шейни*
- 243 Банды как вооруженные группы**  
*Дженнифер М. Хейзен*
- 276 Участие военных в операциях по поддержанию общественного порядка**  
*Дейл Стивенс*

Настоящий сборник приурочен к 150-летию гуманитарной деятельности. Эта годовщина предоставляет прекрасную возможность поразмышлять о настоящем и будущем гуманитарной деятельности в постоянно меняющемся мире. В этой связи в сборник были включены статьи, рассматривающие гуманитарные вызовы современности. К числу этих вызовов относятся проблемы, связанные с гуманитарным доступом в ситуациях вооруженных конфликтов, участием военных в операциях по поддержанию правопорядка, вооруженными группами и бандами, а также темы, касающиеся женщин в вооруженных конфликтах и мигрантов.

Данная публикация предназначена как для специалистов, так и для широкого круга читателей, интересующихся вопросами гуманитарного права и гуманитарной деятельности.

Включенные в сборник статьи доступны также в электронном виде на сайте Международного Комитета Красного Креста ([www.icrc.org/rus](http://www.icrc.org/rus)) в рубрике Информационные ресурсы — Международный журнал Красного Креста.

: : : : : :

## Интервью с президентом МККК Петером Маурером



Thierry Gassmann, ICRC

*Петер Маурер изучал историю и международное право в Берне, где защитил диссертацию на соискание степени доктора философии. В 1987 г. он приступил к работе в швейцарском внешнеполитическом ведомстве, занимал самые различные должности в Берне, Претории и Нью-Йорке. В 2000 г. он был назначен послом и начальником отдела гуманитарной безопасности в Политическом управлении Федерального департамента иностранных дел Швейцарии в Берне, а в 2004 г. — послом и постоянным*



*представителем Швейцарии в Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке. В январе 2010 г. г-н Маурер был назначен государственным секретарем иностранных дел в Берне. Он сменил Якоба Келленбергера на посту Президента МККК 1 июля 2012 г.*

*В публикуемом ниже интервью г-н Маурер размышляет о богатой событиями истории МККК, говорит о том, какой ему представляется дальнейшая эволюция организации, и каковы, по его мнению, задачи, стоящие перед гуманитарным сектором и перед МККК в частности<sup>1</sup>.*



***В чем, с вашей точки зрения, заключается значение 150-летнего юбилея МККК?***

Эта дата — 150 лет — дает прекрасную возможность поразмышлять о будущем нашей организации. Ее основатели мечтали создать международную благотворительную организацию, работающую на нескольких континентах, но они, конечно, не могли себе представить, что в последующие десятилетия движение по защите раненых и больных на поле боя примет такие масштабы, что военнопленные будут содержаться так далеко от тех стран, где они родились, и что вооруженные конфликты затронут миллионы гражданских лиц. Гуманитарная мечта стала движением, которое существует вот уже 150 лет, на протяжении всего этого времени преодолевая бесчисленные трудности и внося уникальный вклад в дело помощи незащищенному гражданскому населению — облегчая последствия вооруженных конфликтов и иных ситуаций, связанных с насилием.

Будучи историком по образованию, я отлично понимаю, что объективно 150-я годовщина со дня основания нашей организации не имеет какого-то особого значения. Важные события в истории обычно не связаны с днем рождения. Тем не менее символическая значимость подобных цифр предполагает необходимость осознания опыта, накопленного целыми поколениями. История дает нам линзы, через которые, критически оценивая прошлое, мы можем заглянуть в будущее. Наша годовщина дает нам возможность понять, кто мы такие и откуда берем свое начало, проанализировать, чего мы достигли в прошлом, чтобы наметить пути своего развития в будущем и лучше подготовиться к тем задачам, которые перед нами встанут. Нам нужно попытаться определить те сферы, которые с наибольшей степенью вероятности будут иметь для нас важное значение в будущем, с тем чтобы действия МККК в ответ на гуманитарные кризисы и его способность прийти на помощь нуждающимся были еще более целенаправленными и

<sup>1</sup> Настоящая беседа состоялась в штаб-квартире МККК в Женеве 10 октября 2012 г. В ней участвовали Винсент Бернар, главный редактор журнала, и Эльвина Потеле, помощник редактора.

эффективными. Стопятидесятилетняя годовщина должна стать поводом не для поздравлений себя с юбилеем, а для раздумий о будущем и планирования новых задач. В конце концов со времени завершения Анри Дюнаном его знаменательной книги «Воспоминания о битве при Сольферино» наша мотивация не претерпела никаких изменений. Однако есть и перемены — организация адаптирует свои действия применительно к конфликтам разного типа и к различным контекстам. Поэтому я думаю, что «150-летие» является мощным стимулом к размышлениям, к гибкости наших действий, к открытию новых перспектив и накоплению энергии для будущей работы.

### ***Как вы охарактеризуете эволюцию отличительных особенностей МККК?***

В первые месяцы работы в организации более всего поразило меня своеобразие методов ее деятельности: решимость быть как можно ближе к пострадавшим, стремление откликаться на нужды, а не на политические установки, соответствие гуманитарных действий конкретной ситуации, объединение усилий по оказанию помощи, деятельности по защите и предупреждению нарушений. В ситуациях вооруженного конфликта население страдает от вооруженного насилия и перемещения, что является прямым следствием тех решений, которые принимают участвующие в конфликте стороны. В подобных ситуациях оказание помощи, предоставление защиты и меры по предупреждению нарушений безусловно взаимосвязаны. Невозможно оказывать помощь и предоставлять защиту незащищенным слоям населения, не обращая внимания на действия и политику воюющих сторон в отношении жертв конфликта. Однако, как мы видели за последние годы, участники вооруженного конфликта более склонны предоставлять гуманитарную помощь, нежели вести мониторинг и изучать свою политику в отношении гражданского населения. В то время как программы по оказанию помощи зачастую предполагают значительные оперативные и материально-технические возможности, именно стратегия по предоставлению защиты способна обеспечить своевременный и беспрепятственный доступ к тем группам населения, которые находятся в опасности. Необходимость надлежащего сочетания различных подходов будет оставаться серьезной задачей для нашей организации, но при этом такая необходимость создает и большие возможности.

Далее, та работа, которую мы определяем как главную в деятельности МККК, также заслуживает тщательного анализа. В последние годы мы являлись свидетелями расширения деятельности МККК в ситуациях насилия, которые в строгом смысле слова не являются вооруженным конфликтом, иначе говоря, в тех ситуациях, которые не достигают уровня, когда применимо международное гуманитарное право, а характеризуются иными видами насилия и регулируются внутригосударственным правом и правом прав человека. Все чаще оказывается, что мы работаем в нестабильных ситуациях, не являющихся вооруженным конфликтом, и я разделяю мнение тех, кто

рассуждает в этом направлении. В то же время впечатление, что количество вооруженных конфликтов сократилось, представляется мне ошибочным. Недавнее прошлое свидетельствует как раз об обратном. Хотя количество традиционных вооруженных конфликтов между государствами несомненно сократилось, анализ ситуации, в которой мы работаем сегодня, показывает, что будут сохраняться и даже учащаться обычные конфликты между вооруженными участниками, то есть между государством и негосударственными акторами, включая конфликты, которые, как нам казалось еще несколько лет назад, уже канули в прошлое.

Поэтому я думаю, что нам следует сосредоточиться на тех задачах, которые изначально входили в наш мандат и которые составляют его основу, а именно на работе во время вооруженных конфликтов и прочих ситуаций насилия, а также на предоставлении защиты гражданскому населению. Наша работа вполне логично охватывает такие важные области, как здравоохранение, водоснабжение, улучшение санитарных условий, а также обеспечение уязвимых сообществ продовольствием и питанием. Это основные виды деятельности, но, как нам всем известно, мир очень сложен, все проблемы взаимосвязаны, а четких границ между разными областями не существует; необходимо проявлять гибкость, как мы всегда и делали в прошлом, чтобы иметь возможность ориентировать свою деятельность на наиболее насущные гуманитарные нужды. После нескольких месяцев работы во главе МККК мои первые впечатления таковы: мы находимся на правильном пути, и наша деятельность соответствует основным положениям нашего мандата.

### ***Что вы думаете о взаимоотношениях МККК с остальным гуманитарным сообществом?***

За последние несколько десятилетий гуманитарное сообщество, гуманитарные работники и сами организации претерпели существенные изменения. Мы сталкиваемся с возросшим количеством гуманитарных организаций или, по крайней мере, организаций, которые заявляют о своем гуманитарном мандате или призвании. Я полагаю, что нам следует постараться более четко определить наши с ними взаимоотношения: либо, по возможности, развивать с ними более тесное сотрудничество, либо четко обозначать наше отличие — в зависимости от каждой конкретной ситуации. В последние годы МККК признал (в документе «Стратегия МККК, 2011—2014 годы»)<sup>2</sup>, что наши партнерские отношения с остальными действующими лицами в гуманитарном сообществе должны получить определение. Лично я считаю, что для МККК возрастает необходимость взаимодействия с остальными участниками гуманитарной

2 См.: «Стратегия МККК, 2011—2014 годы: достигать значительных результатов, помогая нуждающимся», материал доступен по адресу: <http://www.icrc.org/rus/resources/documents/publications/p4050.ht> (последнее посещение — ноябрь 2012 г.) (Прим. ред.)



Thierry Gassmann, ICRC

деятельности, как в рамках Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, так и за его пределами, — это позволит МККК успешно выполнять стоящие перед ним задачи и мандат. Определение подходящих партнеров и взаимодействие с ними, как мне кажется, будут способствовать достижению нашей основной цели — получению доступа к жертвам конфликта.

Думаю, что в основном мы, конечно, должны более интенсивно работать в тех областях, где деятельность МККК приносит конкретную практическую пользу в оказании помощи и предоставлении защиты уязвимым группам населения, особенно в получении незамедлительного доступа к наиболее пострадавшим. Ввиду растущего количества организаций важно координировать усилия по оказанию помощи, чтобы жертвы получали ее вовремя и там, где это наиболее необходимо. Следовательно, надо общаться с этими другими организациями и обсуждать проблемы, чтобы лучше представлять, чем они занимаются; также надо выяснять, в каких областях возможно и необходимо сотрудничество, а в каких областях мы будем действовать самостоятельно. Нам следует подумать и о том, каким образом, исходя из интересов пострадавших, мы можем общими усилиями мобилизовать необходимые ресурсы и объяснить наши действия донорам, озабоченным тем, что предоставляемая помощь оказывается недостаточно скоординированной.

Степень сотрудничества может быть разной, в зависимости от конкретной ситуации и сферы деятельности. Во время своей поездки в Сирию я получил тому конкретное подтверждение. Приведу лишь два примера. Во-первых, при посещении склада продовольственной помощи я отметил, что наборы продовольствия, поставляемого для раздачи населению, составляются и организуются по-разному, в зависимости от того, какая организация этим занимается (то есть Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Всемирная продовольственная программа, МККК или Катарское общество Красного Полумесяца). Разве мы все не выиграли

бы от того, если бы повысили уровень сотрудничества и договорились о том, какие нужды являются наиболее насущными и каким образом лучше всего распределять помощь?

Во-вторых, в тот же самый день я обсуждал с сирийскими властями проблему посещения заключенных в тюрьмах. Среди прочего их тревожил вопрос о том, кому направляются отчеты МККК. Гарантии конфиденциальности отчетов и рекомендаций властям чрезвычайно важны для обеспечения, в обмен на такие гарантии, условий, необходимых для работы МККК, например возможности индивидуальных бесед с заключенными, получения полных списков задержанных, возможности повторных посещений одного и того же учреждения и т. п. В отличие от примера с продовольственной помощью в этой ситуации важно работать с властями на двусторонней основе. По моему мнению приведенные два примера ясно демонстрируют необходимость сотрудничества между МККК и другими организациями, а также ограничения, существующие в этом вопросе.

С моей точки зрения, сотрудничество должно иметь место не только на уровне практической работы на местах. Чтобы совместная деятельность была эффективной, вам необходимо знать, в каких вопросах вы сотрудничаете и насколько широко ваше сотрудничество. В этом смысле моя собственная роль — это работа на стратегическом уровне. В мои задачи входят подробные обсуждения с нашими ключевыми партнерами и регулярные контакты с основными неправительственными организациями (НПО), такими как «Врачи без границ» (MSF), OXFAM, «Save the Children» («Спасем детей»), а также работа с ведущими гуманитарными организациями ООН, такими как Верховный комиссар по делам беженцев, Верховный комиссар ООН по правам человека, Генеральный директор Всемирной организации здравоохранения, Исполнительный директор Детского фонда ООН и, конечно, Управление по координации гуманитарных вопросов (УКГВ).

### ***В чем заключается уникальность МККК в наше время?***

Особенность МККК заключается в сути его мандата. Один из вопросов, который я задавал себе во время своих первых посещений делегаций МККК, таков: насколько четко можно определить деятельность МККК на местах и в какой степени она связана с основными задачами организации и ее сущностью? Достаточно ли наши действия согласуются с нашим мандатом? В нашей работе есть такие области, которые мне кажутся стратегически важными. Так, я не могу себе представить будущего МККК без ясного плана действий и самых передовых знаний в области медицинской помощи и предоставления медицинских услуг во время кризиса. Аналогичным образом я не могу себе представить МККК, который не имел бы сильных позиций во всех вопросах, касающихся защиты лиц, задержанных в связи с конфликтом. Больницы и места содержания под стражей — вот где должен работать МККК. За пределами этого мы можем вести дискуссию о том, в чем заключается суть нашей

деятельности и что выходит за ее пределы. Мы живем в мире, где понятие «гуманитарный» подверглось значительной инфляции, и это вынуждает меня весьма пристально следить за тем, чтобы наша деятельность была четко обусловлена мандатом и сутью нашей организации.

Мы должны ясно сознавать, что вся наша деятельность связана с вооруженным конфликтом и иными ситуациями насилия, что мы всегда будем заботиться о раненых и больных на поле боя, осуществлять посещения лиц, задержанных в связи с конфликтом, и вести мониторинг их содержания, а также делать все возможное для поддержания эффективной системы здравоохранения и прочих самых необходимых гуманитарных услуг, которые помогают сохранить жизнь людей во время кризиса. По-прежнему нашей основной заботой останется предоставление предметов первой необходимости населению, которое в них нуждается. С моей точки зрения, именно в этом и заключается сущность нашей организации.

Недавно я посетил ортопедический центр МККК в Кабуле, и мне стало очевидно — то, что мы там делаем, не только полезно людям, но также является основополагающим в деятельности МККК по предоставлению помощи и защите нуждающихся. В этом центре лечат тех, кто пострадал от военных действий, однако не только их. Я думаю, что очень важно иметь ортопедический центр, который не ограничивается лечением жертв войны, но также удовлетворяет потребности населения в ортопедической помощи. Тем не менее важно, чтобы деятельность МККК вытекала из основополагающих положений его мандата. Я не вижу никаких преимуществ от того, если бы мы позволили втянуть себя в более широкую область деятельности. Такой подход превратил бы нас в обычное агентство по вопросам развития. Мы стали бы обманывать себя и гуманитарное сообщество, если бы постоянно не заботились о выполнении прежде всего своей миссии. Главное — не вовлекаться в ту работу, которую другие способны сделать лучше.

### ***С какими сложностями сталкивается МККК сегодня?***

По моим первым наблюдениям наша первоочередная задача — подтвердить, при помощи наших собственных действий и сотрудничества с другими организациями, в чем состоит нейтральная, независимая и беспристрастная деятельность, и обозначить ее пределы. К сожалению, сегодня многие стороны в конфликте используют гуманитарный кризис для достижения собственных политических целей, что не имеет абсолютно ничего общего с гуманитарной деятельностью. Это обстоятельство должно побудить нас четко разъяснять нашим партнерам, получателям помощи, международному сообществу и донорам наше понимание нейтральной, независимой и беспристрастной гуманитарной деятельности. Нам следует проявлять больше инициативы в информировании общественности и разъяснении наших основополагающих принципов. Например, мою озабоченность вызывает наша медицинская деятельность. Во время вооруженных конфликтов неправомерно, в военных





Thierry Gassmann, ICRC

целях, используются больницы, все более серьезным рискам подвергаются наши медицинские работники и врачи, и я думаю, что нам необходимо вновь и вновь разъяснять, что запрещено нападать на машины «скорой помощи», медицинские учреждения и медицинский персонал и препятствовать их работе. Журналистские репортажи о недавних конфликтах свидетельствуют о том, что даже в Европе, где можно было бы ожидать единодушия в отношении того, что такое гуманитарная деятельность, некоторые политики уверены, что есть «хорошие» и «плохие» жертвы, те, кого необходимо лечить, и те, кому следует уделять меньше внимания. Поэтому я считаю, что наша задача — разъяснить истинное значение независимых, беспристрастных и нейтральных действий и важность соблюдения принципиальности в стремлении получить доступ ко всем нуждающимся.

Еще одна немаловажная проблема относится к государственному суверенитету. Я считаю весьма позитивным стремление правительств многих стран утвердить свое лидерство: организация управления и государственный суверенитет должны укрепляться, с тем чтобы государства могли сами справляться со своими проблемами. К сожалению, подобное стремление зачастую превращается в желание усилить политический контроль над независимыми организациями, исключить независимую оценку и помощь. В этом смысле также очень и очень важно, чтобы как государственные, так и негосударственные структуры признавали значение независимых гуманитарных действий, которые являются краеугольным камнем в нейтральном и беспристрастном подходе. Чрезвычайно важно, чтобы государства, рассматривая включение целенаправленной помощи и программ по развитию в политическую повестку дня и повестку дня по принуждению к миру, как это, например, происходит в Сомали, также уважали неприкосновенность независимой гуманитарной деятельности, которая обеспечивает жизненно

необходимую помощь всем нуждающимся вне зависимости от их политических пристрастий. В тех ситуациях, когда правительство и международные коалиции не способны упрочить свой контроль, МККК должен иметь возможность эффективного доступа к незащищенным группам населения.

Существуют и другие проблемы. Я продолжаю думать, что связь между доступом к жертвам и проблемой безопасности все еще представляет собой значительную сложность, хотя и понимаю, насколько непросто объективно измерить степень доступа. С субъективной точки зрения мы должны признать, что сегодня все большее количество гуманитарных организаций разворачивают свои операции и предоставляется все больше гуманитарной помощи; однако существуют области, которые имеют стратегическое значение и в которых мы испытываем значительные трудности. Это более всего беспокоит меня. Ударам подвергается самая суть МККК и одна из его самых сильных сторон — близость нашей организации к конфликту, к его жертвам, к людям, носящим оружие. Когда такая близость ставится под вопрос или когда нам в ней отказывают, это наносит нам удар более серьезный, чем другим организациям. Есть организации, которые делают потрясающую работу, однако не стремятся быть в самом сердце событий, рядом с жертвами и с теми, кто носит оружие. Они не подвергаются риску в труднодоступных местах, их шансы стать объектом нападения не столь высоки. Если организация ведет мониторинг ситуации из своей штаб-квартиры и делегирует ответственность местным неправительственным организациям, ее не затрагивает напрямую проблема нападений и сокращение возможностей для гуманитарных действий. Совершенно иначе обстоят дела с нами. Одна из сильных сторон МККК традиционно заключается в его взаимодействии со всеми сторонами в конфликте и близости к людям, которым требуется защита. Нельзя допускать, чтобы нам навязали логику страха, — это означало бы, что мы позволяем тем, кто на нас нападает, диктовать нам те или иные действия. Когда я еще со стороны наблюдал за деятельностью МККК, меня всегда восхищало и продолжает восхищать сейчас, после того, как я стал здесь работать, способность этой организации вести переговоры и заставлять стороны в конфликте менять свое поведение. Я думаю, нам следует продолжать действовать в этом направлении.

Должен сказать, что я очень доволен тем, чего нам удалось добиться, например на севере Мали. Еще несколько месяцев назад правительство сказало бы нам: «Работать в подобной ситуации невозможно, там слишком опасно, нельзя действовать в этих областях, поскольку слишком сложно установить контакты со всеми повстанцами», однако мы старались установить контакты, старались обсуждать меры по обеспечению безопасности. С моей точки зрения, это очень хороший пример того, как следует действовать, если хочешь получить доступ.



## ***Мы говорили о внешних сложностях. А с какими сложностями внутри организации сталкивается МККК?***

За последние 150 лет МККК превратился в крупную международную организацию, в которой на настоящий момент работают 13 тыс. сотрудников в более чем 80 странах. В отличие от других международных организаций мандат МККК охватывает целый ряд областей, от вопросов здравоохранения до проблемы питания, от розыска лиц, пропавших без вести, до мониторинга центров содержания под стражей. Такие размеры организации и масштаб ее деятельности требуют значительной и гибкой структуры управления, чтобы иметь возможность действовать в самых сложных ситуациях в мире. По сравнению с тем что МККК представлял собой всего несколько лет назад, сегодня процесс управления в организации усовершенствован, прежде всего благодаря использованию интеллектуальных технологий, однако, несомненно, предстоит сделать дальнейшие шаги в этом направлении.

Я не принадлежу к числу тех, кто считает, что важные управленческие вопросы могут быть решены при помощи новых технологий. Однако полагаю, что новые технологии могут оказать поддержку хорошим управленческим решениям. Например, я думаю, что организация, которая тратит 170 млн швейцарских франков<sup>3</sup> в год на гуманитарную помощь, предоставляемую на четырех континентах, должна и дальше совершенствовать свой профессионализм, чтобы как можно эффективнее управлять таким грузопотоком. Для этого требуется надежное управление всей системой поставок и каналами снабжения, что со временем должно позволить нам — если мы сделаем качественный скачок в использовании цифровой информационной системы, — быстрее, более целенаправленно и самым оптимальным образом достигать тех, кому требуется наша помощь.

Нам также необходимо тщательно продумать, как наилучшим образом сочетать работу на добровольных началах, которая имеет глубокие корни в гуманитарном сообществе во всем мире, с повышением профессионализма в гуманитарной деятельности в будущем. Одна из сильных сторон гуманитарного сообщества состоит в том, что оно до сих пор полагается на повсеместное вовлечение добровольцев, особенно в период кризисов. Во время своих поездок я бываю приятно поражен тем, какое количество добровольцев занято в оказании гуманитарной помощи. В то же время конфликты приобретают все более непростой характер, сеть организаций становится все сложнее, постоянно растут ожидания того, что гуманитарные работники должны нести ответственность перед получателями помощи. Мы сталкиваемся со сложными проблемами и вопросами, нам приходится работать в чрезвычайно сложных правовых системах. Мы не сумеем со всем этим

3 См.: ICRC Annual Report 2011, Section 'Delivery of Assistance Items in 2011', pp. 482 – 483. Материалы доступны по адресу: <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/annual-report/icrc-annual-report-2011.htm> (последнее посещение — ноябрь 2012 г.) (Прим. ред.)

справляться, если не обеспечим гуманитарным работникам всех уровней более специализированного, целенаправленного и эффективного обучения.

И наконец, если мы хотим в будущем и дальше совершенствовать гуманитарную деятельность — через пять, через десять лет — с тем чтобы укрепить и повысить профессионализм управленческого и руководящего звена гуманитарной деятельности, то невозможно избежать применения электронных платформ, облегчения способов обмена информацией и использования современных технологий. Объединение сотрудников организации в единую сеть со временем позволит увязать знания, накопленные организацией в оперативной работе, с ее юридическим потенциалом в области предоставления помощи и защиты. До тех пор пока мы будем работать в иерархических бункерах, неизбежны институциональные ограничения. Если же мы используем следующие несколько лет для совершенствования коммуникации и создания каналов связи внутри организации, а также с нашими ключевыми партнерами, то, думаю, мы сможем укрепить нашу организацию.

### ***Что вы можете сказать о роли МККК в рамках Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца?***

Еще до того как я начал работать в МККК я всегда считал, что принадлежность к Движению придает ему силы и является огромным преимуществом. Это та область, которой я уделяю большое внимание. Я не уверен, что уникальный статус организации в мире является сам по себе большим преимуществом. Мы очень многое выиграем, если должным образом воспользуемся тем, что мы не одиноки, что мы являемся частью дружной семьи и работаем в благоприятных условиях. Я полагаю, что мы должны вносить свой вклад в развитие отношений в рамках Движения.

Есть две вещи, которые известны нам всем. На сегодняшний день существуют ситуации, в которых позиции национальных обществ настолько сильны, что это позволяет им принять на себя роль лидера, а МККК заинтересован в сильном партнерстве. В большинстве случаев и при проведении масштабных операций мы работаем с местными обществами Красного Креста и Красного Полумесяца. В наших общих интересах укреплять подобные взаимоотношения. Далее, мы видим, что в деятельности все большего числа национальных обществ присутствует международный компонент, и мы весьма заинтересованы в дальнейшем усилении объединенных действий со стороны всех тех, кто является членом одной большой семьи, кто в своей работе руководствуется едиными принципами. При этом для принятия решений не всегда необходимы сложные структуры и механизмы по координации действий: нужно просто говорить друг с другом, подмечать, в одном ли направлении мы двигаемся и одинаково ли мы интерпретируем события. Нам нужны такие договоренности, которые были бы адаптированы к различным контекстам. Нам следует использовать сильные стороны Движения в соответствии с требованиями конкретных ситуаций.

Материалы последней Международной конференции Красного



Thierry Gassmann, ICRC

Креста и Красного Полумесяца указывают на те ключевые области и соответствующие решения Движения, в которых наиболее заинтересован МККК. Использование существующих структур в целях расширения количества организаций, которые бы поддерживали подобные ключевые сферы наших интересов, нам, несомненно, выгодно. Таким образом, существует целый ряд сфер, где, с моей точки зрения, развитие дальнейшего сотрудничества, как на стратегическом, так и на практическом уровне, равно как и защита гуманитарных ценностей в рамках Движения, безусловно, пойдет нам на пользу. Я рассматриваю Движение как возможность взаимодействия на местном, региональном и международном уровне. Я, разумеется, сделаю все от меня зависящее, чтобы МККК и в будущем развивался в данном направлении.

### ***Каково ваше отношение к гуманитарной дипломатии?***

Когда я говорю о гуманитарных операциях, развитии права и гуманитарной политике, я не рассматриваю их как отдельные сферы. Гуманитарная политика состоит из дипломатических платформ, которые мы должны использовать в целях продвижения своих интересов и действий. Таким образом, если я направляюсь в какую-либо страну или на международную конференцию, я направляюсь туда затем, чтобы МККК стал участником дискуссий, которые ведутся на таких конференциях, — в ООН, в рамках Движения неприсоединения, на Panaфриканской конференции обществ Красного Креста и Красного Полумесяца. Однако я также направляюсь туда, чтобы продвигать гуманитарные операции МККК, искать опору для дальнейшего развития права и получить поддержку нашей деятельности. В моей предыдущей работе меня всегда огорчало, что в дипломатической сфере между государствами имеются

трения, а двусторонние и многосторонние связи обособлены. Нам надо избегать подобной несогласованности в гуманитарной дипломатии. Абстрактной гуманитарной дипломатии, которая ведется в рамках абстрактных дипломатических и политических дискуссий и в виртуальных конференц-залах, не существует.

Важной задачей гуманитарной дипломатии является поддержка оперативной гуманитарной деятельности — вот почему надо участвовать в дипломатических форумах, на повестке дня которых стоят вопросы, связанные с гуманитарными ситуациями. Задача состоит в использовании гуманитарной дипломатии для получения политической поддержки, которая нам требуется для проведения операций на местах. Я полагаю, что необходимо создавать, поддерживать и развивать подобную динамику. Поскольку мы являемся представителями МККК, к нам внимательно прислушиваются, когда мы участвуем в международных конференциях и говорим о том, что в реальности происходит на местах. Имея политическую поддержку наших гуманитарных действий, мы можем значительно усилить нашу работу на местах. Гуманитарная дипломатия означает возможность участвовать в этом цикле взаимной поддержки между гуманитарными операциями, развитием права и дипломатическими и политическими дискуссиями.

***Ведя диалог с вооруженными участниками, можем ли мы побудить их к тому, чтобы они соблюдали международное гуманитарное право?***

Я думаю, что диалог со всеми теми, кто носит оружие, является исходным рубежом нашей работы. «Диалог» — это не только переговоры о получении доступа для проведения гуманитарных операций и достижение договоренностей по вопросам безопасности во время оказания помощи; «диалог» также означает стремление повлиять на действия тех, кто носит оружие, совершенствование аргументации, распространение важных ценностей и стандартов. Я полагаю, что в отношении указанной деятельности, направленной на предупреждение нарушений права и обучение, мы должны серьезно и тщательно продумать, как нам лучше действовать. Думаю, что нам не следует принимать на себя роль учителя, наоборот, мы должны предвидеть, какие могут возникнуть благоприятные возможности, и как мы можем использовать свои аргументы. В течение некоторого времени мы, похоже, считали, что наилучший метод воздействия на поведение вооруженных групп — это использование одних и тех же обучающих материалов и одних и тех же доводов, и что все, что от нас требуется, — это повторять одно и то же несколько раз, чтобы убедить вооруженных людей в своей правоте. Не думаю, что подобную работу надо делать таким образом. Напротив, мы должны признать, что успеха можно добиться лишь в том случае, если мы сумеем понять вооруженные группировки, понять, что думают они сами, с какими сталкиваются проблемами, если мы сумеем адаптировать свои аргументы, не затрагивая при этом свои ценности, стандарты и интересы. Этот вопрос имеет отношение скорее к

методике и практике работы, и у меня нет здесь готовых ответов. Однако я понимаю, что именно в таком ракурсе должно идти дальнейшее совершенствование нашей работы.

### ***Каковы на сегодняшний день основные задачи в плане международного гуманитарного права?***

Помимо того мандата, который мы получили на последней Международной конференции и, руководствуясь которым, мы уже сейчас работаем, существует проблема согласования стандартов и реальности. Природа и виды конфликтов меняются, меняются и характеристики сторон, принимающих участие в конфликтах; под воздействием новых вооружений и вследствие вненациональной природы современных войн меняется и поле боя, где, собственно, и разворачивается вооруженный конфликт. Все это схоже с тем, что я только что говорил о взаимосвязи между юридическими вопросами, гуманитарными операциями и гуманитарной дипломатией. Мы должны проявлять внимание к новым проблемам по мере их возникновения и реагировать на них, интерпретируя и комментируя их с позиций права или, если это необходимо, развивая право. Таким образом, необходимы постоянные усилия в плане разъяснения норм, применимых к конфликтам настоящего времени.

Если мои исходные предположения окажутся верны, а именно в будущем мы будем все так же сталкиваться со значительным количеством вооруженных конфликтов с применением обычного оружия между вооруженными сторонами, которые являются как государственными, так и негосударственными структурами, тогда нам потребуется уточнить существующие нормы, которые принимались, как правило, в отношении таких ситуаций, когда традиционные вооруженные силы одного государства воюют с вооруженными силами другого в симметричном вооруженном конфликте. Одним из наших приоритетов станет отказ от рассмотрения правовых проблем, как если бы это были относительно абстрактные вопросы, решаемые учеными мужами, и концентрация внимания на потребности в защите и конкретных действиях по мере того, как эти вопросы возникают на практике. МККК должен уметь дать точный ответ, когда вооруженная группировка или военачальник спрашивают, каким образом им выполнять обязательства, принятые ими в отношении мер предосторожности, соразмерности и выбора цели при ведении боевых действий. Объемистый труд юриста, который уместен для целей развития доктрины МККК, при таких обстоятельствах вряд ли пригодится. Мы должны уметь объяснить простыми словами, почему следование нормам международного гуманитарного права имеет смысл с юридической, моральной и профессиональной точек зрения.

## ***Есть ли необходимость в дальнейшей популяризации международного гуманитарного права?***

Популяризировать, приспособливать, интерпретировать — все это очень серьезные задачи. Я считаю, что чрезвычайно важно разъяснять право с практической точки зрения. Мы должны суметь дать ответ на законные вопросы тех, кто носит оружие, и объясняя, как им следует действовать. Также необходимо принимать во внимание обстоятельства, которых нельзя было предвидеть, когда создавалось международное гуманитарное право. Например, реальной проблемой стало ведение боевых действий в городской среде. Что мы должны сказать войсковому командиру, который совсем не обязательно замышляет дурное и который задает законные вопросы о том, как вести бой?

Помимо мандата, где говорится о развитии права и исследованиях в этой области, важно добиться того, чтобы наши юридические возможности были бы полезны на практическом уровне. Затем существуют очевидные сложности и различные тематические области. Все говорят о кибер-войне, о применении беспилотных самолетов и робототехники и т. п. в военных действиях, поэтому мы также должны уметь защищать свои позиции в дискуссии по развитию права и подумать, нужно ли состыковывать все эти новые явления с существующим корпусом права, а если нужно, то как это лучше сделать. Следует поработать и над определением того, какие имеются возможности для действий. Можно выявить существующие пробелы, а можно прийти к решению, что право дает достаточно ясный ответ. Можно также сделать вывод, что необходимо обучать людей, дабы показать им, как именно применяется право и какие положения уже существующего права имеют значение для новых явлений, как мы их понимаем. Важно, чтобы МККК мог высказывать свое мнение по этим вопросам.

И наконец, важно подумать о том, каким образом МККК собирается взаимодействовать с государствами в области развития и интерпретации права. С тех самых пор, как я начал работать в МККК, представители государств не устают повторять мне, что их правительства проявляют все больше интереса к участию в развитии, разъяснении и интерпретации права. Все это требует более долговременного и прозрачного взаимодействия с Высокими Договаривающимися Сторонами. Мы должны разработать эффективную методику взаимодействия с государствами, в которой предусматривалось бы их видение проблемы. В конце концов, именно они подписывают конвенции. Я не хочу, чтобы все сказанное воспринималось как оборонительная позиция. С моей точки зрения, у МККК есть обязанность брать на себя лидерство в этих вопросах, поднимать важные проблемы с независимой и объективной точки зрения, поддерживать те формулировки, которые мы считаем наиболее правильными и эффективными. Однако мы не должны бояться того интереса, который государства проявляют к обсуждению вопросов права, и той активной позиции, которую они занимают, стремясь направить дискуссию по развитию права в нужном им русле.

Лично я рассматриваю это как исключительно положительное явление. Мы должны приветствовать наличие подобного интереса. Затем нам предстоит вести дискуссии, чтобы выявить те области, в которых существует консенсус, и в которых можно действовать, не опасаясь при этом возникновения противоречий.



## ВЗГЛЯД НА БУДУЩЕЕ МККК



### МККК и изменяющийся гуманитарный ландшафт

#### Пан Ги Мун, Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций

Пан Ги Мун — Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций, он стал восьмым на этой должности. Он получил степень бакалавра в области международных отношений в Сеульском национальном университете и степень магистра в области государственного управления в Школе государственного управления им. Кеннеди Гарвардского университета. В момент своего избрания на пост Генерального секретаря Пан Ги Мун занимал должность министра иностранных дел и торговли своего государства. За 37 лет своей службы в министерстве он работал в Дели, Вашингтоне и Вене, занимая самые различные должности, в том числе советника президента по международной политике, главного советника президента по национальной безопасности, заместителя министра по вопросам планирования политики и генерального директора Американского отдела. Пан Ги Мун занял настоящий пост 1 января 2007 г., был единогласно переизбран Генеральной Ассамблеей в июне 2011 г. и будет выполнять свои обязанности до декабря 2016 г.



В Организации Объединенных Наций мы очень высоко оцениваем работу и роль Международного Комитета Красного Креста (МККК). Если и не сам МККК, то дух Красного Креста оказал значительное влияние на мою собственную жизнь. Поскольку я рос в раздираемой войной Республике Корея, я тоже пользовался международной помощью, которая помогала спасать жизни, — ее привозили в страну люди в «голубых касках» ООН, а также мужчины и женщины с традиционными красными значками Движения Красного Креста. Моя первая поездка за границу, когда я был учеником старших классов средней школы, была профинансирована Красным Крестом. Она изменила мои



взгляды на мир и мое место в нем. Меня настолько тронули эти проявления всемирной солидарности, что в конце концов я решил, что буду работать на государственной службе в области международных отношений.

Сегодня, когда МККК отмечает 150-ю годовщину, можно восхищаться не только его долголетием, но и очень многими его заслугами.

Во-первых, МККК может быстро начать и непрерывно продолжать свою деятельность в ситуациях вооруженного конфликта и насилия, происходящих в самых различных уголках мира. Речь идет о труднодоступных по разным причинам местах, где Организация Объединенных Наций и другие гуманитарные организации не могут осуществлять свою деятельность и где только МККК дает надежду на выживание людям, нуждающимся в защите и помощи.

Во-вторых, необходимо сказать о масштабах деятельности МККК, центральной установкой которой является то, что защита и помощь — это две стороны одной медали. Некоторые виды деятельности МККК осуществляются только этой организацией — в частности я имею в виду роль хранителя международного гуманитарного права и содействие его соблюдению. Другие виды деятельности дополняют работу учреждений семьи ООН, ее гуманитарных и правозащитных органов и учреждений, работающих в области развития. Это защита гражданских лиц, посещения лиц, содержащихся под стражей, воссоединение семей, обеспечение доступности медицинской помощи, воды, продовольствия и основных предметов домашнего обихода. Кроме того, МККК осуществляет программы по поддержке инициатив в области устойчивого производства продовольствия и микроэкономических проектов.

В-третьих, это профессионализм и преданность делу его сотрудников, которые являются частью глобальной сети национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца. Как это ни печально, сотрудники МККК не защищены от насилия, которое все чаще направлено против гуманитарной деятельности, и слишком много его мужественных работников заплатили своей жизнью за желание помочь другим.

В-четвертых, МККК непоколебим в своей приверженности принципам гуманитарной деятельности — деятельности, которая является нейтральной, независимой и беспристрастной: нейтральной, потому что направлена на установление и поддержание диалога со всеми сторонами в конфликте, однако при этом МККК не может мириться с нарушениями международного гуманитарного права; независимой, потому что она не имеет никакой политической или военной повестки дня; и беспристрастной, поскольку деятельность МККК осуществляется в интересах людей без какой-либо дискриминации по причинам их расовой принадлежности, происхождения, пола, религии и т. п. — во внимание принимаются только существующие потребности. Поговорите с любым делегатом МККК, работающим на местах, и он скажет вам то же самое: деятельность в соответствии с гуманитарными принципами является фундаментом для успеха МККК при получении доступа к людям и для признания сторонами в конфликте — как государствами, так и негосударственными структурами. Без такого признания сотрудники гуманитарной организации не получают доступа

к жертвам, а без этого доступа остается гораздо меньше возможностей оказать помощь тем, кто в ней нуждается, если такая возможность вообще остается.

Пятой причиной, которая заставляет нас восхищаться МККК, является его способность приспосабливаться к ситуации. Этот динамизм будет еще более востребован в будущем, потому что изменяющийся характер конфликтов и насилия и самой системы оказания гуманитарной помощи станет создавать новые проблемы и вызовы.

Определяющей характерной чертой многих современных конфликтов является несоблюдение сторонами международного гуманитарного права. Борьба с вопиющими нарушениями права все более осложняется увеличением численности негосударственных вооруженных групп, их раздробленностью и все более асимметричным характером конфликтов. Это крайне отрицательно сказывается на положении гражданских лиц, поскольку некоторые вооруженные группы компенсируют свою военную слабость нападениями на гражданских лиц и используют их для прикрытия военных объектов. Опасность для гражданских лиц еще больше возрастает, когда превосходящие в военном отношении стороны в борьбе с противником, которого трудно идентифицировать, могут применять методы и средства ведения войны, которые противоречат принципам проведения различия и соразмерности, что опять же крайне отрицательно скажется на положении гражданских лиц.

Поэтому жизненно важно, чтобы делегаты МККК и впредь устанавливали взаимоотношения со сторонами в конфликте. Кроме того, велика роль МККК в деле обсуждения с государствами и другими соответствующими акторами вопросов разъяснения и толкования права. Эта роль будет очень важной, принимая во внимание необходимость открытого и коллективного анализа и обсуждения возникающих проблем, таких как применение оружия взрывного типа в густонаселенных районах и развитие новых технологий в области вооружений.

В точности так же, как сильно изменился характер конфликтов на протяжении 150 лет существования МККК, изменился и характер акторов, участвующих в деятельности по удовлетворению потребностей, создаваемых конфликтами. И хотя МККК, может быть, старейшая международная гуманитарная организация, он не является сейчас единственной. Организация Объединенных Наций и другие гуманитарные организации, включая значительное количество национальных и международных неправительственных организаций, уже давно играют важнейшую роль в преодолении гуманитарных кризисов и предоставлении защиты и помощи.

Все чаще в области оказания срочной помощи начинают действовать множество других акторов, в том числе военных и частных организаций. И хотя они расширили существующие возможности, способы их работы могут отличаться от традиционных подходов и не всегда основываться на гуманитарных принципах нейтральности, независимости и беспристрастности.

Миротворческие миссии начали играть жизненно важную и сложную

роль в чрезвычайных ситуациях. Они все чаще получают от Совета Безопасности полномочия на защиту гражданских лиц и могут использовать уникальное сочетание гражданских, военных и политических методов. Часто им поручается оказать помощь для создания безопасной обстановки, необходимой для того, чтобы другие доставили гуманитарную помощь. Кроме того, силы ООН могут осуществлять деятельность по предоставлению защиты, в том числе детям и защиты от сексуального насилия, что дополняет деятельность других гуманитарных акторов. И хотя миротворческие миссии, получившие мандат на предоставление защиты гражданским лицам, несомненно, делают очень важное дело, способствуя созданию безопасной обстановки и снижая число пострадавших, традиционные гуманитарные организации совершенно справедливо обеспокоены тем, что их доступ к жертвам и безопасность могут пострадать, если для воюющих сторон или части населения их деятельность будет ассоциироваться с политическими задачами таких миссий. МККК неоднократно подчеркивал, что конкретные роли различных акторов, участвующих в предоставлении защиты, должны пониматься и уважаться — этот совет Организация Объединенных Наций учитывает в своих решениях, касающихся интеграции в условиях выполнения миссии. МККК установил конструктивные отношения с миротворческими миссиями, развернутыми там, где он осуществляет свою деятельность. Его делегации в странах, предоставляющих воинские и полицейские контингенты, осуществляют подготовку миротворцев и проводят информационную работу. На уровне штаб-квартиры институциональный диалог и регулярные контакты связывают МККК с Департаментом операций по поддержанию мира ООН.

Частью моей повестки дня в ходе второго срока пребывания на посту Генерального секретаря станут усилия по укреплению гуманитарной системы, чтобы все партнеры могли определить более эффективные способы действий в случае вооруженного конфликта, стихийных и технологических катастроф и других чрезвычайных ситуаций. Я с большой надеждой жду конструктивного взаимодействия с МККК на Всемирном гуманитарном форуме, который предполагаю созвать в 2015 г.

Я высоко ценю действия МККК по выполнению его роли хранителя международного гуманитарного права и его верность принципам гуманитарной деятельности. Организация Объединенных Наций будет рада развивать и дальше наши уже тесные партнерские отношения, чтобы мы могли служить всем тем, кто, находясь в тяжелом положении, обращается к нам за защитой и помощью.

## ВЗГЛЯД НА БУДУЩЕЕ МККК



# Размышления о роли МККК в деятельности по ликвидации последствий гуманитарных кризисов: настоящее и будущее

**Матиас Шмале, заместитель генерального секретаря Международной Федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца по вопросам развития национальных обществ и распространения знаний и информации**

Матиас Шмале является заместителем Генерального секретаря Международной Федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФОКК и КП) по вопросам развития национальных обществ и распространения знаний и информации. В период своей работы в Международном движении Красного Креста и Красного Полумесяца г-н Шмале занимал также пост заместителя генерального секретаря МФОКК и КП по вопросу реализации программ, а с 2005 по 2009 г. являлся директором Управления международного сотрудничества в Обществе Красного Креста Великобритании.

.....

При написании этой небольшой заметки о Международном Комитете Красного Креста (МККК) по случаю его 150-летия я с большим удовольствием вспоминал о своих многочисленных встречах с коллегами из МККК в течение почти 20 лет. Во время частых поездок в те места, где складывались

крайне тяжелые ситуации, например в Дарфур или Афганистан при режиме талибов, я был свидетелем работы МККК как организации, ориентированной на действенность и предоставление гуманитарной помощи. В разных уголках мира бесчисленное количество людей с чувством глубочайшей благодарности расскажут вам о том, как МККК спас им жизнь и помог справиться с неизмеримыми страданиями, причиненными и вооруженными конфликтами и насилием.

Одним из тех факторов, которые делают МККК организацией, пользующейся доверием, нейтральной и независимой, является его компетентный и преданный делу персонал. Как и для многих других гуманитарных организаций, возможно, самую большую ценность для МККК, — кроме международного гуманитарного права, служащего правовой основой его деятельности, и защитной силы эмблемы, — представляют его сотрудники. Познакомившись за эти годы с множеством этих людей, я могу с уверенностью сказать, что для многих из них работа в МККК — это больше чем просто работа: почти с религиозным воодушевлением они горячо преданы тому делу, которым занимаются во имя гуманности. Я очень хорошо помню, как много лет назад жарким вечером где-то на просторах Африки делегат, отвечающий за сотрудничество с нашей организацией, убежденно и убедительно говорил нескольким своим коллегам из Федерации: «МККК — это организация, за которую я готов умереть».

МККК прошел долгий путь, превратившись из очень швейцарской организации, состоящей преимущественно из мужчин, в организацию многонациональную и более гендерно сбалансированную по составу своего персонала. Уже несколько лет назад директор Управления оперативной деятельности МККК с гордостью заявил во время переговоров в Лондоне с представителями британского правительства и Красного Креста Великобритании, что среди приблизительно 200 иностранных сотрудников МККК, работавших тогда в Судане, были люди почти 50 различных национальностей.

Для МККК доступ к наиболее уязвимым слоям населения, часто в местах, куда другие не могут добраться, становится возможен благодаря нейтральному, беспристрастному и независимому характеру его гуманитарной деятельности. Во время своей поездки в Дарфур я особенно отчетливо понял, сколько усилий прикладывает МККК для того, чтобы поддерживать диалог со всеми сторонами в конфликте, что дает возможность получить доступ к нуждающимся в помощи людям. Если я правильно помню, в какой-то момент, кроме Суданской национальной армии, в Дарфуре действовали по крайней мере 18 вооруженных группировок, и со всеми из них МККК поддерживал регулярный и профессиональный диалог.

Подход на основе нейтральности, беспристрастности и независимости не всегда понимается правильно, его часто воспринимают как безразличие МККК к творящейся несправедливости, на которую он закрывает глаза. В этом отношении я вспоминаю одну дискуссию, состоявшуюся в Найроби в середине 1990-х гг. Рассматривался вопрос о том, как же быть с теми, кто обвинялся в

геноциде в Руанде и жил в то время среди многочисленных беженцев в лагерях на северо-западе Танзании. Мероприятие было организовано для обсуждения доклада организации «Врачи без границ» (MSF), в котором говорилось, что «организациям, оказывающим гуманитарную помощь, вероятно, придется приостановить свою гуманитарную деятельность» из-за ухудшающейся ситуации с обеспечением безопасности в лагерях. Во время обсуждения глава региональной делегации МККК красноречиво разъяснил, что нейтральность не означает безразличия и что фактически МККК всегда принимает сторону наименее защищенных. Он затем добавил, что до тех пор, пока Красный Крест и Красный Полумесяц в состоянии добраться до большинства людей, крайне нуждающихся в поддержке, он должен и будет оставаться там и выполнять свою гуманитарную работу. Он признал, что в лагерях есть люди, которые подозреваются в совершении ужасных преступлений против человечности, но подчеркнул, что выявление преступников и тех, кто нарушил международное гуманитарное право (МГП), — это дело не гуманитарных организаций, а полиции, военных и правительств.

В начале моего собственного гуманитарного пути другой коллега из МККК объяснил мне, что для работы в Красном Кресте и Красном Полумесяце «надо быть готовым к тому, что придется иметь дело с самим дьяволом». Будучи в Афганистане во время правления там «Талибана», я понял, что это значит: совершенно очевидно, что в то время руководство Афганского Красного Полумесяца было тесно связано с режимом талибов, и это было очень тяжело осознавать даже самым закаленным и опытным сотрудникам Красного Креста или Красного Полумесяца. В то же самое время поддержание диалога и отношений с «Талибаном» и руководством Афганского Красного Полумесяца давало МККК и его партнерам по Движению возможность получить доступ к сотням тысяч афганцев, в том числе к крайне уязвимым женщинам и детям, и предоставить им, не унижая их достоинства, столь необходимую для выживания гуманитарную помощь.

Тот факт, что в центре внимания остается осуществление активных действий, не означает, что МККК старается избегать дискуссий и полемики и не пытается повлиять на авторитетных лидеров и тех, кто принимает решения. В 2007 г. МККК прекратил свою гуманитарную деятельность в Мьянме и выступил с открытой критикой в адрес властей, поскольку те не предоставили ему возможности для осуществления эффективной гуманитарной работы (сейчас МККК возобновил там свою деятельность). Большая часть работы в плане адвокации не освещается публично и поэтому не оценивается по достоинству. Примером этого служит деятельность, которую МККК проводит незаметно и которая направлена на создание приемлемых условий содержания в тюрьмах тех, кто задержан в результате вооруженного конфликта или политических разногласий. Делегаты МККК, работающие в местах содержания под стражей, это просто неизвестные герои. После освобождения из своего долгого заключения во времена апартеида Нельсон Мандела и другие борцы с апартеидом говорили, что посещения делегатами МККК были их единственной надеждой на связь



с внешним миром, и в значительной степени благодаря им они выжили там, сохранив рассудок.

## Что ждет МККК в будущем?

Выразив этими искренними словами свою высокую оценку того, что делает МККК и что он представляет, уместно задаться вопросом о том, останется ли это так и в будущем. Приходится признать, что нейтральной, беспристрастной и независимой гуманитарной деятельности уже в течение длительного времени грозит все возрастающая опасность. В июне 1996 г. я работал с региональной делегацией Федерации в Найроби, где у МККК находится крупная база. Именно там мы получили известие о том, что в Бурунди на делегатов МККК было совершено нападение, в результате которого они погибли. Это глубоко потрясло друзей и коллег в МККК, а через несколько месяцев, в декабре 1996 г., такое же кровавое преступление в отношении делегатов МККК было совершено в Чечне. Неожиданно оказалось, что особое положение МККК, которое давало ему возможность получить доступ к уязвимым лицам во время вооруженных конфликтов и ситуаций насилия, находится под угрозой: все возрастающее число вооруженных группировок не понимают и не принимают международное гуманитарное право, ими движет глубочайшее презрение по отношению к гуманности, им кажется, что организация, корнями своими связанная с Западом, не может быть действительно нейтральной.

Руководство МККК понимало, что мир быстро меняется и что МККК должен приспосабливаться к переменам, и, возможно, самым радикальным образом, если он хочет соответствовать новым условиям. Все больше внимания МККК при осуществлении оперативной деятельности уделяет своим партнерским отношениям с национальными обществами. Это обусловлено осознанием того, что доступ к пострадавшим в условиях сложных ситуаций конфликта больше не может быть гарантирован, если опираться только на действия его сотрудников-иностранцев и его отношения с соответствующими национальными и местными властями. Уже в течение нескольких лет МККК вкладывает значительные ресурсы в то, что он называет «сотрудничеством с национальными обществами». Есть множество примеров того, как предоставление гуманитарных услуг МККК в таких местах, как Афганистан или Палестина, становится возможным через сеть добровольцев и сотрудников национальных обществ.

Законный вопрос заключается в том, не использует ли МККК национальные общества с целью сохранить возможность осуществлять свою оперативную деятельность. Я согласен с мнением, что МККК страдает некоторым «институциональным высокомерием». Оно объясняется его масштабами и прекрасным послужным списком, и потребуется время, чтобы вплести в его ДНК понимание того, как надо переходить от отношений, в которых МККК является донором, а национальные

общества его исполнительными организациями, к равноправному и полностью открытому партнерству.

Существуют и естественные ограничения относительно полномочий, которые организация, имеющая международный мандат, может передать в оперативном плане национальным организациям. Действуя на местном уровне, национальные общества и впредь будут сталкиваться с ситуациями конфликтов и войны, в которых они, несмотря на все самые благие намерения, не смогут предоставлять абсолютно нейтральные и независимые гуманитарные услуги пострадавшим людям. В таких ситуациях ответственность за гуманитарную деятельность, вероятнее всего, и дальше будет возложена на нейтрального и признанного на международном уровне актора, а именно на МККК.

Готовясь к будущему, МККК стремится заново определить свою роль и особое значение, будучи частью более широкого Движения Красного Креста и Красного Полумесяца. Президент и Генеральный директор МККК публично признали, что во внешнем мире нас — то есть МККК, национальные общества и Международную Федерацию — рассматривают как одно целое, и у нас нет выбора, мы должны работать вместе. Некоторые в МККК считают крайне важным охватить все сферы деятельности Движения и еще более диверсифицировать свои виды деятельности, чтобы, например, распространить сферу своей оперативной работы на другие ситуации насилия и расширить свою деятельность в области содействия развитию (например по защите средств существования и в сельском хозяйстве), организационного развития и укрепления потенциала. Другие выступают за то, чтобы сосредоточить внимание на сохранении и укреплении МККК — почти вне зависимости от того, что происходит в остальном Движении, — сохраняя, по возможности, приверженность своему изначальному мандату. Бывший президент Якоб Келленбергер четко выразил эту точку зрения, неоднократно заявляя, что его работа заключается в том, чтобы быть президентом МККК, а не Движения. Он рассматривал национальные общества как привилегированных, но не единственных партнеров МККК.

С моей точки зрения, Движение Красного Креста и Красного Полумесяца останется сильным и нужным, если все три его компонента — МККК, национальные общества и Секретариат Международной Федерации — будут вести конструктивный диалог, обсуждая вопрос о том, что может произойти в будущем и какие изменения придется произвести. Широко распространенное мнение заключается в том, что мы должны сохранить все три компонента как полезные и работоспособные организации, когда каждая из них предоставляет определенные услуги и имеет свою ценность. И не в последнюю очередь потому, что сокращаются финансовые ресурсы, нам придется избегать дублирования, предоставлять свои услуги наиболее рациональным способом и проследить за тем, чтобы каждый из нас предлагал что-то свое и дополняющее деятельность других. Принимая это во внимание, хочется предупредить МККК об опасности того, что называется «расползанием миссии» в результате диверсификации видов своей



деятельности. Модернизируясь и приспосабливаясь к новым обстоятельствам, МККК должен, как нам кажется, не забывать о своих корнях, оставаясь международной гуманитарной организацией, осуществляющей нейтральную, беспристрастную и независимую деятельность в период конфликтов и ситуаций насилия, давая надежду на гуманность пленным и оставаясь хранителем международного гуманитарного права.

В соответствии с другим, несколько неожиданным, мнением, то, что написано в предыдущих строках, представляет собой «пир во время чумы», а мы должны быть смелее и дерзновеннее, вместе разрабатывая будущую архитектуру Движения. Такой подход может иметь разные последствия — от слияния двух международных компонентов Движения (особенно если они в конце концов будут делать более или менее одно и то же) до нового определения того, что должен делать каждый из них. Дублирования можно избежать, если, например, только одна из этих международных организаций будет заниматься оперативной работой, а другая — установлением стандартов и сохранением основы общих ценностей и принципов.

Независимо от того, какой из этих сценариев окажется практически более возможным и целесообразным, МККК не должен почивать на своих справедливо заслуженных лаврах. Если он хочет, чтобы все Движение было сильным и соответствовало потребностям времени, ему придется позаботиться не только о защите своих собственных институциональных интересов и соглашений, определяющих роли и обязанности, таких как соглашение, заключенное в Севилье в 1997 г. на заседании Совета делегатов. МККК следует и далее выявлять и учитывать изменения в мировоззрении и организационной культуре, тогда и в следующий раз, когда он будет отмечать значительную дату своей истории, оценка его роли и деятельности будет такой же позитивной, как и в настоящем выпуске Международного журнала Красного Креста.

## Мегатенденции и будущее гуманитарной деятельности

**Элизабет Феррис\***

Элизабет Феррис является старшим научным сотрудником Брукингского института и содиректором Проекта по проблеме перемещения внутри страны, осуществляемого Брукингским институтом и Лондонской школой экономики. Ее последняя работа — «*Политика в области предоставления защиты: ограничения гуманитарной деятельности*» была опубликована в 2011 г.

### Краткое содержание

*В настоящей статье оцениваются возможные будущие последствия для гуманитарной деятельности шести наблюдаемых мегатенденций — это изменения в демографии, технологии и науке, экономике, расстановке политических сил, климате и моделях конфликтов. Взаимодействие этих тенденций говорит об особенно сложном контексте для гуманитарной деятельности в будущем. Например, конфликты, скорее всего, будут происходить в городах, которые растут в результате воздействия экономических и экологических факторов. Социальные сети вносят свой вклад как в политические изменения, так и в гуманитарную деятельность, а сдвиги в расстановке политических и экономических сил на планете, вероятно, будут влиять на то, каким образом международная гуманитарная система финансируется и поддерживается.*

⋮ ⋮ ⋮ ⋮ ⋮ ⋮

Гуманитарные организации умеют лучше реагировать на кризисы, чем предотвращать их или обеспечивать готовность к ним. Подготовка к грядущим

\* С благодарностью Шарин Старк за ее помощь в проведении исследования. E-mail: eferris@brookings.edu.

кризисам означает не только создание более эффективных механизмов предоставления гуманитарной помощи и стратегии оказания защиты, но и анализ политического и экономического контекста, в котором станет формироваться характер будущих проблем. За последние 25 лет международная гуманитарная система претерпела значительные изменения в результате таких кризисов, как землетрясение в Кобе, конфликты в Боснии, Руанде и Сомали, террористические акты 11 сентября 2001 г. в Соединенных Штатах, война в Афганистане, цунами в Индийском океане, голод и конфликт в Дарфуре, землетрясение на Гаити и сотни менее масштабных чрезвычайных ситуаций. Действительно, система быстрого, эффективного и профессионального реагирования на кризисы очень серьезно усовершенствовалась. Гуманитарные организации стали гораздо лучше справляться с последствиями чрезвычайных событий, и благодаря этим изменениям удается спасти много жизней.

Тем не менее в течение нескольких последних лет гуманитарная система испытывает сильнейший стресс, осуществляя деятельность по ликвидации последствий мегакризисов, которые происходят помимо все возрастающего числа затяжных конфликтов. Например, собирать средства для деятельности в таких чрезвычайных ситуациях, как землетрясение на Гаити, которые находятся в фокусе внимания общественности, международным организациям стало легче, чем для беженцев из Кот д'Ивуара, или для лиц, перемещенных внутри страны (ПЛ), живущих в течение многих лет в иракских городах или в течение десятилетий в Колумбии. Система уже испытывает напряжение, и, вероятно, в ближайшие десятилетия стресс будет возрастать.

В статье рассматриваются шесть мегатенденций, которые, вероятно, будут определять контекст гуманитарной деятельности в следующие 25 лет, и делается вывод о том, какое значение это приобретет для гуманитарной работы. Это не новые тенденции. Действительно, если не считать развития технологии и науки, внимание к ним привлекалось 25 лет назад в докладе Всемирной комиссии Организации Объединенных Наций по вопросам окружающей среды и развития «*Наше общее будущее*»<sup>1</sup>. Даже сегодняшний прогноз об увеличении внезапных стихийных бедствий уже прозвучал в докладе 1987 г., хотя связь с климатическими изменениями была не так очевидна в то время. За последние два года возрос интерес к воздействию глобальных тенденций на гуманитарную деятельность в будущем<sup>2</sup>, что само по себе является признанием

1 См.: Доклад Всемирной комиссии по вопросам окружающей среды и развития «*Наше общее будущее*», представлен Генеральной Ассамблее как приложение к документу ООН A/42/427, 1987, доступен по адресу: <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm> (последнее посещение 11 января 2012 г.).

2 См., например: Kirsten Gelsdorf, *Global Challenges and their Impact on International Humanitarian Action*, OCHA Occasional Policy Briefing Series No. 1, New York: OCHA, Policy Development and Studies Branch, January 2010; и *Humanitarian Horizons: A Practitioner's Guide to the Future*,

того, что гуманитарная система должна измениться, чтобы суметь ответить на предстоящие вызовы.

Предсказывать будущее особенно трудно в эпоху быстрого технологического развития. Кто мог представить себе 25 лет назад роль социальных сетей в народных восстаниях, известных как «арабская весна»? Или общую оценку ущерба в результате землетрясения на Гаити, которая была произведена не профессиональными сотрудниками гуманитарных организаций, а людьми, сидящими за компьютерами далеко от эпицентра землетрясения? Трудно и предсказать действительно катастрофические события, такие как глобальные пандемии, ядерная война или даже столкновение с астероидом. Немногие в гуманитарном сообществе рассматривают такие возможности, но, как сказано в последнем разделе настоящей статьи, следовало бы им это сделать.

Шесть мегатенденций, которые анализируются здесь, таковы:

- демографические тенденции: увеличение численности населения, стареющее население, более высокий уровень урбанизации;
- технология и наука: быстрые изменения;
- экономические тенденции: неравномерный рост, возрастающее неравенство;
- расстановка политических сил: изменение глобальных моделей, изменяющиеся национальные детерминанты;
- климатические изменения: больше катастроф и бедствий;
- конфликты: затяжные, тлеющие и все чаще протекающие в городах.

### **Демографические тенденции: увеличение численности населения, стареющее население, более высокий уровень урбанизации**

По прогнозам ООН численность населения мира будет расти и к 2100 г. достигнет 10,1 млрд. Это больше, чем прогнозировалось раньше, когда считалось, что к середине нашего века рост численности прекратится<sup>3</sup>. Ожидается, что увеличение численности населения до 8 млрд к 2025 г. вместе с изменяющимися моделями потребления приведет к 50%-му увеличению в мировом производстве продовольствия<sup>4</sup>. В основном это увеличение будет иметь место в развивающихся странах и приведет к другому соотношению в численности населения развитых и развивающихся государств. В 2003 г.

Tufts University, Feinsein Center, 2010, доступно по адресу: <http://sites.tufts.edu/feinsein/2010/humanitarian-horizons-a-practitioners-guide-to-the-future> (последнее посещение в декабре 2011 г.). Это была совместная инициатива нескольких неправительственных организаций (НПО) по определению тенденций будущего.

3 ООН: *Прогноз численности населения мира* (пересмотр 2010 г.), 2011, доступно по адресу: [http://demographia.ru/articles\\_N/index.html?idR=22&idArt=1904](http://demographia.ru/articles_N/index.html?idR=22&idArt=1904) (последнее посещение — январь 2012 г.).

4 К. Gelsdorf, см. выше примечание 2, с. 6.

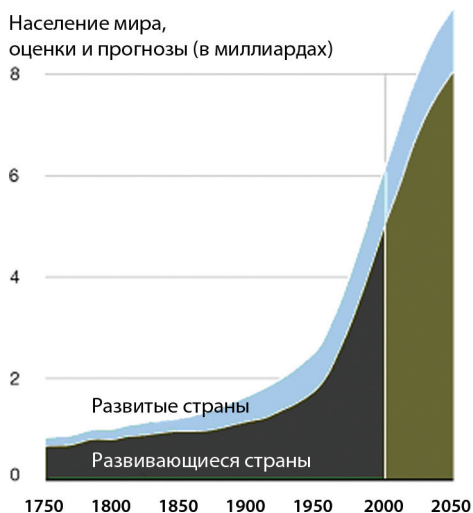


Рис. 1. Население мира, 1750 — 2050 гг. Из документа: United Nations Environment Programme, <http://maps.grida.no/go/graphic/trends-in-population-developed-and-developing-countries-1750-2050-estimates-and-projections>.

население Канады, США и Европы составляло до 17% мирового населения; к 2050 г. эта цифра сократится до 12%<sup>5</sup>. Хотя сейчас и в Европе, и в Африке проживают около одной восьмой части населения мира, к 2050 г. доля Европы сократится приблизительно до 6,8%, а доля Африки возрастет до 21,8%<sup>6</sup>.

Изменится демографический состав населения и внутри стран с увеличением доли пожилых людей. Действительно, ООН прогнозирует, что 58% роста населения мира произойдет за счет лиц старше 60 лет и только 6% — за счет тех, кому нет 30<sup>7</sup>. Эта тенденция уже проявляется в развитых странах, особенно в Европе, Японии и Корее, где сокращение рабочей силы и, соответственно, увеличение расходов на выплату пенсий ложатся тяжелым бременем на экономику. Как ожидается, наличие стареющего населения будет сдерживать экономический рост в этих странах, увеличит спрос на работу мигрантов и повлияет на возможность правительств быть активными участниками процессов на мировой арене<sup>8</sup>.

Население мира будет стареть неравномерно. П. Лонгмэн отмечает,

5 Jack A. Goldstone, 'The new population bomb: the four megatrends that will change the world', in *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 1, January–February 2010, pp. 31–43.

6 UN Department of Economic and Social Affairs, *World Population Until 2300*, New York, 2004, p. 22.

7 Phillip Longman, 'The world will be more crowded — with old people', in *Foreign Policy*, September–October 2011, p. 87.

8 См., например: J. A. Goldstone, примечание 5, с. 31–43.

например, что это уже очевидно в таких государствах среднего уровня развития, как Иран и Мексика, где часть населения старше 60 лет будет в процентном отношении больше, чем сегодня во Франции<sup>9</sup>. Последствия этих демографических явлений будут разнообразными и многоаспектными. Например, демографическое давление, приводящее к миграции мексиканцев в США, прекратится (и на самом деле такая миграция уже сокращается), даже несмотря на то, что потребность в иностранной рабочей силе будет возрастать в США и других развитых странах.

В основном рост численности населения мира будет происходить за счет стран, которые уже являются бедными и молодыми, особенно в Африке, и в странах со значительной частью мусульманского населения. Рождаемость продолжает оставаться очень высокой в некоторых странах, прежде всего в Африке, в странах, расположенных к югу от Сахары, и это является причиной, по которой Отдел народонаселения ООН пересмотрел свои прогнозы и предсказывает гораздо более высокие темпы роста населения. Так, например, сегодняшнее 15-миллионное население Малави может вырасти до 129 млн к 2100 г. Ожидается, что в Йемене, чье население увеличилось с 5 до 25 млн в период между 1950 и 2010 гг., численность населения вырастет в четыре раза, до 100 млн, к концу века<sup>10</sup>. Население Афганистана сейчас составляет 28 млн человек; к 2025 г. там будет 45 млн, а к 2050 — почти 75 млн.<sup>11</sup> Этот рост численности населения в развивающихся странах будет опережать развитие образовательных возможностей и особенно возможностей в области трудоустройства. Правительства и экономики развивающихся стран не сумеют создать рабочие места, необходимые для все увеличивающегося населения, что будет иметь политические последствия и вызывать усиливающуюся миграцию. Этот так называемый «молодежный перекосяк» повлечет за собой дополнительную нагрузку на правительства быстро растущих развивающихся государств. В самом крайнем случае на Палестинских территориях численность молодых людей возрастет на 84% в период между 2005 и 2025 г.<sup>12</sup> Возрастет и настоятельная потребность создать рабочие места для этих молодых людей.

Подводя итоги, можно сказать, что в богатых странах будет в пропорциональном отношении меньший процент мирового населения; как в богатых, так и в странах со средним уровнем доходов население будет старше, а демографическое давление на теперешние бедные страны будет продолжаться. У этих тенденций есть глобальные политические и экономические последствия. В политическом отношении страны Юга станут сильнее на многосторонних форумах в результате их быстро растущего населения. Между

9 P. Longman, см. выше примечание 7, с. 87.

10 Justin Gillis and Celia W. Dugger, 'UN forecasts 10.1 billion people by century's end', in *New York Times*, 3 May 2011, доступно по адресу: <http://www.nytimes.com/2011/05/04/world/04population.html> (последнее посещение — декабрь 2011 г.).

11 J. A. Goldstone, см. выше примечание 5.

12 K. Gelsdorf, см. выше примечание 2, с. 5.

тем развитые страны будут тратить все большую долю своих национальных бюджетов на пенсии и медицинские услуги для стареющего населения.

Другой серьезной тенденцией станет продолжающийся отток населения в города, особенно в развивающемся мире. По мере механизации сельского хозяйства будет продолжаться отток населения из сельской местности — тенденция, усиливаемая мощным воздействием средств массовой информации, расхваливающих и рекламирующих жизнь в современных городах. Внутригородская миграция также усилится. Мегалополисы с населением, численность которого превышает 10 млн человек, станут еще больше, а рост целого ряда городов среднего размера, с миллионом жителей, окажется стремительным<sup>13</sup>. Это усилит нагрузку на городскую землю и будет иметь политические последствия, поскольку жители городов повсюду склонны требовать от правительств больше, нежели люди, живущие в сельской местности. В более далекой перспективе урбанизация замедлит рост населения, так как вырастить детей в городах-гигантах очень дорого, и это является основной причиной падения рождаемости в мире<sup>14</sup>. Городские жители не только требуют больше от своих правительств, но и зарабатывают и потребляют больше. Например, люди тратят на продукты в городах в среднем на 30% больше, чем в деревнях<sup>15</sup>. Рост населения в городах происходит в основном за счет жителей трущоб и бидонвилей, что увеличивает уязвимость население перед бедствиями и болезнями. По данным Хабитат (ООН) 43% жителей городов в развивающихся странах и 78% — в наименее развитых странах живут в трущобах во временных жилищах<sup>16</sup>, и это делает их более уязвимыми перед бедствиями любого характера. Как говорит Ронак Патель, «[у]рбанизация в действительности угрожает здоровью определенных слоев уязвимого населения»<sup>17</sup>. В условиях все возрастающей плотности населения возрастает и вероятность распространения болезней, а тот факт, что в результате процесса глобализации люди путешествуют все больше, делает угрозу пандемий вполне реальной<sup>18</sup>.

13 Программа ООН по населенным пунктам, *Состояние городов мира 2008/2009: Гармоничные города*, 2008, доступно по адресу: <http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=2562> (последнее посещение — декабрь 2011 г.). См. также: Inter-agency Standing Committee (IASC), *Final Strategy for Meeting Humanitarian Challenges in Urban Areas*, 2010, p. 10, доступно по адресу: [http://www.citiesalliance.org/ca/sites/citiesalliance.org/files/CA\\_Images/IASC\\_Strategy\\_Meeting\\_Humanitarian\\_Challenges\\_in\\_Urban\\_Areas%5B1%5D.pdf](http://www.citiesalliance.org/ca/sites/citiesalliance.org/files/CA_Images/IASC_Strategy_Meeting_Humanitarian_Challenges_in_Urban_Areas%5B1%5D.pdf) (последнее посещение — декабрь 2011 г.).

14 P. Longman, см. выше примечание 7, с. 88.

15 См.: Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), *Urban Food Security*, 10—13 June 2002, доступно по адресу: [www.fao.org/ag/magazine/pdf/ag01.pdf](http://www.fao.org/ag/magazine/pdf/ag01.pdf) (последнее посещение — январь 2012 г.).

16 UN Human Settlements Programme, *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003*, Earthscan, London, 2003.

17 Ronak P. Patel and Thomas F. Burke, 'Urbanization: an emerging humanitarian disaster', in *New England Journal of Medicine*, Vol. 361, No. 8, 2009, pp. 742–743.

18 Kate Jones et al., 'Global trends in emerging infectious disease', in *Nature*, Vol. 451, February 2008, pp. 990–993.



И наконец, если население Земли возрастет еще на три миллиарда человек, особенно если они будут жить в городах, это приведет к серьезному увеличению выбросов газов, вызывающих тепличный эффект, что ускорит потепление климата планеты.

Что это означает для гуманитарной деятельности в будущем?

Итак, каковы последствия всего вышесказанного для будущей гуманитарной деятельности? Во-первых, рост населения и его концентрация в городах означает, что в будущем все больше и больше людей окажутся затронуты конфликтами и стихийными бедствиями. Во-вторых, вполне вероятно, что возрастет число конфликтов, вызванных борьбой за ресурсы, поскольку больше людей будут претендовать на пахотную землю, воду и другие ресурсы, объем которых ограничен. В-третьих, возрастающая доля престарелых людей в населении означает, что сотрудникам гуманитарных организаций придется удовлетворять особые потребности стариков во время конфликтов и стихийных бедствий. Это не только учет специфических медицинских потребностей людей пожилого возраста (например, больше лекарств от гипертонии, меньше от младенческой диареи), но и учет этого фактора при планировании долгосрочных решений в интересах перемещенных в результате конфликта и бедствия лиц. Как продемонстрировало землетрясение 2011 г. в Японии, старики не только больше пострадали в результате землетрясения, но, кроме того, им было труднее выстроить свою жизнь заново<sup>19</sup>.

## **Технология и наука: быстрые, стремительные изменения**

Трудно переоценить роль и влияние технологических и научных инноваций за последние 25 лет. Рост населения в мире, по крайней мере частично, является результатом более высоких урожаев благодаря усовершенствованным сельскохозяйственным технологиям. Аналогичным образом и улучшение состояния здоровья населения мира, и старение населения происходят в значительной степени благодаря развитию медицинской науки и, следовательно, благодаря улучшению качества медицинских услуг и их большей доступности. А доступность противозачаточных мер способствовала снижению коэффициента рождаемости, даже при том, что медицинские исследования дали возможность выбрать пол ребенка. Роботы снижают вероятность ошибок в хирургии, а мобильные технологии, как и оборудование, не требующее высокотехнологичных решений, могут дать возможность населению удаленных

19 US–Japan Research Institute (USJI), Reconstruction after the Great East Japan Earthquake, Seminar 2: 'Reconstruction and beyond: the Great East Japan earthquake and its impact on an aging Japan', Washington DC, 9 September 2011, доступно по адресу: <http://www.youtube.com/watch?v=5cXNQFKOZkk> (последнее посещение — декабрь 2011 г.).



районов получить доступ к самой современной медицине<sup>20</sup>. Исследования в области медицины откроют новые (и часто более дорогие) способы сохранения здоровья человека в течение более длительного времени, и продолжительность жизни, вероятнее всего, увеличится во всех регионах. В то же самое время доступ к медицинской технике будет неодинаков, разница в этом отношении между богатыми и бедными внутри самих стран окажется значительной<sup>21</sup>.

Темпы технологического и научного прогресса будут возрастать. Компьютеры станут меньше, быстрее и дешевле, что означает, что все больше людей, как в развитых, так и в развивающихся странах, будут связаны через интернет. Технология мобильных телефонов, которые сейчас стали основным способом общения во многих регионах, охватит почти всю планету в течение жизни ближайшего поколения<sup>22</sup>. Техническое оборудование станет чем-то большим, чем хранилище знаний: оно будет все более умным, автономным и антропоморфическим, воспринимающим голосовые команды и жесты. На экономическом уровне будет больше автоматизации, особенно в развитых странах, что приведет к сокращению рабочих мест в секторе обслуживания. Уровень автоматизации возрастает, например, даже в сфере общественного питания — там, где в основном и начинают трудиться неквалифицированные работники. Автоматизированные суши-бары обслуживают клиентов в Японии, а возможность сделать заказ в ресторане Макдоналдс на сенсорном экране активно обсуждается<sup>23</sup>. Станут развиваться такие технологии, как мобильные банковские операции, и, соответственно, будет использоваться все меньше наличных денег<sup>24</sup>. Это приведет к определенным последствиям в области оказания гуманитарной помощи, как продемонстрировала практика распределения помощи с использованием дебетовых банковских карточек при ликвидации последствий наводнений 2010 г. в Пакистане, а также при мобилизации благотворительных пожертвований, которые делались после землетрясения на Гаити в 2010 г., наводнений в Пакистане

20 'Robotic surgery of "tremendous benefit" to patients', in *Science Daily*, 12 January 2011, доступно по адресу: [www.sciencedaily.com/releases/2011/01/110112161000.htm](http://www.sciencedaily.com/releases/2011/01/110112161000.htm) (последнее посещение — декабрь 2011 г.); Mark Tran, 'Could donkey ambulances save lives in poor countries?', in *The Guardian*, 8 September 2011, доступно по адресу: [www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2011/sep/08/appropriate-medical-devices-poor-countries?intcmp=122](http://www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2011/sep/08/appropriate-medical-devices-poor-countries?intcmp=122) (последнее посещение — декабрь 2011 г.).

21 Более того, болезни, ассоциирующиеся с развитыми странами, — диабет, гипертония, ожирение — будут, скорее всего, преобладать.

22 Euromonitor Global Market Research Blog, 'Q&A: the importance and prospects of mobile telephony', 11 May 2011, available at: <http://blog.euromonitor.com/2011/05/qa-the-importance-and-prospects-of-mobile-telephony.html> (последнее посещение — декабрь 2011 г.).

23 Econfuture, 'Google's cloud robotics strategy could accelerate progress toward truly advanced robots', 2 January 2012, доступно по адресу: <http://econfuture.wordpress.com/2012/01/02/googles-cloud-robotics-strategy-could-accelerate-progress-toward-truly-advanced-robots/> (последнее посещение — январь 2012 г.).

24 Ayesha XXX and Parag Khanna, 'Technology will take on a life of its own', in *Foreign Policy*, September—October 2011, pp. 67—72.

в 2010 г., цунами и землетрясения в Японии в 2011 г. и в ходе продолжающейся засухи на востоке Африки<sup>25</sup>.

Возможность установления связи на глобальном уровне будет расширяться; расширяться будут и такие социальные сети, как Твиттер и Фейсбук (и новые, которые еще появятся). Произойдет слияние обычных средств массовой информации и социальных сетей, что стало очевидным благодаря тому, что Си-эн-эн регулярно помещает репортажи в Твиттере, но обычные средства массовой информации уменьшат свое влияние, а социальные сети увеличат. Это изменение трансформирует не только характер новостей, но и возможности для отклика читателей и слушателей. Новости теперь формируются скорее не специалистами, сидящими в офисах, а людьми, описывающими свой непосредственный опыт, полученный там, где они живут. Люди повсюду будут меньше читать и больше зависеть от визуальных источников информации. А информация приведет к все более активным массовым действиям, как это мы видели на примере «арабской весны»<sup>26</sup>.

Революция робототехники в военных технологиях уже в течение некоторого времени была очевидной в развитых странах, но она быстро распространяется и в развивающихся странах, охватывая и негосударственных акторов, и даже отдельных лиц<sup>27</sup>. США осуществляют сейчас военные нападения в Пакистане при помощи беспилотных летательных аппаратов, а в Ираке использовали роботов для обезвреживания самодельных взрывных устройств бомб. Роботы найдут дорогу и в более сложные области искусственного интеллекта<sup>28</sup>. Такая вероятность бросает вызов самому понятию ответственности. Кто несет ответственность, когда беспилотник убивает гражданских лиц? Командир на поле боя? Программист, работающий на расстоянии в тысячи миль? Ситуация еще более осложняется тем фактом, что все больше акторов получают доступ к этим высокотехнологичным системам оружия. Как

25 О дебетовых карточках системы Watan в Пакистане см.: UNHCR/Protection Cluster Working Group, *The WATAN Scheme for Flood Relief: Protection Highlights 2010–2011*, доступно по адресу: [http://floods2010.pakresponse.info/LinkClick.aspx?fileticket=\\_SpKC9jJCIY%3D&tabid=206&mid=1604](http://floods2010.pakresponse.info/LinkClick.aspx?fileticket=_SpKC9jJCIY%3D&tabid=206&mid=1604) (последнее посещение — декабрь 2011 г.); Joe Mwhia, 'Kenyans use mobile phones to send drought aid money', in *Associated Press*, 29 August 2011, доступно по адресу: [www.usatoday.com/tech/news/story/2011-08-29/Kenyans-use-mobile-phones-to-send-drought-aid-money/50176520/1](http://www.usatoday.com/tech/news/story/2011-08-29/Kenyans-use-mobile-phones-to-send-drought-aid-money/50176520/1) (последнее посещение — декабрь 2011 г.). Две некоммерческие организации, расположенные в США, организовали после кризисов, происшедших в разных уголках мира, несколько кампаний по сбору средств для гуманитарных организаций, это Give Foundation ([www.givefoundation.org](http://www.givefoundation.org)) и Mobile Giving Foundation ([www.mobilegiving.org](http://www.mobilegiving.org)).

26 О важной роли новых средств массовой коммуникации в «арабской весне» см.: Michael S. Doran, 'The impact of new media: the revolution will be tweeted', in Kenneth M. Pollack *et al.*, *The Arab Awakening: America and the Transformation of the Middle East*, Brookings Institution Press, Washington, DC, 2011, pp. 39–46. Как отмечает Доран: «Именно в книге *Smart Mobs*, опубликованной в 2002 г., впервые была рассмотрена мысль о том, что технологии массовой коммуникации, созданные пользователями, дают возможность группам, не имеющим лидеров, организовать коллективные действия» (с. 42).

27 Peter W. Singer, *Wired for War: The Robotics Revolution and Conflict in the 21st Century*, Penguin Press HC New York, 2009.

28 Там же.

предупреждает А. Крепиневич, негосударственные акторы смогут использовать гораздо более грозное оружие, по сравнению с которым опасность самодельных взрывных устройств, установленных на дорогах Афганистана, покажется «пустяковой»<sup>29</sup>.

Возможно, самые удивительные, иногда пугающие, технологические новации появились на стыке разных областей — это мобильные телефоны и банки, нанотехнология и генетика, транспорт и роботы, вирусы и военное оборудование. Технологическое развитие станет даже более демократичным. И хотя в большей степени технологический рост в последние десятилетия отмечался в развитых странах, это меняется по мере того как развивающиеся страны делают инвестиции в исследования, и работающие в этой области отдельные лица получают соответствующее вознаграждение (где бы они ни жили).

Существует, конечно, и обратная сторона у технического прогресса. Все возрастающая зависимость от высокотехнологичных инструментов для выживания означает повышенную зависимость от доступности энергии. Если отключено электричество или выходят из строя компьютеры, экономика замирает. А потенциальный ущерб от кибератак возрастает изо дня в день. Опыт нападения «Stuxnet» на Иран вместе с увеличением просто количества вредоносных программных средств — в среднем 73 тыс. новых образцов в день в первый квартал 2011 г., что на 26% больше, чем в тот же период 2010 г. — указывает на то, что технологический прогресс сопровождается возрастающей уязвимостью<sup>30</sup>. Когда достижения в области биологии и биотехнологии сочетаются с устремлениями военных — например, возможностью создать не только новые и смертоносные патогенные микроорганизмы, но и системы доставки, — возникают новые и пугающие возможности для террористических актов,

29 Andrew Krepinevich, 'Get ready for the democratization of destruction', in *Foreign Policy*, September — October 2011, pp. 80—81.

30 О «Stuxnet», см.: Isaac R. Porche *et al.*, *A Cyberworm That Knows No Boundaries*, Rand Corporation, 2011, доступно по адресу: [www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional\\_papers/2011/RAND\\_OP342.pdf](http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional_papers/2011/RAND_OP342.pdf) (последнее посещение — декабрь 2011 г.); Michael Schrage, 'Stuxnet was about what happened next', in *Financial Times*, 16 February 2011, доступно по адресу: [www.ft.com/intl/cms/s/0/c8142b5a-3a04-11e0-a441-00144feabdc0.html#axzz1iWzVPYTy](http://www.ft.com/intl/cms/s/0/c8142b5a-3a04-11e0-a441-00144feabdc0.html#axzz1iWzVPYTy) (последнее посещение — декабрь 2011 г.); William J. Broad, John Markoff, and David E. Sanger, 'Israeli test on worm called crucial in Iran nuclear delay', in *New York Times*, 15 January 2011, доступно по адресу: [www.nytimes.com/2011/01/16/world/middleeast/16stuxnet.html?pagewanted=all](http://www.nytimes.com/2011/01/16/world/middleeast/16stuxnet.html?pagewanted=all) (последнее посещение — декабрь 2011 г.). По данным компании технологической безопасности ESET, 100 тыс. в день новых вредоносных программных средств появлялись в 2009 г. на 500 тыс. ПК; см.: ESET, 'Proactive protection', доступно по адресу: [www.eset.com/me/business/whyeset/technology](http://www.eset.com/me/business/whyeset/technology) (последнее посещение — декабрь 2011 г.), and Week, 'Compromised computers host an average of 3 malware families', 3 September 2009, доступно по адресу: [http://securitywatch.eweek.com/online\\_malware/compromised\\_computers\\_play\\_host\\_an\\_average\\_of\\_3\\_malware\\_families.html](http://securitywatch.eweek.com/online_malware/compromised_computers_play_host_an_average_of_3_malware_families.html) (последнее посещение - декабрь 2011 г.). Анализ киберпреступлений см. в работе: Noah Shachtman, 'Pirates of the ISPs: tactics for turning online crooks into international pariahs', Brookings Institution, July 2011, available at: [www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2011/0725\\_cybersecurity\\_shachtman/0725\\_cybersecurity\\_shachtman.pdf](http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2011/0725_cybersecurity_shachtman/0725_cybersecurity_shachtman.pdf) (последнее посещение — декабрь 2011 г.).

особенно опасных из-за того, что все возрастающая часть населения проживает в городах<sup>31</sup>.

### Что это значит для гуманитарной деятельности в будущем?

Исходя из вышеупомянутых тенденций, можно предположить, что, во-первых, сотрудники гуманитарных организаций все чаще станут применять технологии новым, творческим образом. Это, например, использование мобильных телефонов для того, чтобы контролировать, насколько безопасна ситуация для беженцев, возвращающихся домой; использование технологии мобильных банков при распределении гуманитарной помощи, использование технологии GPS при составлении карты групп населения, затронутых конфликтом или пострадавших от бедствия; использование новых результатов исследований в области медицины и питания для разработки более эффективных способов предоставления как медицинской помощи, так и богатой белками пищи нуждающимся людям; использование социальных сетей в качестве систем раннего предупреждения и как средства более эффективного распределения гуманитарной помощи и сбора средств<sup>32</sup>. Во-вторых, новые опасности появятся в виде кибератак, а повстанческие/террористические группы станут использовать все более современные виды оружия, которое воздействует на гражданское население и может вызвать катастрофические явления и для борьбы с которым недостаточно будет возможностей ни на национальном уровне, ни на уровне международной гуманитарной системы.

### Тенденции в экономике: неравномерный рост, возрастающее неравенство

За последние 20 лет мир в целом стал гораздо богаче. Валовый национальный продукт вырос во всех странах, что расширило возможности для получения

31 Некоторые эксперты утверждают, что угроза биотерроризма представляется серьезной и неизбежной, см., например: The Commission on the Prevention of WMD Proliferation and Terrorism, *World at Risk: The Report of the Commission on the Prevention of WMD Proliferation and Terrorism*, December 2008. В отличие от этого, Рабочая группа ученых по вопросу о биологическом и химическом оружии назвала угрозу биотерроризма «преувеличенной» в документе Scientists Working Group on Biological and Chemical Weapons, Center for Arms Control and Non-Proliferation, 'Biological threats: a matter of balance', in *Bulletin of the Atomic Scientists*, 2 February 2010; это мнение выражается также в работе: Scientists Working Group on Biological and Chemical Weapons, *Biological Threats: A Matter of Balance*, 26 January 2010. См. также: Laurie Garrett, 'Flu season', in *Foreign Policy*, 5 January 2012, [http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/01/05/flu\\_season](http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/01/05/flu_season) (последнее посещение — январь 2012 г.).

32 Все эти технологии используются в настоящее время. См., например: UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *Disaster Relief 2.0: The Future of Information Sharing in Humanitarian Emergencies*, March 2011; Daniel Stauffacher et al. (eds), *Peacebuilding in the Information Age: Sifting Hype from Reality*, ICT4Peace Foundation, January 2011, доступно по адресу: <http://ict4peace.org/updates/peacebuilding-in-the-information-age-sifting-hype-from-reality> (последнее посещение — декабрь 2011 г.).

образования, увеличило продолжительность жизни и доступность коммунальных услуг. В течение последних двух десятилетий доход на душу населения увеличился на 47%, возможность получить образование — на 20%, а продолжительность жизни на 7%<sup>33</sup>. В то же самое время возросло неравенство. Богатые страны стали еще богаче по сравнению с развивающимися странами, и возросло неравенство внутри государств. В 1970 г. средний доход на душу населения в 25% самых богатых стран мира был в 23 раза выше, чем в 25% самых бедных стран. К 2010 г. разрыв увеличился до 29 раз в силу того факта, что в богатых странах в среднем был более высокий темп роста, чем в более бедных. Но для нескольких самых бедных стран реальный средний доход снизился за последние сорок лет. Для 13 стран, которые занимают 25% самых последних мест в шкале распределения доходов в мире, реальный средний доход сегодня ниже, чем в 1970 г.<sup>34</sup> Приблизительно половина населения мира живет меньше, чем на 1% его богатства<sup>35</sup>, и более миллиарда человек в мире — одна шестая часть всего населения — страдает от голода<sup>36</sup>. Представляется, что особенно африканским государствам грозит опасность отстать от других развивающихся стран в плане экономического развития.

С ростом населения и развитием технологий богатство мира, вероятно, возрастет в будущем, но модели экономической власти, возможно, изменятся. В 2010 г. Китай превзошел Японию, заняв второе место по объему экономики, несмотря на то, что, как ожидается, численность его населения уменьшится, достигнув своего пика в 1,4 миллиарда в следующие два десятилетия, а затем снизится до 941 миллиона человек к 2100 г.<sup>37</sup> Неприятности в экономике США, серьезные проблемы в экономиках Европейского союза и предполагаемые затраты на содержание стареющего населения, кажется, предвещают относительный застой в этих странах, которые сейчас находятся на вершине, а потенциал роста в отдельных развивающихся странах станет более мощным. Не сильно обремененные заботой о стареющем населении или содержанием больших военных arsenалов, они располагают молодой, дешевой рабочей силой и либо имеют, либо могут создать обширную потребительскую базу, необходимую для стимулирования экономического роста. Конечно, при экономическом прогнозировании в отношении развивающихся стран будет и много различий, и много сходных черт. Некоторые страны, такие как Бразилия, Индонезия, Турция, Польша и Южная Африка, могут составить экономически сильную группу, а те, которые сейчас считаются несостоятельными государствами, например Гаити, Демократическая Республика Конго и Сомали, будут по-прежнему плестись в конце.

33 Программа развития Организации Объединенных Наций. Доклад о развитии человека 2010 г., [http://www.un.org/ru/development/hdr/2010/hdr\\_2010\\_ch2.pdf](http://www.un.org/ru/development/hdr/2010/hdr_2010_ch2.pdf), с. 28.

34 Там же., с. 42.

35 К. Gelsdorf, см. выше примечание 2, с. 4.

36 Там же., с. 4 и 18.

37 J. Gillis and C. W. Dugger, см. выше примечание 10.

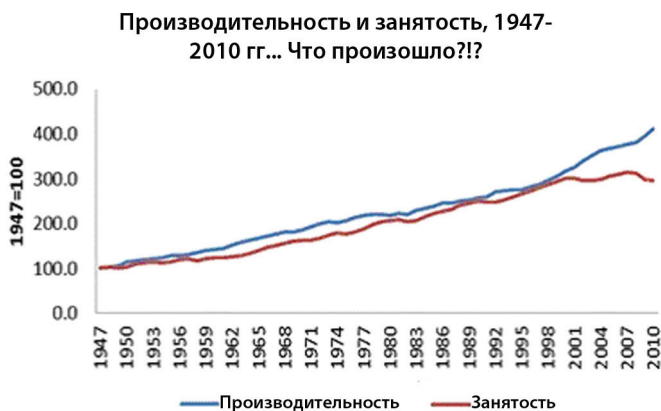


Рис. 2. Производительность и занятость, 1947—2010 гг. Из Econfuture, <http://econfuture.wordpress.com/>. Source: BLS.

Представляется, что технологическое развитие предвещает фундаментальные изменения в отношениях между производительностью и занятостью, как это показано на рис. 2. Это означает, что экономика может расти, не создавая много рабочих мест. Подобная тенденция наблюдается в тех странах, где все еще имеется растущее по численности молодое население — странах, которые обладают наименьшим влиянием в мире.

Несмотря на демократизацию, по крайней мере некоторых форм технологии, нет оснований ожидать уменьшения неравенства. Вероятно, что тенденция к возрастанию экономического неравенства — особенно увеличению числа очень богатых — продолжится. Экономический рост будет стимулироваться технологическим развитием, которое может увеличивать мощь крупных корпораций. Еще более укрепятся большие компании: эта тенденция уже развивается, что заметно при беглом взгляде на воздушных перевозчиков или другие крупные предприятия. В богатых странах производства, требующие больших трудозатрат, будут все чаще переноситься в Азию, а в тех секторах, где неквалифицированные рабочие обычно находили рабочие места, будет развиваться автоматизация/роботизация, что приведет к постоянной безработице среди низших слоев общества.

Важным универсальным символом при прогнозировании экономического роста является энергия. Все указывает на растущее энергопотребление, которое подхлестывается как пристрастием стран развитого мира к экономическому росту, так и желанием стран, проводящих индустриализацию, также добиться экономического роста. Вероятнее всего, потребление энергии



в мире удвоится к 2030 г., и 50% этого роста произойдет за счет Китая<sup>38</sup>. И хотя представляется возможным, что будут постоянно появляться возобновляемые источники энергии и все больше будет использоваться технология увеличения эффективности использования топлива, уголь и нефть и впредь останутся основными источниками энергии в обозримом будущем. Менее вероятным после Фукусимы кажется желание полагаться в основном на ядерную энергию. Энергоресурсы очень тесно увязаны с экономической мощью, которая также тесно связана с политической властью. А результатом все возрастающего потребления ископаемых видов топлива является все возрастающий выброс вызывающих парниковый эффект газов — это основной фактор, обуславливающий климатические изменения.

Появятся новые структуры правления, чтобы принять во внимание новые экономические державы<sup>39</sup>, но отстающие страны будут еще более маргинализированы, поскольку государства, которые выступали когда-то на их стороне (например Южная Африка, Бразилия), получают места за столом сильных. Транснациональные корпорации уже давно действуют, обращая мало внимания на государственные границы, и вполне возможно, что будущие экономические локомотивы, взяв на вооружение технологический прогресс, могут создать глобальный технократический класс, не связанный традиционными государственными границами.

Мировые экономические тенденции будут воздействовать и на то, как финансируется международная гуманитарная система. До сих пор развитые страны являлись основной опорой этой системы. Из общей суммы пожертвований на международную гуманитарную деятельность, которая в 2010 г. составляла 16,7 млрд долларов США, правительства внесли 12,4 млрд долларов США, а 4,3 млрд поступили от частных добровольных жертвователей. Из той суммы, которую внесли государства, 11,8 млрд долларов, то есть приблизительно 95%, были получены от членов Комитета по содействию развитию (КСР) Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Не входящие в Комитет страны внесли 623 млн долларов, приблизительно 5% общей суммы, внесенной государствами<sup>40</sup>. Вопрос заключается в том, будут ли развитые страны и впредь привержены оказанию международной гуманитарной помощи — особенно с учетом современных тенденций экономического неблагополучия и стареющего населения, а также того факта, что в будущем может понадобиться больше помощи. Затем встает еще вопрос — проявят ли вновь возникающие экономики в будущем больше желания предоставлять гуманитарную помощь? Будет ли эта помощь направлена мно-

38 Robert D. Kaplan, 'The South China Sea is the future of conflict', in *Foreign Policy*, September — October 2011, с. 76—84.

39 Anne-Marie Slaughter, 'Problems will be global — and solutions will be too', in *Foreign Policy*, September — October 2011, p. 89.

40 Global Humanitarian Assistance, GHA Report 2011, Development Initiatives, July 2011, pp. 4, 6, and 13; Global Humanitarian Assistance, *Non-DAC Donors and Humanitarian Aid, Changing Trends, Development Initiatives*, July 2011, p. 8.



госторонним организациям или будет двусторонней, и ее станут часто оказывать через международные неправительственные организации (НПО) для того, чтобы содействовать осуществлению целей внешней политики?

В настоящее время около 25% пожертвований поступают от частных лиц и организаций. Отдельные пожертвования для осуществления гуманитарной деятельности, вероятно, станут более значительными в результате расширяющихся социальных сетей и возможностей упорядочить действия граждан.

Нельзя не учитывать возможность того, что частные лица, отдельные филантропы и компании будут финансировать гуманитарную деятельность. Это может случиться в развивающихся, а также в развитых странах, этому будут способствовать социальные сети, и помощь, по всей вероятности, послужит деятельности в тех ситуациях, которые получили широкое освещение. Однако корпоративная поддержка гуманитарной деятельности, скорее всего, будет направляться на работу по ликвидации последствий «менее политизированных» стихийных бедствий, а не на деятельность во время длительных тлеющих конфликтов. Если эта тенденция разовьется, результатом может быть такое положение, когда международным многосторонним организациям придется столкнуться с проблемой оказания поддержки жертвам неразрешимых конфликтов.

В этом отношении интересно взглянуть на историю взносов Китая в последние годы. В 2010 г. Китай внес 37,6 млн долларов США в гуманитарную помощь, что поставило его в тогда на пятое место в ряду доноров — государств, не являющихся членами КСР<sup>41</sup>. Это был его второй по размеру взнос в течение десяти лет и значительно больший, чем многие его предыдущие ежегодные взносы<sup>42</sup>. Большая часть китайского пожертвования, 28,5 млн долларов (приблизительно 75%), была в двустороннем порядке предоставлена пострадавшим государствам<sup>43</sup>, и только 10,9% пошло многосторонним организациям<sup>44</sup>. Для сравнения можно сказать, что в 2010 г. взнос Китая в оказание гуманитарной помощи был меньше, чем взнос Люксембурга, государства с населением в 500 тыс. человек<sup>45</sup>, которое предоставило 52 млн<sup>46</sup>. Взнос Китая в деятельность многосторонних организаций, таких как Всемирная продовольственная программа, значительно

41 Global Humanitarian Assistance, *Non-DAC Donors*, см. выше примечание 40, с. 8.

42 Там же. Особым годом был 2005, когда Китай пожертвовал 65,8 млн долларов для оказания международной гуманитарной помощи, в основном для ликвидации последствий цунами в Индийском океане.

43 См.: Global Humanitarian Assistance, *Country Profile: China – Who, What, How*, доступно по адресу: <http://www.globalhumanitarianassistance.org/countryprofile/china> (последнее посещение 9 сентября 2011 г.).

44 Там же.

45 Central Intelligence Agency, 'Luxembourg', in *The World Factbook*, August 2011, доступно по адресу: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/lu.html> (последнее посещение 9 сентября 2011 г.).

46 Global Humanitarian Assistance, *GHA Report 2011*, см. выше примечание 40, с. 101.

меньше, чем взнос Алжира, который выделил 8,1 млн долларов этой организации в 2010 г.<sup>47</sup>

### Что это значит для гуманитарной деятельности в будущем?

Скорее всего, Африка и дальше будет регионом, наиболее нуждающимся в международной гуманитарной помощи, хотя на Ближнем Востоке могут возникнуть новые потребности и новые возможности. Страны, которые в настоящее время считаются несостоятельными государствами, будут и впредь нуждаться в крупных вливаниях международной помощи только для того, чтобы дать возможность их населению выжить. Однако есть сомнения относительно готовности развитых стран, которые и сами стоят перед проблемой все увеличивающегося давления на их экономические модели, предоставлять поддержку в течение неопределенно длительного времени. В худшем случае это может означать, что развитые страны отреагируют на непосредственную угрозу безопасности со стороны несостоятельных государств (например, пиратов Сомали), но бросят страдающее гражданское население на произвол судьбы.

Во-вторых, гуманитарные организации должны гораздо теснее взаимодействовать с набирающими силу державами — набирающими силу странами, чтобы расширить базу для предоставления поддержки, когда она будет оказываться не только теми государствами, которые традиционно этим занимаются, а это в основном западные державы, которые создали гуманитарную систему и продолжают осуществлять более 95% ее финансирования. Вопрос, возможно, не только в том, чтобы поощрять развивающиеся страны поддерживать существующую сейчас систему, — это предложение им роли в ее преобразовании в будущем. Это несколько рискованное предприятие для тех гуманитарных акторов, кто предан как гуманитарным принципам, так и таким ценностям, как гендерное равенство. В то же самое время отдельные страны, которые получали крупномасштабную международную помощь, например Индонезия, будут в состоянии сами действовать в случае бедствий на национальном уровне. А есть страны, такие как Филиппины, которые готовы и хотят предоставить техническую помощь другим государствам, используя свой опыт.

### **Расстановка политических сил: изменения глобальных моделей, изменяющиеся национальные детерминанты**

На международном уровне относительная сила западных либеральных демократий будет уменьшаться по мере того как они с трудом пытаются решить

47 См.: United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN OCHA), *Financial Tracking Service*, доступно по адресу: [http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=search-reporting\\_display&CQ=cq090911173656bWthVKbnSS](http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=search-reporting_display&CQ=cq090911173656bWthVKbnSS) (последнее посещение 9 сентября 2011 г.).

проблемы, связанные с демографическими и экономическими сдвигами, и возрастает влияние и сила других государств. И хотя тенденции представляются очевидными — влияние Китая возрастает, а могущество США как господствующей державы идет на убыль, — развиваться они будут на протяжении жизни нескольких поколений. Влияние медленно, но верно начинает ускользать от Атлантического союза, перемещаясь в Тихоокеанский регион (хотя противоречия внутри Азии, возможно, сильнее, чем внутри Атлантического региона). Динамика силы, скорее всего, станет более сложной, поскольку все больше стран со средним доходом приобретают военную и экономическую мощь, которая проявляется в их политическом влиянии.

Хотя представляется вполне вероятным, что региональные организации и инициативы станут более значимыми, события в Европейском союзе в последние годы, кажется, указывают на то, что успех таких региональных инициатив будет, в лучшем случае, неравномерным. На международном уровне станет сложнее использовать силу и влияние, поскольку потребуются общепланетарный консенсус, для достижения которого нужно будет согласие большего числа акторов. По мере того как уменьшается влияние Запада и ситуация быстро изменяется в разных направлениях, нельзя исключать возможность военной конфронтации. Роберт Каплан, например, считает, что военно-морская экспансия Китая может спровоцировать конфликты в Южно-Китайском море — конфликты, которые могут сильно отличаться от сухопутных войн последних десятилетий и в которых будет меньше жертв среди гражданского населения и меньше дилемм нравственного характера<sup>48</sup>.

И хотя события в экономике и технологический прогресс, как представляется, указывают на то, что роль государства будет ослабевать, вряд ли вопросы суверенитета и национализма станут менее значимыми. С одной стороны, азиатские страны, находящиеся сейчас на подъеме, всеми силами стремятся защитить свой национальный суверенитет. С другой — неутрачивающие опасения в связи с военным вмешательством со стороны США и НАТО подогревают националистические настроения. Если западные державы, особенно Соединенные Штаты, откажутся от своей роли мировой полиции, возможны несколько вариантов развития событий: сильная многосторонняя система реагирования, новые модели руководства, по мере того как набирающие силу державы будут брать ответственность на себя, или (в худшем случае) анархия.

Однако, как продемонстрировала совсем недавно «арабская весна», возможность серьезных изменений в отношениях между теми, кто правит, и теми, кем управляют, вполне вероятна. Эра диктаторов, кажется, приходит к концу — по крайней мере диктатур, как мы их знаем, — хотя еще рано делать окончательный вывод. Влияние социальных сетей, растущий уровень жизни, большая доступность образования и урбанизация — все это заставит граждан

48 R. D. Kaplan, см. выше примечание 38.

требовать больше от своих правительств. С одной стороны, это означает более демократические формы правления. А с другой — это означает больше популизма, включая продиктованные националистическими и религиозными/сектантскими настроениями призывы к действиям со стороны политических лидеров, которым для удержания власти нужна поддержка широких масс. В странах Запада будет наблюдаться тенденция обвинить Китай и другие азиатские страны в относительном спаде западной экономики. Вполне вероятно, что народ и политические лидеры в этих странах станут призывать к тому, чтобы больше внимания уделялось внутренним проблемам, что приведет как к усилению изоляционизма, так и к тому, что политики более правого толка станут играть на страхах людей. В развивающихся странах политикам, для того чтобы быть избранными, придется давать обещания — особенно касающиеся рабочих мест, — которые они не смогут выполнить. И когда недовольство народа возрастет, на место прежних правительств, скорее всего, придут политические лидеры, дающие еще больше обещаний. Хотя правительства могут приходить к власти и свергаться бескровно (без вооруженных революций), мы можем стать свидетелями политической нестабильности и появления новых форм «демократического авторитаризма». Социальные сети станут решающим фактором — возможно, столь же важным, как и официальные выборы, — в приходе к власти и падении политических лидеров, поскольку они дают надежду на новые формы ответственности и контролируемости<sup>49</sup>.

Еще один вариант возможного развития политической ситуации таков: возрастет роль муниципальных властей и одновременно усилится давление на них: рост городов, неумение центральных органов власти решать целый ряд проблем, существующих на местном уровне, и все возрастающая активность горожан поставят в центр внимания мэров городов. На самом деле, основной политической проблемой будущего в таких разных странах, как Турция, Колумбия и Зимбабве, будут взаимоотношения между центральными и муниципальными органами власти. Последние десятилетия стали свидетелями множества мер по децентрализации политической власти, но эта децентрализация часто не сопровождается передачей местным органам полномочий и финансов.

Что это означает для гуманитарной деятельности в будущем?

То, каким образом правительство действует в случае бедствия, всегда имело политические последствия, но в будущем его действия будут гораздо лучше

49 Как отмечает Клей Шерки, социальные сети хотя и не всегда удачно изменяли политический ландшафт, они становились катализатором процесса свержения президента Филиппин Джозефа Эстрада в 2001 г., премьер-министра Испании Хосе Марии Аснара в 2004 г. и Коммунистической партии в Молдове в 2009 г.; см. Clay Shirky, 'The political power of social media: technology, the public sphere, and political change', in *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 1, January—February 2011, pp. 28—41. В то же самое время социальные сети могут использоваться правительствами для выслеживания протестующих и принятия против них мер подавления.

освещаться в средствах массовой информации. Возрастет и опасность того, что международную гуманитарную помощь национальные политики будут использовать в своих политических целях.

Позитивно то, что демократии все-таки лучше откликаются на потребности своего населения, нежели диктатуры<sup>50</sup>. Развитие глобальной коммуникации и социальных сетей приведет к тому, что все больше граждан будут участвовать в деятельности по ликвидации бедствий — все больше групп из широких масс станут вовлекаться в гуманитарную деятельность, — но это бросит вызов традиционным гуманитарным организациям и уже и так слабой системе координации их деятельности.

Что же касается самих гуманитарных акторов, им придется гораздо теснее взаимодействовать с муниципальными властями. Правительства, по крайней мере некоторых стран, станут гораздо требовательнее в своих отношениях с международными гуманитарными организациями. Времена, когда международные организации управляют автономными «феодалными владениями» (такими как лагеря беженцев), видимо, подходят к концу. Проблема расширения местного потенциала станет настоящей необходимостью, не только потому, что это хорошая гуманитарная практика, но и потому, что это будет обусловлено политической необходимостью.

И наконец, изменения в расстановке сил должны означать, что такие страны, как Бразилия, Турция и Южная Африка, чьи силы возрастают, начнут играть гораздо более значительную роль не только в финансировании международной гуманитарной работы, но также в деле формирования и поддержания работы многосторонних организаций в будущем. Однако поскольку эти учреждения обычно ассоциируются с существующими развитыми странами, возможно, возникнут новые формы мирового управления. Вероятно и то, что страны БРИК (Бразилия, Россия, Индия и Китай) смогут уделять больше сил и энергии созданию региональных механизмов, предназначенных для ликвидации последствий региональных гуманитарных чрезвычайных ситуаций.

## Климатические изменения: больше стихийных бедствий

В течение последующих 30 лет вполне вероятной тенденцией будет увеличение опасности и силы внезапных стихийных бедствий, особенно тех, которые связаны с погодой (штормы, ураганы, циклоны, наводнения). Такие бедствия все чаще будут затрагивать городское население, частично потому что в городах просто живет больше людей, а частично в результате того, что все больше людей будут жить на маргинальных землях. Климатические изменения подстегнут и миграцию из сельской местности в города. По мере того как все чаще будут случаться засухи, все менее предсказуемым будет выпадение дождей,

50 Amartya Sen, *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Clarendon Press, Oxford, 1981.

возрастет давление на сельское население, которое станет перемещаться сначала в небольшие, а потом и крупные города. Особенно пострадают животноводческие хозяйства и коренное население. Климатические изменения могут на 30% снизить выпуск сельскохозяйственной продукции в Африке и до 21% — в Азии<sup>51</sup>, что окажет еще большее давление на и без того высокие цены на продукты. Сейчас эти цены на 41% выше, чем в период с 2002 по 2004 г.<sup>52</sup>; прогнозы относительно возрастающей засушливости в сочетании с растущей численностью населения говорят о том, что уровень продовольственной безопасности будет снижаться, особенно в странах, уже столкнувшихся с трудностями.

Поднимающийся уровень моря особенно затронет дельты крупнейших рек Азии, но воздействие подъема уровня моря будет сказываться различным образом, от увеличивающегося засоления вод на Тихоокеанских островах до новых морских путей, осваиваемых в Арктике<sup>53</sup>. В настоящее время почти 634 миллиона человек — одна десятая населения мира — проживают в опасных прибрежных зонах, которые находятся всего на несколько метров выше существующего уровня моря<sup>54</sup>. А повышающаяся температура будет означать широкое распространение таких болезней, как лихорадка денге и малярия, и инфекций, передающихся через воду.

Стихийные бедствия обрушатся как на богатые, так и на развивающиеся страны. В последних будет больше погибших, а экономические потери, вызванные катастрофами, будут гораздо ощутимее в развитых странах. Более того, наряду с усиливающейся урбанизацией и возрастающим богатством возрастут экономические издержки, связанные с бедствиями. Как пишет Джон Сео:

«Землетрясение в Японии в этом году, вызвавшее ущерб, оцениваемый в сумму, превышающую 300 миллиардов долларов, было просто репетицией; через десять — пятнадцать лет один ураган или землетрясение может обойтись в триллион долларов или больше»<sup>55</sup>.

Бедствия всегда сказывались на экономическом росте и развитии, но в мире, где все больше людей и больше богатства сосредоточены в городах и где число

51 См.: Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций, (FAO), «2050: Изменение климата ухудшит положение бедных», 1 октября 2009 г.: <http://www.fao.org/news/story/ru/item/35848/icode/> (последнее посещение — декабрь 2011 г.); см. также: FAO, «Сельское хозяйство до 2050 г. — проблемы будущего», 12 октября 2009 г.: <http://www.fao.org/news/story/ru/item/36213/icode/> (последнее посещение — июль 2013 г.).

52 К. Gelsdorf, см. выше примечание 2, с. 18.

53 См.: Intergovernmental Panel on Climate Change, *IPCC Fourth Assessment Report: Climate Change 2007, Working Group II: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, 2007, доступно по адресу: [http://www.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/ar4/syr/en/contents.html](http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/syr/en/contents.html) (последнее посещение — декабрь 2011 г.).

54 International Institute for Environment and Development, цитируется К. Гельдсдорфом, см. выше примечание 2, с. 17.

55 John Seo, 'Everything will be too big to fail', in *Foreign Policy*, September—October 2011, p. 75.



и сила стихийных бедствий возрастают, это воздействие окажется еще более драматичным. Все чаще деятельность по ликвидации последствий стихийных бедствий будет зависеть от конфликтов, и все чаще стихийные бедствия будут связаны с промышленными, технологическими или ядерными катастрофами.

В социальных сетях сразу же появится информация о крупных бедствиях и катастрофах и о предпринимаемых в связи с этим действиях (которые почти всегда будут, по мнению людей, приниматься с опозданием). Сильнее будет политическое давление на правительства, с тем чтобы заставить их действовать быстрее, а правительства, которые, как считается, реагируют недостаточно быстро, пострадают в политическом отношении. В демократических странах правительства захотят, чтобы все узнали, что они серьезно воспринимают бедствия, как это было продемонстрировано соответствующим образом в США и администрацией Обамы, и местными органами власти после урагана «Айрин» в августе 2011 г., а также недавними усилиями, предпринятыми Европейским союзом с целью создания более эффективных (и скоординированных) механизмов гражданской обороны.

### Что это означает для гуманитарной деятельности в будущем?

Во-первых, если, как ожидается, внезапные стихийные бедствия станут более мощными и частыми, возрастет давление на гуманитарные организации. В настоящее время международная система уже испытывает серьезную нагрузку, стараясь откликнуться на стихийные бедствия, которые случаются уже чаще, чем раз в год, как мы увидели в 2010 г.<sup>56</sup> Деятельность по ликвидации последствий многочисленных внезапных стихийных бедствий может отвлечь ресурсы от ситуаций затяжных конфликтов. Если система не сумеет отреагировать быстро и эффективно на конкретное бедствие, это может вызвать недовольство, особенно если причины бедствия будут связываться с климатическими изменениями, вызываемыми развитыми странами.

Во-вторых, стихийные бедствия в развитых странах, наносящие огромные убытки, могут ограничить возможность и готовность развитых стран поддерживать гуманитарные усилия в других частях мира, особенно в тех, которые не представляются стратегически важными.

В-третьих, гуманитарному сообществу потребуется значительно больше знаний и опыта для того, чтобы продумать и спланировать деятельность по ликвидации последствий происходящих одновременно опасных природных явлений, тлеющих конфликтов и промышленных/технологических катастроф в городах. Например, разрушение химического предприятия в результате землетрясения в городе развивающегося государства, скорее всего, создаст огромные проблемы для гуманитарных организаций.

56 Elizabeth Ferris and Daniel Petz, *A Year of Living Dangerously: A Review of Natural Disasters in 2010*, Brookings-LSE Project on Internal Displacement, The Brookings Institution, Washington, DC, 2011.



И наконец, хотя и существует возможность того, что человечество постарается действовать таким образом, чтобы предотвратить наиболее вопиющие последствия долговременных климатических изменений, принимая меры по минимизации их воздействия на окружающую среду и адаптации, существующие симптомы нельзя назвать положительными. Тенденции, скорее, указывают на то, что пугающие сценарии, представленные Межправительственной группой экспертов по вопросам климатических изменений еще в 1990 г., будут реализованы в самой высокой точке спектра, то есть с повышением к концу века на 4 градуса по шкале Цельсия, а не на 1,5 градуса, в нижней части спектра. Если это произойдет, тогда последствия для гуманитарных организаций (а также правительств, НПО и агентств, работающих в области развития) будут крайне серьезными. Например, подъем уровня моря только на один метр будет иметь в гуманитарной области ужасные последствия, к которым гуманитарное сообщество не готово.

### **Конфликты: затяжные, тлеющие и все чаще протекающие в городах**

Первое, что можно сказать о будущих тенденциях в отношении конфликтов, это то, что многие из сегодняшних тлеющих конфликтов так и будут тлеть в ближайшие десятилетия. Палестино-израильский конфликт продолжается уже седьмой десяток лет, и мало что указывает на то, что решение будет найдено в ближайшее время. Такие страны, как Демократическая Республика Конго и Сомали, вероятнее всего, в обозримом будущем будут нуждаться в международной помощи. Однако существуют ситуации, в которых политические изменения могут дать надежду на падение деспотичных режимов, что в свою очередь может привести к снижению числа конфликтов, большей стабильности и меньших потребностях в гуманитарной помощи — например, в Египте, Зимбабве, Венесуэле, Ливии и Йемене. Но история свидетельствует о незначительной вероятности того, что все такие политические изменения приведут к миру и стабильности. Похоже, что такие ситуации, как многолетняя напряженность между Китаем и Тайванем, Индией и Пакистаном, Южной и Северной Кореей, будут иметь место и далее, причем возможны внезапные обострения.

Возможно, что гражданские конфликты начнутся в развивающихся странах по этническим и религиозным причинам, что само по себе обычно сочетается с экономическими и социальными проблемами; возможно, что реакцией на неумолимое наступление западной культуры станут попытки противостоять стандартизации, утверждая свою идентичность<sup>57</sup>. Предполагается, что более интенсивными станут конфликты за землю и ресурсы. Однако, возможно, что в процентном отношении меньшая часть

57 Benjamin R. Barber, 'Jihad vs. McWorld', in *Atlantic Magazine*, March 1992.

населения мира погибнет в гражданских конфликтах, чем в предыдущие эпохи, в результате общего увеличения численности населения в мире<sup>58</sup>, уменьшения числа жертв конфликтов среди гражданского населения и продолжающихся миротворческих операций ООН. Конфликты, которые будут происходить, станут активнее освещаться в средствах массовой информации и потребуют все более заметной гуманитарной деятельности. Будет иметь место и терроризм, использующий как устаревшие технологии, так и самые современные достижения.

Большинство конфликтов окажутся, вероятно, затяжными, вести их будут вооруженные группы, сражаясь за личную выгоду, и происходить они будут в городах. Границы между бандами, полевыми командирами, повстанцами, детьми-солдатами, военизированными формированиями и торговцами наркотиками становятся размытыми, они все чаще будут действовать в условиях городов. Конечно, негосударственные акторы уже в течение многих лет занимаются преступной деятельностью для финансирования своей борьбы. Однако сегодня возникло и новое явление — численность и возможности исключительно преступных группировок возросли, а границы между уличными бандами и другими негосударственными акторами стираются. В государствах, где нет сильных служб безопасности, богатые нанимают частные охранные фирмы для своей защиты, как это можно было наблюдать в последние несколько лет в Мексике. Эти формирования и сами становятся сторонами в конфликте (как это случилось в Колумбии в 1980-е гг.)<sup>59</sup>. В другой части мира южноафриканская группа добровольцев «Народ против бандитизма и наркотиков» начинала свою деятельность как организация, защищающая кварталы Кейптауна от местных уголовников, но превратилась в преступную группировку<sup>60</sup>.

Все чаще зонами конфликтов — и зонами острых гуманитарных потребностей — будут территории «не для посторонних». По информации Петера Зингера, «ЦРУ насчитывает сегодня около 50 стран, в которых существуют «негосударственные зоны», где местное правительство утратило всю власть или просто махнуло на них рукой»<sup>61</sup>. А если конфликты затяжные, возникает особая динамика насилия, которую трудно преодолеть, даже если подписывается мирное соглашение. Крушение общественных ценностей и утрата авторитета государства и гражданских институтов могут привести к появлению преступных банд, которые пользуются ситуацией беззакония

58 Хотя число погибших среди гражданского населения может возрасти, тот факт, что общая численность населения планеты растет, дает возможность предположить, что в процентном отношении число жертв будет меньше, чем в настоящее время.

59 Mark Lacey, 'For more of Mexico's wealthy, cost of living includes guards', in *New York Times*, 16 November 2008, доступно по адресу: [www.nytimes.com/2008/11/17/world/americas/17mexico.html?pagewanted=all](http://www.nytimes.com/2008/11/17/world/americas/17mexico.html?pagewanted=all) (последнее посещение — декабрь 2011 г.).

60 Robert J. Norton, 'Feral cities: problem today, battlefields tomorrow?', in *Marine Corps University Journal*, Vol. 1, No. 1, Spring 2010, p. 60.

61 P. Singer, см. выше примечание 27, с. 286.

для того, чтобы сеять страх, грабить, насиловать и убивать гражданских лиц. Из-за такого сочетания факторов гуманитарным организациям будет трудно осуществлять деятельность по ликвидации последствий как конфликтов, так и стихийных бедствий, происходящих в городах.

Хотя некоторые рассматривали Ирак и Афганистан как войны будущего, трудно предположить, что Соединенные Штаты окажутся втянуты во множество других длительных и дорогостоящих рискованных предприятий. Выступления внутри страны против авантюры за границей, понимание того, что терроризм не привязан к какой-то определенной географической территории, и трудности в достижении победы в подобных войнах, как и все возрастающее экономическое давление в развивающихся странах, означают, что в будущем вряд ли будет много войн такого типа<sup>62</sup>. США и другие военные державы, скорее, будут преследовать свои интересы в области безопасности в стратегически важных странах и средствами иными, нежели открытое военное вторжение: например осуществляя многосторонние инициативы с использованием военных и полицейских сил, а также размещая специальные силы, действуя руками других доверенных государств и используя высоко-технологичное оружие.

Однако на территориях, где военные США непосредственно участвуют в конфликте, ключевым фактором при ведении войны будут меры по стабилизации, что неоднократно поставит гуманитарные организации перед трудным выбором при работе с военными. Развитие технологии систем вооружений имеет далеко идущие последствия для будущих войн — и для гражданских лиц. Все более частое использование робототехники при ведении военных действий повлияет на будущие конфликты, вооруженные силы как институт и право войны. Войны, в которых будут участвовать США или другие развитые страны, все чаще будут вестись беспилотными летательными аппаратами и роботами, управляемыми специалистами-компьютерщиками с безопасного расстояния. Более того, как говорит Зингер, роботов можно программировать таким образом, чтобы они принимали решения без участия человека<sup>63</sup>, что создает возможность войн, введущихся между машинами, и войн, в которых единственными жертвами окажутся гражданские лица. Еще не решен вопрос о том, будут ли такие технологии способствовать тому, что в будущем станет меньше зверств и жестокости, поскольку из военных действий уйдет накал страстей и личный страх.

И наконец, терроризм. Поскольку оружие становится легче, дешевле и доступнее, его станут использовать еще больше самых разнообразных групп, чем сейчас. И существует возможность еще более смертоносных нападений — таких как биотеррористические и кибератаки. Нельзя исключить

62 См., например: Sarah Collinson *et al.*, *States of Fragility: Stabilisation and Its Implications for Humanitarian Action*, Humanitarian Policy Group Working Paper, Overseas Development Initiative, London, May 2001.

63 P. Singer, см. выше примечание 27.

того, что в следующие 25 лет на гражданское население будет совершено нападение с невероятно далеко идущими последствиями<sup>64</sup>. И в будущем, как и сейчас, усилия правительств по защите своего населения от терроризма, будут создавать ограничения для гуманитарной деятельности<sup>65</sup>.

### Что это значит для гуманитарной деятельности в будущем?

Хотя значительное внимание сосредоточится на новых мегакатастрофах и на них попытаются перенаправить ресурсы, используемые в ситуациях длительных конфликтов, скорее всего основная часть финансов, персонала и энергии будет по-прежнему направлена в зоны продолжительных конфликтов. В настоящее время, возможно, две трети фондов гуманитарных организаций предназначены для ситуаций, где в течение уже не менее пяти лет требуется гуманитарная помощь; в некоторых случаях это продолжается уже десятилетиями. Хотя по определению гуманитарная деятельность заключается в немедленной помощи для спасения жизней, и самым главным является быстрота реакции, реальность такова, что в значительной степени подобная помощь, иногда в течение многих лет, представляет собой просто действия, направленные на поддержание жизни людей в отсутствие политического решения. Однако если масштаб и сила стихийных бедствий серьезно возрастут, что становится предсказуемым результатом климатических изменений, возрастет и давление на гуманитарные организации.

Работа в городских условиях станет более опасной, если учесть количество преступных группировок, торговцев наркотиками и частные силы безопасности. Несмотря на усилия некоторых правительств вернуть себе контроль над территориями городов, используя вооруженные силы, вероятно, части крупных городов останутся за пределами досягаемости правоохранительных органов<sup>66</sup>. Даже реагирование на стихийные бедствия, такие как землетрясения, может подвергнуть сотрудников гуманитарных организаций опасности нападения со стороны вооруженных групп. Муниципальные власти поэтому станут более важными акторами по собственному праву.

И наконец, тот факт, что становится больше высокотехнологического

64 См., например: Russell D. Howard, Reid Sawyer, and Natasha Bajema (eds), *Terrorism and Counterterrorism: Understanding the New Security Environment: Readings and Interpretations*, McGraw-Hill/Dushkin, Dubuque, IA, 2004. John Parachini, 'Putting WMD terrorism into perspective', in *Washington Quarterly*, Fall 2003, Vol. 26, No. 4, pp. 37—50. Анализ тенденций в 2011 г. см.: Sunny Peter, 'Review of Maplecroft's "Terrorism Risk Index 2011"', доступно по адресу: <http://foreignpolicyblogs.com/2010/12/04/review-of-maplecrofts-%E2%80%9Cterrorism-risk-index-2011%E2%80%9D/> (последнее посещение — декабрь 2011 г.).

65 Например, см.: Sara Pantuliano *et al.*, 'Counter-terrorism and humanitarian action', HPG Policy Brief No. 43, Overseas Development Institute, October 2011, доступно по адресу: <http://www.odi.org.uk/resources/docs/7347.pdf> (последнее посещение — декабрь 2011 г.).

66 См.: Vanda Felbab-Brown, 'Bringing the state to the slum: confronting organized crime and urban violence in Latin America', 5 December 2011, The Brookings Institution, доступно по адресу: [www.brookings.edu/papers/2011/1205\\_latin\\_america\\_slums\\_felbabbrown.aspx](http://www.brookings.edu/papers/2011/1205_latin_america_slums_felbabbrown.aspx) (последнее посещение — январь 2012 г.).

оружия, бросает серьезный вызов международному гуманитарному праву, ставя под вопрос его применимость, эту проблему международное сообщество еще не пытается разрешить. Использование высокотехнологичного оружия должно дать возможность добиться большей точности при наведении на цели, что приведет к меньшему числу жертв среди гражданского населения, но ошибки все-таки случаются, как это показало использование США беспилотников в Пакистане и Афганистане. Что это означает в плане возникновения ответственности, если военные решения, приведшие к гибели гражданских лиц, принимаются компьютерными программистами далеко от поля боя?<sup>67</sup>

Существующая в настоящий момент гуманитарная система не в состоянии решать сегодняшние проблемы и, действительно, представляется неспособной осуществлять одновременно деятельность по ликвидации последствий более чем одной мегакатастрофы. Что же будет дальше?

### **Еще некоторые последствия для гуманитарной деятельности в будущем**

Архитектура современной гуманитарной помощи основана на уверенности в том, что люди, перемещенные в результате насилия, особенно уязвимы и особенно нуждаются в помощи. Об этом свидетельствует получивший за последнее столетие развитие международный режим беженцев и распространение этой озабоченности на лиц, перемещенных внутри страны. Многие из сегодняшних крупных международных НПО, например, были созданы для того, чтобы откликнуться на потребности и нужды беженцев. И хотя у перемещенных лиц есть свои особые потребности — в защите (особенно у беженцев, которые по определению не пользуются защитой своих правительств), крове и документах — эту парадигму следует уточнить. Иногда самыми уязвимыми оказываются не перемещенные лица, а те, кто не смог бежать от насилия или воздействия опасного природного явления. В связи с тем, что гуманитарная деятельность все чаще осуществляется в городах, особенно трудно провести различие между перемещенными лицами и городской беднотой, как недавно было продемонстрировано на Гаити. Это должно дать импульс дальнейшим усилиям по переоценке отношений между гуманитарными организациями и акторами, работающими в области развития. И хотя это обсуждалось в гуманитарном сообществе в течение, по крайней мере, 25 лет, незаметны признаки значительного улучшения ситуации, а в будущем проблема станет еще серьезнее. Существует возможность все большего синергизма между мерами по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям, уменьшению опасности катастроф и бедствий и способами защиты населения и смягчения последствий климатических изменений (приспособления к ним), но для того чтобы

67 P. Singer, см. выше примечание 27.

свести воедино интересы различных институтов, подходы и методы реагирования, потребуется дальновидное глобальное руководство<sup>68</sup>.

Увеличение числа акторов в гуманитарной сфере, особенно во время чрезвычайных ситуаций, привлечших всеобщее внимание, сделает более трудной и сложной координацию действий и поставит основополагающие вопросы относительно баланса между числом действующих лиц и эффективностью деятельности. Опыт Гаити иллюстрирует эту дилемму: в секторе здравоохранения насчитывалось, например, более 500 участников регулярных координационных собраний<sup>69</sup>. При наличии такого числа акторов координация совершенно невозможна, что означает, что крупные, авторитетные и опытные акторы просто найдут другие форумы для обеспечения необходимой координации. Рост числа НПО, желающих действовать в ситуациях крупномасштабных бедствий, скорее всего, приведет к процессу сертификации, который создаст общественно признанную многоуровневую систему акторов. И все же, хотя чрезвычайные ситуации, находящиеся в центре внимания общественности, будут характеризоваться участием большого числа акторов, менее крупные и малозаметные чрезвычайные ситуации будут страдать от отсутствия внимания со стороны гуманитарных организаций. Например, по оценкам Международной Федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФОКК и КП), 90% стихийных бедствий становятся причиной гибели менее 50 человек, и деятельность по ликвидации последствий таких мелкомасштабных бедствий обычно плохо финансируется<sup>70</sup>.

Вопрос об участии военных в гуманитарной деятельности с годами станет и более насущным и более трудным. Например, потребуются средства вооруженных сил в случае крупномасштабных стихийных бедствий. Для вооруженных сил все большее участие в деятельности при таких бедствиях может быть оправдано по причинам национальной безопасности, но также и тем аргументом, что подобная деятельность соответствует роли военных в других областях (для завоевания расположения населения, для осуществления подготовки, для испытаний оборудования). Если военные и гражданские акторы станут лучше понимать, как работать вместе, могут возникнуть новые возможности для гуманитарной деятельности. Например, военная технология может оказаться полезной для изменения методов, которыми участники

68 В Европейской союзе делались попытки реализовать концепцию «объединения гуманитарной помощи с реабилитацией и развитием», (LRRD от англ. «linking relief to rehabilitation and development»), для того чтобы преодолеть оторванность гуманитарной помощи от помощи в интересах развития; см. далее: European Union, 'Linking relief, rehabilitation and development (LRRD)', доступно по адресу: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/humanitarian\\_aid/r10002\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/humanitarian_aid/r10002_en.htm) (последнее посещение 10 декабря 2011 г.); см. также: 'European Union humanitarian aid policy in the world', in *Australian Development Review*, 18 March 2011, доступно по адресу: [www.theadr.com.au/wp/?p=347](http://www.theadr.com.au/wp/?p=347) (последнее посещение — декабрь 2011 г.).

69 Сведения, полученные лично автором, Порт-о-Пренс, январь 2011 г.

70 Малколм Люкар, Иоланда Жакме и Бенуа Карпантье, «С глаз долой — из сердца вон», журнал «Красный Крест, Красный Полумесяц», выпуск 2, 2011 г., с. 18—23. На английском языке см.: [http://www.redcross.int/EN/mag/magazine2011\\_2/18-23.html](http://www.redcross.int/EN/mag/magazine2011_2/18-23.html) (последнее посещение 10 декабря 2011 г.).



международных организаций реагируют на сексуальное или гендерное насилие, по мере того как средства личной защиты (такие как тазеры) и другие технологии будут все лучше отвечать современным требованиям. И вместо того, чтобы выдавать женщинам в лагерях для перемещенных лиц на Гаити свистки, чтобы они могли позвать на помощь при нападении, в будущем, возможно, станут использоваться технологии GPS и мобильных телефонов — тогда полиция сумеет незамедлительно прибыть на место.

Военные участвуют и в обеспечении на национальном уровне готовности к действиям во время чрезвычайных ситуаций, и в планировании действий в случае наихудших сценариев. Например, на территории, где международное гуманитарное сообщество не осуществляет деятельность (по крайней мере, об этом неизвестно), планируются меры на случай масштабного террористического акта или крупного стихийного бедствия, которое сопровождается ядерной или серьезной промышленной катастрофой. За последние два десятилетия все большую обеспокоенность вызывает обеспечение безопасности сотрудников гуманитарных организаций, работающих в ситуациях конфликта; на них совершались нападения, их убивали и похищали чаще, чем когда-либо. Однако такие опасения относительно безопасности покажутся крайне малыми по сравнению с возможной ядерной катастрофой или даже крупномасштабной аварией на промышленном предприятии, связанной с высвобождением смертельных химических продуктов. Такая ситуация может быть результатом стихийного бедствия (как это было в случае с землетрясением в Японии) или террористического акта (как, например, высвобождение смертельно опасных химических веществ в результате нападения 11 сентября, что повлекло за собой долговременные последствия для здоровья лиц, участвовавших в ликвидации последствий нападения). Или это может быть результатом преднамеренного террористического акта: газовая атака в токийском метро в 1995 г., когда был использован зарин, унесла жизни 13 человек, но предупредила о возможности гораздо более смертоносных нападений в будущем.

Возможности гуманитарных организаций реагировать на подобные угрозы ограничены. Если, например, будет иметь место террористический акт с использованием биологических, химических или ядерных веществ — такой как нападение на систему общественного транспорта большого города — международное гуманитарное сообщество вряд ли сможет на него должным образом отреагировать. Великое землетрясение на востоке Японии в 2011 г. и цунами стали первым примером, когда опасное природное явление послужило причиной серьезной ядерной катастрофы, и это породило новые опасения в плане безопасности сотрудников гуманитарных организаций. С учетом моделей урбанистического и промышленного роста можно предсказать вероятность того, что будущее стихийное бедствие — ураган или циклон, землетрясение или цунами — вызовет разрушение ядерного реактора, что повлечет за собой высвобождение радиоактивных веществ. Мало какие гуманитарные акторы смогут осуществлять деятельность в такой ситуации или будут к тому



времени иметь необходимые для этого планы. Такая деятельность будет, скорее, учитываться в государственных планах реагирования на бедствия или в военном планировании действий в чрезвычайных обстоятельствах. В некоторых высоко развитых государствах были разработаны планы реагирования на такие катастрофические ситуации; возможно, их будет достаточно, а может быть, и нет. В других странах подобное планирование находится на гораздо более низком уровне, и представляется маловероятным, что их системы смогут справиться со своими задачами. Не ясно, как и где во всех таких ситуациях национальные или международные гуманитарные акторы могут действовать самостоятельно или по просьбе государств.

Тема ответственности стала центральной на многих уровнях. Международный уголовный суд, например, осложнил диктаторам спокойную жизнь, когда они могли безнаказанно совершать зверства. Благодаря социальным сетям все поступки, — как диктаторов, так и гуманитарных НПО, — которые ранее совершались вдали от экранов радаров, стали гораздо заметнее. Вопросы ответственности перед получателями помощи давно обсуждались в гуманитарных организациях, но теперь есть новые возможности для того, чтобы это нашло отражение в реальности. Например, оценка потребностей с участием многих сторон становится одной из основных процедур гуманитарных организаций, а многочисленные инициативы в области обеспечения ответственности и контроля направлены на то, чтобы ответственность перед получателями помощи стала более очевидной<sup>71</sup>. При большей доступности средств связи получатели помощи начинают по-новому относиться к гуманитарным акторам. Могу привести пример из своего опыта, когда при посещении лагеря для перемещенных лиц на Гаити с представителем НПО автор с удивлением услышал, как один из лидеров в этом лагере обратился к представителю НПО со следующими словами: «Мы видели на вашем сайте, что вы собрали еще миллион долларов для Гаити, но куда вы тратите эти деньги? Мы их здесь не видим»<sup>72</sup>.

Совершенно очевидно, что происходящие изменения сигнализируют о необходимости пересмотреть нашу базовую гуманитарную модель, которая основывалась на практике десантирования иностранцев в ситуацию бедствия. Но мы все еще неправильно понимаем необходимость создания потенциала на местах. Способности пострадавшего государства и местных организаций самим действовать в условиях гуманитарного кризиса должны укрепляться. Набирающие силу государства должны активнее участвовать не только в финансовой помощи жертвам войны и стихийных бедствий, но и в изменении существующей системы для того, чтобы

71 Katherine Haver and Conor Foley, *International Dialogue on Strengthening Partnership in Disaster Response: Bridging National and International Support*, Background Paper No. 2, Regional and International Initiatives, September 2011, доступно по адресу: [www.ifrc.org/PageFiles/90118/Background%20paper%202.pdf](http://www.ifrc.org/PageFiles/90118/Background%20paper%202.pdf) (последнее посещение — декабрь 2011 г.).

72 Записки автора, Порт-о-Пренс, январь 2011 г.

она способствовала более эффективному удовлетворению потребностей в будущем.

За последние несколько лет акторы, сложное многообразие которых составляет международную гуманитарную систему, стали более профессиональными и эффективными. В целом, система стала лучше, быстро откликаясь на потребности, спасая жизни, предотвращая смерти. Ужасающие сведения о десятках тысяч сомалийских детей, погибающих от недоедания в 2011 г., подчеркивают, насколько редкими стали такие явления за последние 20 лет. Но гуманитарная система была не в состоянии предотвратить конфликты, которые вызвали чрезвычайные ситуации в гуманитарном плане. Даже когда предупредительные признаки совершенно очевидны — как, например, в Сомали, Кот д'Ивуаре, Бурунди, Йемене и в десятке других мест — гуманитарные акторы были не в состоянии остановить эскалацию военных действий или предотвратить нарушения прав человека. И на самом деле они и не обязаны делать этого. Это, скорее, обязанность политических лидеров и институтов — обеспечить мир и безопасность (и предпринять действия для смягчения последствий климатических изменений), а от гуманитариев ожидаются действия по удовлетворению потребностей людей, которые возникают из-за того, что политические шаги оказались неэффективными. И все же граница соприкосновения превентивных действий и реагирования на ситуацию не так уж четко обозначена, как об этом свидетельствует все возрастающая роль адвокации многих гуманитарных НПО и все больше вовлечение Совета Безопасности ООН в решение гуманитарных вопросов. Исследование и расширение связей между предотвращением и реагированием станет, конечно, одной из основных проблем для будущей гуманитарной деятельности.

Поиски решений проблем, поставленных шестью мегатенденциями, рассмотренными в настоящей статье, потребуют более тщательного обдумывания, более творческого мышления и руководства, обладающего даром предвидения. Кроме того, гуманитарным организациям и их сотрудникам надо остановиться, взглянуть на свою повседневную работу со стороны и подумать о проблемах, отражающих общую картину, которые повлияют на их работу. Понимание будущих тенденций является первым шагом в деле обеспечения готовности к ним.

## Соответствовать своему назначению: роль современного профессионализма в развитии гуманитарной деятельности

### Питер Волкер и Кэтрин Расс

Питер Волкер является директором Международного центра Файнштейна при университете Тафтса, Медфорд, США, а также членом редакционной коллегии «Международного журнала Красного Креста».

Кэтрин Расс является советником по вопросам обучения проекта ELRHA — Enhancing Learning & Research for Humanitarian Assistance (Содействие подготовке персонала и исследованиям в гуманитарной деятельности), Лондон, Великобритания.

### Краткое содержание

*На глазах у ныне живущего поколения увеличились и размеры, и сложность гуманитарной деятельности. Современные системы проверки и отчетности требуют более высокого уровня ответственности, как перед бенефициариями программ, так и перед донорами. Нам представляется, что это оказывает давление и на систему в целом в плане повышения профессионализма, и на самих гуманитарных работников, которым следует позаботиться об официальном учреждении профессии «гуманитарная деятельность». В данной статье речь идет об исследованиях, которые ведутся для проверки указанной гипотезы, и о подходах к выделению существенных компонентов профессиональной системы, которые в настоящее время практикуются.*



За прошедшие три десятилетия границы гуманитарной деятельности постоянно расширялись. В 2010 г. (последний год, за который можно получить надежные цифры) сообщество традиционных доноров, которое состоит в основном из государств — членов Организации экономического сотрудничества и развития — ОЭСР (Organisation for Economic Cooperation and Development — OECD), выделило 12,4 млрд долларов на гуманитарную помощь. Еще 4,3 млрд долларов выделили частные лица, о чем говорят данные о пожертвованиях в адрес наиболее крупных традиционных западных неправительственных организаций (НПО)<sup>1</sup>. Указанные средства были использованы на оказание помощи неустановленному числу людей из 215 млн тех, кто пострадал от стихийных бедствий, 27,5 млн лиц, перемещенных внутри страны, 10,5 млн беженцев, а также неустановленному количеству лиц, пострадавших в результате боевых действий.<sup>2</sup>

А. Стоддарт, А. Хармер и В. Ди Доменико<sup>3</sup> работали с данными, полученными от ряда основных гуманитарных организаций, и на этой основе экстраполировали возможные цифры, свидетельствующие о количестве работников, принимавших активное участие в предоставлении гуманитарной помощи<sup>4</sup>. По их оценке в 2008 г. во всем мире активно трудились примерно 595 тыс. гуманитарных работников (как в области развития, так и в гуманитарной сфере) — в организациях ООН, в рамках Движения Красного Креста и Красного Полумесяца и в основных НПО<sup>5</sup>. Указанные цифры не включают миротворцев и правозащитников, они также не включают национальные организации, работающие исключительно в пределах своей собственной страны. Стоддарт, Хармер и Ди Доменико полагают, что в первом приближении соотношение группы гуманитарных работников к рабочей силе в целом сравнимо с соотношением между затратами на гуманитарные нужды и общим бюджетом, выделяемым на оказание помощи. Используя указанный подход, они пришли к выводу, что в 2008 г. в мире примерно 210,8 тыс. работников были заняты предоставлением гуманитарной помощи, и, на основе финансовых данных, исследователи сделали предположение, что размеры этой рабочей силы возрастают примерно на 6% в год.

1 См.: Development Initiatives, *Global Humanitarian Assistance Report 2011*, pp. 4—5, доступно по адресу: <http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2011/07/gha-report-2011.pdf> (последнее посещение — декабрь 2011 г.).

2 Там же, с. 5.

3 См.: Abby Stoddard, Adele Harmer and Victoria DiDomenico, *Providing Aid in Insecure Environments: 2009 Update. Trends in Violence Against Aid Workers and the Operational Response: Why Violent Attacks on Aid Workers Are on the Increase*, Humanitarian Policy Group (HPG) Policy Brief No 34, Overseas Development Institute (ODI), London, April 2009.

4 Подробное описание используемой ими методики см. в предыдущей работе этих авторов: Abby Stoddard, Adele Harmer, and Katherine Haver, *Providing Aid in Insecure Environments: Trends in Policy and Operations*, HPG Report No 23, ODI, London, September 2006, доступно по адресу: <http://www.odi.org.uk/resources/docs/269.pdf> (последнее посещение — декабрь 2011 г.).

5 См.: Paul Harvey, Abby Stoddard, Adele Harmer and Glyn Taylor, *The State of Humanitarian System: Assessing Performance and Progress*, ALNAP, London, 2010, p. 18, доступно по адресу: <http://www.odi.org.uk/resources/docs/5825.pdf> (последнее посещение — декабрь 2011 г.).

Таким образом, при самых осторожных подсчетах, благодаря усилиям работников, число которых ненамного превышает 200 тыс. человек, в рамках гуманитарной деятельности населению, находящемуся в группе риска, которое составляет более 250 млн человек, предоставляется жизненно важная помощь и защита в размере 16 млрд долларов. В отличие от практически любой другой сферы международного обмена, такой как торговля, валютный обмен, рынок труда или военное сотрудничество, данный обмен, или помощь в чрезвычайных обстоятельствах более богатых государств более бедным, в основном никак не регулируется ни на международном уровне, ни в рамках одной страны, ни даже в рамках отдельно взятой гуманитарной организации.

Получившаяся картина достаточно обманчива. Это картина старого мира, а не того, который лишь зарождается. Новый мир гуманитарной помощи включает доноров, не входящих в ОЭСР, таких как Китай, Индия, Турция и Малайзия<sup>6</sup>. В него входят НПО стран Юга, которые начали работать на международном уровне, такие как BRAC (the Bangladesh Rehabilitation Assistance Committee) и MercyMalaysia<sup>7</sup>, местные НПО и муниципалитеты, а также группы на основе диаспор и ассоциации высоких технологий, работающие на добровольной основе и занимающиеся картированием кризисов или обеспечением коммуникации при помощи смартфонов. Таким образом, прежнее гуманитарное сообщество расширяется и диверсифицируется. Вместе с тем прогнозы, связанные с воздействием изменения климата и глобализацией процессов в менее развитых странах мира, дают основания предполагать, что мы будем сталкиваться с возрастающим количеством стихийных бедствий во все большем количестве стран<sup>8</sup>, а также с растущим числом беспорядков в тех государствах, которые не способны справиться с быстро меняющейся окружающей средой. Все это будет создавать растущий спрос на гуманитарную помощь<sup>9</sup>. По мере того как кризисы учащаются и в государствах с достаточно хорошо развитой и демократической системой управления, мы начинаем сталкиваться с утверждениями, что международная система помощи должна быть основана не на принципе исключительности, воспринимаясь как вмешательство, а скорее на основе модели обычного бизнеса, с присущими ему регулирующими структурами и системой сдерживания и противовесов<sup>10</sup>.

6 См.: Andrea Binder, Claudia Meier, and Julia Steets, *Humanitarian Assistance: Truly Universal? A Mapping Study of Non-Western Donors*, Global Public Policy Institute, Research Paper No 12, Berlin, August 2010. См. Также: Adele Harmer and Lin Cotterrell, *Diversity in Donorship: The Changing Landscape of Official Humanitarian Aid*, HPG Research Report No 20, ODI, London, September 2005, доступно по адресу: <http://www.odi.org.uk/resources/docs/275.pdf> (последнее посещение — декабрь 2011 г.)

7 См. веб-сайт BRAC: <http://www.brac.net/content/who-we-are>, а также сайт MercyMalaysia: <http://www.mercy.org.my/> (последнее посещение — декабрь 2011 г.)

8 См., например: Mackinnon Webster, *et al.*, 'The humanitarian response costs of climate change' in *Journal of Environmental Hazards*, Vol. 8, No 2, 2009, pp. 149—163.

9 См.: David D. Zhang *et al.*, 'Global climate change, war and population decline in recent human history', in *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol. 104, No 49, 2007, pp. 19214—19219.

10 См.: Peter Walker, Colin Rasmussen, and Sebastián Molano, 'Using disaster response law to promote international aid coordination', in *Disasters Journal*, 2012.

Таким образом, мы видим, как гуманитарная деятельность эволюционирует от возникшей на Западе системы, которая обусловлена эмоциями и предназначена для действий в особых обстоятельствах, к системе более глобального характера, которая направлена на предоставление услуг и на которую оказывается все возрастающее давление с целью определить и упорядочить сферу ее компетенции, масштабы и цели деятельности<sup>11</sup>. Указанное движение к профессиональному подходу и собственно учреждение гуманитарной деятельности как профессии проявляется в виде следующих трех тенденций: это шаги к определению и созданию понятия «профессиональный гуманитарный работник»; шаги к пересмотру роли принимающего государства в области регулирования гуманитарной помощи; а также принятие мер в рамках существующего гуманитарного сообщества по разработке механизмов, с помощью которых можно было бы делать более объективные выводы и обеспечивать качество предоставляемой гуманитарной помощи. В настоящей статье мы рассмотрим первую из перечисленных тенденций. Затем мы проанализируем данные, полученные в результате опроса общественного мнения, проведенного среди работников гуманитарной сферы. Наконец мы обсудим весьма захватывающие и своевременные, как нам представляется, выводы относительно предполагаемых результатов движения к повышению профессионализма в гуманитарной деятельности.

## Современное понятие профессии

Что же понимается под словом «профессия»? В своей презентации модели профессионализма Р. Холл проводит различие между структурными и установочными признаками профессии<sup>12</sup>. Структурные признаки включают «такие элементы, как формальное образование и вступительные требования». Установочные признаки скорее относятся к «ощущению призвания человека к конкретной сфере деятельности». Аналогичное различие между системами и установками проводят и Р. Круесс, С. Круесс и Ш. Джонстон<sup>13</sup>. С точки зрения этих исследователей, ядро профессии составляют «обладание специализированными знаниями и приверженность работе». Они поясняют, что «поскольку применяемые знания служат другим людям, понятие профессии определяется как альтруистическое занятие, в основе которого лежит ценностный подход». Далее они выделяют четыре основных признака профессии:

1. монопольное владение специализированными знаниями;
2. альтруистическое применение знаний;

11 См.: Peter Walker *et al.*, 'A blueprint for professionalizing humanitarian assistance: good intentions are not enough', in *Health Affairs*, Vol. 29, No 12, December 2010, pp. 2223—2230.

12 См.: Richard H. Hall, 'Professionalization and bureaucratization' in *American Sociological Review*, Vol. 33, No 1, February 1968, pp. 92—104.

13 См.: Richard L. Cruess, Sylvia R. Cruess, and Sharon E. Johnston, 'Professionalism: an ideal to be sustained', in *The Lancet*, Vol. 356, No 9224, 2000, pp. 156—159.

3. автономность в определении и поддержании стандартов практической деятельности и самоконтроль в обеспечении качества;
4. ответственность за целостность системы знаний, овладение новыми знаниями и их надлежащее использование.

Принимая и поддерживая приведенные выше признаки, Д. Шён поясняет, почему профессионализм — это нечто большее, чем простое применение специализированных знаний<sup>14</sup>. Истинный профессионал должен и «размышлять как профессионал». Шён говорит о «мыслящем практике» как о человеке, который способен думать самостоятельно, развивая новое понимание проблемы применительно к каждой возникающей ситуации. Это как раз та концепция профессионализма, которая, как представляется, согласуется с особенностями гуманитарной деятельности, когда при возникновении чрезвычайных обстоятельств ясно мыслящий гуманитарный работник должен, не теряя присутствия духа, найти интуитивное решение в ситуации, которая для него может являться абсолютно новой и неожиданной. Таким образом, как опыт, так и профессиональная подготовка являются важными составляющими в общем списке качеств, которыми должен обладать профессионал. И тогда логичен вывод: ведущийся ныне спор о том, является ли гуманитарная деятельность профессией сама по себе или же это коллектив профессионалов, работающих в гуманитарном контексте, можно разрешить, проанализировав гуманитарную деятельность с точки зрения приведенных выше четырех признаков профессионализма и определив, есть ли существенное отличие между их совокупностью и отдельными дисциплинами, взаимодействующими в рамках гуманитарного сектора.

### Что такое профессионализм с точки зрения гуманитарного работника

В 2009 г. по поручению ELRHA — Enhancing Learning & Research for Humanitarian Assistance (Содействие подготовке персонала и исследованиям в гуманитарной деятельности) — мы с коллегами проводили опрос свыше тысячи работников гуманитарной сферы, чтобы получить более четкое представление о том, какой им видится их работа, и какие понятия о профессионализме у них с нею ассоциируются<sup>15</sup>. Из всех участников опроса 92% отметили, что поддерживают идею профессионализации деятельности и структуры гуманитарного сектора. Далее респонденты уточнили иерархию ценностей, а также навыки и знания, которыми, с их точки зрения, должен обладать гуманитарный работник, какие структуры необходимы для

14 См.: Donald A. Schön, *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*, Basic Books, New York, 1983.

15 Исчерпывающую информацию о методике и результатах исследования см. в уже упоминавшейся публикации: P. Walker *et al.*, см. примечание 11 выше.



оказания ему поддержки в работе и какие необходимо внедрить методики для кодификации компетенций. Были выявлены пять важнейших элементов для продвижения по службе:

1. основные компетенции;
2. система сертификации;
3. профессиональное обучение и стажировка;
4. профессиональные ассоциации и
5. аккредитация и ответственность.

Рассмотрим в отдельности каждую из пяти указанных категорий и попробуем предложить пути, по которым нынешнее гуманитарное сообщество может идти вперед к созданию этих структурных элементов профессионализма.

### Основные компетенции

Впервые предложенное в литературе по управлению бизнесом<sup>16</sup> понятие основных компетенций ставит своей задачей выявить характеристики, которые наиболее важны для бизнеса, его успеха и получения тех выгод, которых от него ждут клиенты. Компетенции должны быть применимы ко всем аспектам конкретного бизнеса, а не к какой-либо отдельной продукции или рынку и давать этому бизнесу преимущества по сравнению с другими конкурентами. Такой подход в настоящее время широко применяется в медицинской профессии. Например, в 2008 г. Американская ассоциация медицинских сестер экстренной помощи (American Emergency Nurses Association) разработала набор «компетенций для медицинских сестер высшей квалификации, занятых оказанием экстренной помощи»<sup>17</sup>.

Компетенции подразумевают ценностные ориентации, знания и навыки. Они могут представлять собой начальный уровень овладения профессией, а затем расширяться и совершенствоваться по мере того как профессионал овладевает опытом и растет в своей профессии. В уже приводившемся исследовании профессионализма гуманитарных работников участники попросили распределить по степени важности те ценности, умения и знания, которые, по их мнению, более всего требуются в их работе. Наиболее высоко они оценили следующие качества:

1. уважение к получателям гуманитарной помощи (основным клиентам), ответственность перед ними, а также
2. независимость и беспристрастность действий.

16 См.: Coimbatore Krishnarao Prahalad and Garry Hamel, 'The core competences of the corporation', in *Harvard Business Review*, Vol. 68, No 3, 1990, pp. 79—91.

17 Emergency Nurses Association, 'Competencies for nurse practitioners in emergency care', доступно по адресу: <http://nursingworld.org/position/emergencyscomp> (последнее посещение — декабрь 2011 г.).

Наиболее важные навыки касались способности гуманитарных работников адаптироваться к ситуации и действовать в сложных условиях гуманитарного кризиса. Как представляется, респонденты были озабочены надлежащим выполнением работы — будь то логистика, бухгалтерия или медицина — в сложных и напряженных условиях операции по предоставлению гуманитарной помощи. Высоко оценивались такие умения, как способность сплачивать коллектив, навык ведения переговоров, умение слушать и способность решать несколько задач одновременно.

Оценка самых необходимых знаний подчинялась той же закономерности, то есть в меньшей степени фокусировалась на конкретной профессии, нежели на способности человека выполнять соответствующую работу в условиях кризиса. Высоко оценивались умения проводить оценку потребностей, осуществлять мониторинг и оценку проектной деятельности, равно как и знания, относящиеся к вопросам безопасности и основам правовых систем, регламентирующих гуманитарную деятельность (международное гуманитарное право, право прав человека и право беженцев). В рамках каждой конкретной области знаний высоко ценилась компетентность в специальных вопросах прикладного характера. Медицинских сестер заботило то, каким образом адаптировать свои основные компетенции к гуманитарному контексту, а логистиков — как навыки обычной работы по материально-техническому снабжению адаптировать к ситуации кризиса.

В результате, как показано на илл. 1, получилась некая иерархия компетенций, в которой индивид обладает навыками своей базовой **профессии или дисциплины** (бухгалтерское дело, управление, хирургия и пр.), которые затем подкрепляются дополнительными техническими компетенциями конкретной **роли или функции**, которые необходимы для адаптации основной профессии к контексту гуманитарной деятельности. Последние затем подкрепляются еще одним набором компетенций, общих для всех профессионалов, которые сводятся к типу поведения, установкам и навыкам, необходимым для успешной профессиональной деятельности в условиях гуманитарного кризиса. Эти последние, по сути, и играют основополагающую роль в успехе любой деятельности в рамках гуманитарного сектора и представляют собой то, что можно определить как **основные или общие компетенции** (core or common competencies) для данной отрасли.

Понятие основных гуманитарных компетенций, впервые разработанное действующим на территории Великобритании консорциумом ELRHA<sup>18</sup>, в настоящее время воспринято и распространяется Консорциумом британских гуманитарных агентств (Consortium of British Humanitarian Agencies — CBHA).

18 См.: Peter Walker and Catherine Russ, *Professionalising the Humanitarian Sector: A Scoping Study*, ELRHA, London, April 2010, доступно по адресу: [http://www.elrha.org/uploads/Professionalising\\_the\\_humanitarian\\_sector.pdf](http://www.elrha.org/uploads/Professionalising_the_humanitarian_sector.pdf) (последнее посещение — декабрь 2011 г.).



Илл. 1: Пирамида компетенций. Всем работникам необходимы компетенции, лежащие в основе пирамиды. Для должностей управленческого или специализированного звена требуются дополнительные конкретные компетенции.

Они выявили и расширили шесть компетенций, которые, по их мнению, важны для всех профессионалов, занятых в гуманитарном секторе:

1. понимание гуманитарного контекста и применение гуманитарных принципов;
2. эффективное достижение результатов, с учетом необходимости действовать быстро, соблюдая требуемые масштабы и качество действий;
3. развитие и поддержание отношений сотрудничества;
4. способность к безопасным и надежным действиям в сопряженной с риском обстановке;
5. умение управлять собой в напряженной и меняющейся обстановке, а также
6. умение быть лидером при осуществлении действий по ликвидации последствий чрезвычайной ситуации<sup>19</sup>.

19 См.: СВНА, 'СВНА launches core humanitarian competency framework', 20 August 2010, доступно по адресу: <http://www.thecbha.org/news/2010/08/20/cbha-launches-core-humanitarian-competency-framework/> (последнее посещение — декабрь 2011г.).

Эти компетенции были затем расширены, чтобы стало ясно, как их можно достичь, оценить и использовать, чтобы повысить потенциал отдельных лиц и организаций<sup>20</sup>. В виде примера рассмотрим первую компетенцию — СВНА приводит следующие характеристики, которые необходимо иметь гуманитарному работнику, если он желает продемонстрировать компетенцию «Понимание гуманитарного контекста и применение гуманитарных принципов»:

- продемонстрировать понимание отдельных этапов гуманитарного реагирования, включая готовность к стихийным бедствиям и учет непредвиденных обстоятельств, снижение риска стихийных бедствий (Disaster Risk Reduction — DRR), реагирование и восстановление нормальных условий жизни;
- применять понимание политического и культурного контекста и причин, послуживших возникновению гуманитарного кризиса;
- продемонстрировать понимание гендерной и культурно-этнической составляющей гуманитарного аспекта сложившейся ситуации;
- предусматривать, чтобы помощь уязвимым группам населения находилась в центре внимания гуманитарного реагирования;
- обеспечивать соответствие целей программы и программной деятельности принципам, лежащим в основе национальных и международных гуманитарных платформ, кодексов и обязательств, в соответствии с которыми действуют гуманитарные организации;
- продемонстрировать понимание собственной роли, а также роли своей и других организаций в рамках гуманитарного сектора;
- интегрировать принципы ответственности перед бенефициариями в собственный подход к работе;
- продемонстрировать понимание механизмов координации<sup>21</sup>.

Разработка приведенных определений компетенции находится в самом начале пути. Они еще не имеют действительно глобального характера, поскольку в основном их сформулировали в рамках традиционно существующих более старых организаций, однако в течение прошлого года указанные шесть компетенций были апробированы на практике по крайней мере в шести странах мира на трех языках — в Азии, Африке и Южной Америке — и они уже приняты на вооружение организациями, занимающимися обучением, такими как Bioforce (французский институт, работающими в сфере обучения в гуманитарном секторе) и RedR (обеспечивающий обучение работников в сфере развития и гуманитарной сфере по всему миру). Результаты второго исследова-

20 См.: СВНА, 'Humanitarian Capacity Building Programme', Objective 1 Final Report, 10 August 2010, доступно по адресу: [http://www.theccbha.org/media/website/file/CBHA\\_Objective\\_1\\_Final\\_report\\_published.pdf](http://www.theccbha.org/media/website/file/CBHA_Objective_1_Final_report_published.pdf) (последнее посещение — декабрь 2011 г.)

21 См.: СВНА, 'Core humanitarian competencies framework: keeping disaster and conflict affected people at the centre of what we do', доступно по адресу: [http://www.theccbha.org/media/website/file/CBHA\\_Compentency\\_Frameworks.pdf](http://www.theccbha.org/media/website/file/CBHA_Compentency_Frameworks.pdf) (последнее посещение — декабрь 2011 г.).

ния проблемы профессионализации, проводившегося ELRHA в разных странах мира, показали, что еще тысяча респондентов находит эти компетенции приемлемыми для более широкого применения в гуманитарном секторе для целей профессионального развития<sup>22</sup>. Таким образом, проделанная на настоящий момент работа свидетельствует о том, что сформулировать такие компетенции и договориться о том, какой именно набор компетенций необходим, вполне возможно.

## Системы сертификации

Одна из наиболее частых жалоб, которые нам приходилось слышать во время проведения исследования, такова: хотя обучение и предоставляется как самими агентствами, так и внешними организациями, оно в целом не структурировано и нерегламентировано. Все «сертификаты», которые работники получали в результате прохождения курса обучения, имели значение лишь для того агентства, которое предлагало соответствующий курс, и не признавались за его пределами. Было также очевидно, что многие выдаваемые сертификаты свидетельствовали о прохождении курса, однако необязательно о том, насколько хорошо материал был усвоен.

Гуманитарные работники, особенно если они родом с Юга, стремятся к такой системе, при которой полученное ими обучение признавалось бы повсюду, то есть чтобы оно ценилось и учитывалось и при переходе на работу в другую организацию. По сути дела это означает переход к системе сертификации знаний, навыков и опыта, которыми человек обладает.

Обычно профессиональную сертификацию человека производят одним из следующих трех способов:

- на основе портфолио, что требует сбора большого количества бумаг, которые должны свидетельствовать о том, что соответствующие компетенции являются результатом полученного образования и (или) профессионального опыта,
- на основе компетенции, что требует от человека продемонстрировать владение необходимым объемом знаний, полученных в результате опыта и образования, затем следует зачет или экзамен,
- на основе учебной программы, что требует окончания курса профессионального обучения с определенным набором предметов<sup>23</sup>.

Если гуманитарная сфера станет предпочитать сертификацию, будет необходимо использовать все три варианта, что особенно важно для профессии, в которой особое внимание уделяется опыту практической работы на местах.

22 См.: ELRHA, 'Global survey on humanitarian professionalisation', доступно по адресу: <http://www.elrha.org/news/elrha/globalsurvey> (последнее посещение — декабрь 2011 г.).

23 См.: Philip A. Barnhart, *The Guide to National Professional Certification Programs*, 2<sup>nd</sup> edition, CRC Press, Amherst, MA, 1997, pp. 6–7.

В реальности при любой системе сертификации возникнет необходимость согласовывать интересы уже работающих практических работников с интересами новичков. Уже работающие практические работники могут сопротивляться введению более высоких стандартов, которые превосходят их собственную квалификацию. Г. Виленски описывает «конкуренцию между постоянными работниками, которые потратили много сил на овладение профессиональными навыками, с одной стороны, и новичками, которые прошли предписанный курс обучения, — с другой»<sup>24</sup>. Р. Мертон характеризует такое явление как тенденцию, характерную для вновь возникающих профессий, и считает, что в этом случае продвижению вперед может помочь так называемая «дедушкина оговорка», согласно которой от уже работающих членов коллектива не потребуют соответствия новым, более жестким профессиональным стандартам<sup>25</sup>.

Также в рамках гуманитарного сектора широко обсуждалась идея «паспорта образования и повышения квалификации», который бы действовал во всех странах мира. Обсуждение проходило при содействии консультационных пунктов ELRHA в четырех странах, а также при помощи недавнего проводившегося опроса в интернете. Оно продолжает наращивать обороты, поскольку благодаря введению такого паспорта повысится возможность перехода из одной организации в другую, а также способность к взаимодействию в рамках всего сектора. В соответствии с этой идеей опыт и навыки практических работников, приобретенные в результате реагирования на стихийные бедствия, будут признаваться при помощи процедуры оценки. Соответствующие компетенции, занесенные затем в паспорт работника, послужат свидетельством того, что он владеет указанными компетенциями, когда потенциальные агентства будут набирать штаты.

Переход к системе сертификации также предполагает достаточную степень согласия относительно содержания основных компетенций, что позволит создать различные уровни сертификации, о чем уже шла речь выше, а также некий международный орган, который бы обладал полномочиями выдавать сертификаты и проводить аккредитацию организаций, предлагающих сертификацию. Во многих профессиях такими функциями обладают профессиональные ассоциации, о чем пойдет речь ниже. Несомненно, у сертификации могут оказаться и отрицательные последствия. В ряде профессий, где сертификация является дорогостоящим процессом и обучение в целях получения сертификата возможно лишь в эксклюзивных учебных заведениях, она может использоваться в качестве средства ограничения доступа в профессию.

24 Harold Wilensky, "The professionalization of everyone" in *American Journal of Sociology*, Vol. 70, No 2, 1964, p. 144.

25 Robert K. Merton, *Social Research and the Practicing Professions*, University Press of America, Lanham, MD, 1982, p. 205.

## Профессиональное обучение и стажировка

Во всех профессиях признается, что опыт, а также знания и навыки являются важнейшим условием профессионализма. Опыт позволяет человеку адаптировать свои книжные знания к той реальной ситуации, в которой он действует. Он позволяет выносить суждения, а не просто прикидывать, чем все это закончится. К сожалению, приобретение опыта напоминает нечто вроде «уловки-22». Человек, стремящийся получить работу в гуманитарной области, чаще всего жалуется на то, что в любом объявлении о вакансии говорится о необходимости опыта работы! Однако если всем агентствам требуется наличие предшествующего опыта, где его взять людям?

Подобная дилемма существует во всех профессиях. Никто не хочет, чтобы их делом занимался неопытный юрист или чтобы им ставил диагноз врач, не имеющий практического опыта. Обычно в прошлом для преодоления этого препятствия в рамках различных профессий применялась система ученичества, которую ныне сменила система стажировки (internship). Ученичество и стажировка в рамках конкретной профессии — это признание того, что данная профессия обязана обеспечить возможность получения начального производственного опыта в безопасной и контролируемой обстановке. Новобранцы из юридических и медицинских вузов в интернатурах и ординатурах получают возможность отшлифовать свои знания и навыки по вынесению решения. Цель подобных программ состоит не в том, чтобы заставить новичков просто ходить тенью за опытным хирургом или адвокатом. Для всех них характерны три ключевых элемента:

- хорошо организованная система наставничества;
- структурированная программа обучения, а также
- жесткая система мониторинга, коррекции и конечной оценки того, насколько новичок воспринял необходимые практические навыки.

Очень немногие гуманитарные организации предлагают что-либо, что напоминало бы формальную систему ученичества, и это, пожалуй, один из самых серьезных пробелов в гуманитарной деятельности. Для решения этого вопроса в рамках СВНА были подготовлены две программы, первая из которых является одногодичной программой повышения квалификации по типу ученичества, предназначенной для тех, кто лишь начинает работать в гуманитарном секторе; она называется «Программа развития навыков лидерства в гуманитарном секторе» (Humanitarian Leadership Skills Development Programme)<sup>26</sup>. Эта программа предлагается организацией «Save the Children» (Спасем детей) в Великобритании и Кении и включает обучение, самостоятельное изучение материала, обучение при помощи интернета, стажировку и

26 См.: СВНА, 'Humanitarian Leadership Development Programme, Newsletter 2', 15 July 2011, доступно по адресу: [http://www.the\\_cbna.org/news/2011/07/15/humanitarian-leadership-development-programme-horn-africa-newsletter-2/](http://www.the_cbna.org/news/2011/07/15/humanitarian-leadership-development-programme-horn-africa-newsletter-2/) (последнее посещение — декабрь 2011 г.).



имитационное моделирование, для того чтобы подготовить человека к тяжелым условиям работы на местах. Вторая программа называется «Программа развития персонала» (Staff Development Programme) и предлагается организацией Oxfam для обучения сотрудников, уже работающих на местах, она содержит все те же элементы, что и первая программа, однако продолжается девять месяцев. При должной реализации эти структурированные программы обучения на рабочем месте позволяют сотрудникам из самых различных стран, в которых действуют указанные организации, совершенствовать имеющиеся у них навыки и приобретать пользующиеся признанием квалификации. Естественно, организации, предлагающие подобное обучение, особенно когда практически никто другой этим не занимается, сталкиваются с риском лишиться своих обученных сотрудников, которые уходят работать в другие учреждения, и, таким образом, не увидят плодов своих усилий.

### Профессиональные ассоциации

В основании любой профессии лежит профессиональная ассоциация. Членство в такой ассоциации открыто для любого квалифицированного работника, действующего в данной профессии. Членство в ассоциации свидетельствует об определенном уровне квалификации и (или) профессиональном опыте работника. Все ассоциации также обладают механизмом исключения и лишения даваемых членством привилегий тех лиц, которые фальсифицируют свои квалификации или нарушают основные принципы ассоциации.

Р. Круесс, С. Круесс и Ш. Джонстон полагают, что профессиональные ассоциации имеют жизненно важное значение для поддержания профессионализма. Ассоциации обеспечивают стандарты внутри профессии и «накладывают дисциплинарные санкции на непрофессиональное и некомпетентное поведение»<sup>27</sup>. Р. Мертон видит первоочередную задачу профессиональной ассоциации в создании «жестких стандартов» и обеспечении их выполнения<sup>28</sup>. С его точки зрения, профессиональная ассоциация является «клиринг-хаузом профессиональных знаний», голосом профессии, «способным выступать авторитетно и аутентично от лица профессии». Для получения легитимности профессиональная ассоциация «должна представлять интересы как можно большего количества профессионалов»<sup>29</sup>. Поскольку в настоящее время в гуманитарном секторе отсутствует какая-либо форма гуманитарной ассоциации, обеспечивающей соблюдение согласованных стандартов, профессионализм в данной области возникает на случайной основе, благодаря усилиям отдельных работников и работодателей.

27 См.: R. L. Cruess, S. R. Cruess, and Sh. E. Johnston, примечание 13 выше.

28 Robert Merton, 'The functions of the professional association', in *American Journal of Nursing*, Vol. 58, January 1958, pp. 50—54.

29 Там же, с. 54.

Поэтому первой задачей профессиональной ассоциации является создание независимого механизма по обеспечению качества в рамках данной профессии, который бы действовал на основе принципов самоуправления и был независим от доноров, государства и работодателей. Помимо всего прочего, профессиональная ассоциация обычно содействует обмену информацией между ее членами, издавая профессиональные и академические журналы, спонсируя конференции и обслуживая веб-сайты.

Ю. Эветт рассматривает профессионализм как некий идеал, который выходит за пределы национальных границ:

«Расширение сектора услуг и сферы работ, требующих высоких знаний, в развитых странах, а также рост и возрождение профессий как в развивающихся странах, так и в обществах переходного типа, свидетельствует о привлекательности понятия «профессионализм», а также о силе и живучести «профессий» как рода занятия»<sup>30</sup>.

### *Современный опыт*

В гуманитарной области уже существует ряд ассоциаций, которые демонстрируют все признаки действительно профессиональной организации. Вот лишь несколько примеров:

#### **Всемирная ассоциация медицины катастроф и чрезвычайных ситуаций (The World Association for Disaster and Emergency Medicine — WADEM).**

WADEM возникла сначала как «Клуб города Майнца» 2 октября 1976 г. с целью повышения эффективности догоспитальной и чрезвычайной помощи, предоставляемой во время бытовых происшествий и чрезвычайных ситуаций, связанных с массовыми бедствиями. Основателями Ассоциации являлись известные исследователи, практикующие врачи и преподаватели в области медицины неотложной помощи, которые объединились, чтобы направить совместные усилия на исследовательские, образовательные и клинические аспекты неотложной помощи. Поскольку организация постоянно развивалась и ее деятельность приобрела всемирный масштаб, а также для того чтобы наилучшим образом отразить это в названии, она была переименована во Всемирную ассоциацию медицины катастроф и чрезвычайных ситуаций<sup>31</sup>. В настоящее время WADEM насчитывает приблизительно 750 членов из 50 стран мира.

30 Julia Evetts, 'The sociological analysis of professionalism: occupational change in the modern world', in *International Sociology*, Vol. 18, No 2, June 2003, p. 399.

31 Принципы деятельности WADEM см. : <http://www.wadem.org/mission.html> (последнее посещение — декабрь 2011 г.).

**Гуманитарная ассоциация логистики (Humanitarian Logistics Association — HLA).** В 2003 г. группа логистиков, сотрудничавших с Институтом Фрица, основала HLA. Они подготовили Декларацию Марко Поло, в которой подписавшие ее участники «обязались создать ассоциацию, которая послужила бы катализатором профессионализации гуманитарной логистики и способствовала признанию ее стратегической роли в эффективной доставке помощи во время гуманитарных кризисов»<sup>32</sup>. Членство в Ассоциации открыто для логистиков всех стран мира. Своим временным домом они выбрали Королевский институт логистики и транспорта (Chartered Institute of Logistics and Transport — CILT) в Великобритании. По некоторым данным Ассоциация насчитывает около 400 членов. В рамках HLA были разработаны специализированные сертифицированные курсы гуманитарной логистики.

**Международная ассоциация гуманитарных исследований (The International Humanitarian Studies Association — IHSA).** Основанная в 2009 г. Ассоциация представляет собой «объединение людей, занятых изучением гуманитарных кризисов, которые вызываются стихийными бедствиями, конфликтами и политической нестабильностью»<sup>33</sup>. Ассоциация предоставляет своим членам помещение, где ученые и исследователи могут «собраться вместе и обсудить различные точки зрения на гуманитарный кризис и понимание этого явления с политиками и представителями организаций, реализующих программы по ликвидации последствий таких кризисов». Каждые два года Ассоциация проводит крупную международную конференцию, и в настоящее время ее членами являются примерно от 400 до 500 ученых и исследователей из разных стран мира.

**Профессионалы, занятые предоставлением гуманитарной помощи и защиты (Professionals in Humanitarian Assistance and Protection — PHAP).** В 2009 г. серия дискуссий в фокус-группах, проводившаяся Гарвардской программой по гуманитарной политике и исследованию конфликтов (Harvard Program on Humanitarian Policy and Conflict Research — HPCR)<sup>34</sup>, в которой через интернет принимали участие более 16 тыс. профессионалов в области обучения международному гуманитарному праву, показали наличие насущной потребности в создании международной профессиональной гуманитарной ассоциации. Гарвардская программа и международная Программа по гуманитарной политике и исследованию конфликтов (HPCR International) начали совместные действия по созданию PHAP, в задачи которой входило

32 Информация о HLA доступна по адресу: <http://www.humanitarianlogistics.org/about-hla/what-is-hla> (последнее посещение — декабрь 2011 г.).

33 См.: "Welcome to IHSA", доступно по адресу: <http://www.ihsa.info/> (последнее посещение — декабрь 2011 г.).

34 См.: Program on Humanitarian Policy and Conflict Research, Harvard University, доступно по адресу: <http://www.hpcrresearch.org> (последнее посещение — декабрь 2011 г.).

бы усиление защиты уязвимых групп населения, а также предоставление профессионалам разных стран возможности обмениваться с коллегами своими целями, стратегиями и методами работы при осуществлении гуманитарной деятельности. Организация предполагает заняться решением вопроса об удовлетворении неуклонно растущего спроса на постоянно действующую независимую платформу для профессионального обмена мнениями в гуманитарной сфере, способствовать усилиям гуманитарного сообщества по поиску ответов на возникающие вопросы и содействовать выражению независимой профессиональной точки зрения в дебатах, посвященных гуманитарной политике.

### *Международная ассоциация?*

Проведенный нами опрос общественного мнения выявил желание значительного числа респондентов иметь международную профессиональную ассоциацию гуманитарных работников — вместо нескольких национальных ассоциаций. Примечательно, что все до настоящего времени созданные ассоциации, действующие в гуманитарной сфере, являются международными по своему характеру, хотя они и занимаются конкретными профессиональными областями и ни одна из них пока не представляет широкого круга заинтересованных лиц, действующих в гуманитарном секторе, а некоторые из ассоциаций объединяют лишь выпускников какого-либо конкретного учебного заведения.

Это говорит о том, что существует по крайней мере два пути решения вопроса. Один — это создание профессиональной ассоциации, которая представляла бы всех профессионалов в гуманитарной области. Отдельные лица могли бы иметь членство во всемирной ассоциации, а также, возможно, и в более конкретной ассоциации, объединяющей ту или иную профессиональную направленность. Другой вариант — существующие ассоциации могли бы объединиться и создать всемирный альянс либо некую свободную структуру, построенную на принципе федерализма, позволив тем самым отдельным лицам, посредством участия в ассоциации конкретной профессиональной направленности, получить профессиональный статус, признаваемый во всем мире. Так или иначе, любая из возникших международных профессиональных гуманитарных ассоциаций будет выполнять ряд функций:

- одобрять список компетенций, необходимых для получения сертификата профессионального работника гуманитарной сферы;
- признавать конкретные направления карьерного роста и способы повышения квалификации для тех, кто начинает работать в этой сфере, и тех, кто хочет повысить свою квалификацию;
- консультировать по общим вопросам профессиональной ориентации, а также давать информацию о вакансиях, возможностях обучения и стажировки;

- отвечать за признание сертификатов, которые человек получает после прохождения обучения;
- она будет отвечать за рассмотрение жалоб в отношении отдельных лиц и создаст механизм прекращения их членства;
- распространять информацию об инициативах и сетях, направленных на обеспечение ответственности и качества работы, а также о разнообразных вновь создаваемых международных стандартах.

Подобные функции позволят профессиональной ассоциации содействовать повышению компетентности гуманитарных работников, оказывать помощь в создании возможностей карьерного роста, поддерживать профессиональную независимость работников и, в крайних случаях, принимать меры по поддержанию профессиональной репутации путем лишения конкретных лиц профессиональной аккредитации.

### Аккредитация и ответственность

Две основные трудности в создании профессиональной системы связаны с проблемой ответственности.

#### Аккредитация

Кто наделяет НПО или учебное заведение правом выдавать сертификат, и кто гарантирует качество такого заведения? Проблема гарантии качества и ответственности стоит в центре проблемы аккредитации. Аккредитация означает «дать официальное разрешение или одобрение; признать или поручиться за то, что что-либо соответствует стандарту»<sup>35</sup>. Так, чтобы иметь право выдавать дипломы, университеты должны получить официальное разрешение государственного аккредитационного органа: «Аккредитация — это экспертиза качества силами внешней организации, она проводится в системе высшего образования для проверки колледжей, университетов и образовательных программ в целях гарантии качества обучения и его совершенствования»<sup>36</sup>.

В нашем случае гарантируются два разных вида качества. Первый относится к собственно обучению. Находится ли оно на уровне современных требований, насколько оно релевантно и достаточно ли высок его уровень? Второй компонент — это те, кто доводит содержание учебного процесса до потребителя. Достаточно ли компетентны само заведение и его преподавательский состав? Насколько хорошо заведение зарекомендовало себя в плане качества работы?

Вопрос гарантии качества содержания обучения является продолжением дискуссии об основных компетенциях. Зачастую аккредитацию учебных

35 См. онлайн словарь Merriam Webster, который доступен по адресу: <http://www.merriam-webster.com/dictionary/accreditation> (последнее посещение — декабрь 2011 г.).

36 См. определение на сайте Совета по высшему образованию: <http://www.uv.es/alfa-acro/documentos/documentosinteres/27.htm> (последнее посещение — декабрь 2011 г.).

программ, общего содержания обучения и подготовки того или иного уровня осуществляет сам профессиональный орган. После этого пакет услуг предлагается практически как франшиза, которая может использоваться в целях обучения работодателями, инструкторами обучения и пр. Затем для обеспечения качества работы в рамках франшизы используется процесс аккредитации силами внешней организации.

За последние несколько лет, в связи с распространением дистанционного обучения и возникновением необходимости предъявления свидетельств об обучении в других странах, появились инновационные проекты, такие как проект, инициированный Агентством по обучению сотрудников НПО (Learning for NGOs — LINGOS), который называется Сертификация руководителей проектов в области «Управление проектами по развитию» (Project Management in Development — PMD PRO — Project Management certification). Проект был разработан организацией Управление проектами для неправительственных организаций (Project Management for Non-governmental Organisations — PM4NGOs)<sup>37</sup>, консорциумом, в который входят НПО, руководители программ для частного сектора и образовательные компании, для согласования общей концепции проектного управления с особенностями работы в области развития и в гуманитарном секторе. Проект PMD-Pro получил аккредитацию APMG-International — эта организация предоставляет услуги по аккредитации для организаций и частных лиц и завоевала признание во всем мире. Проект PMD-Pro ставит своей задачей:

- присвоение двух уровней профессиональной сертификации руководителям проекта в гуманитарном секторе (в настоящее время планируется и сертификация третьего уровня);
- предоставление профессионалам, занятым в гуманитарном секторе, образовательных ресурсов и услуг по сертификации, которые бы были полными, доступными и надлежащего уровня;
- интеграцию содержания обучения, отвечающего требованиям работы в рамках международного развития и гуманитарной помощи, в другие международно-признанные услуги по сертификации.

Этой работой в различных странах мира были охвачены более тысячи человек при помощи целого ряда агентств, включая благотворительную организацию World Vision — ее практические работники в нескольких странах мира стали участниками этих программ.

Еще одна организация, оказывающая услуги по аккредитации, — Международная ассоциация непрерывного образования (International Association for Continuing Education and Training — IACET)<sup>38</sup>, которая предоставляет услуги по гарантии качества работы организаций, занимающихся

37 Описание этого процесса сертификации см.: <http://ngolearning.org/pm4ngos/pages/certification.aspx> (последнее посещение — декабрь 2011 г.).

38 Информацию об IACET см.: <http://www.iacet.org/> (последнее посещение — декабрь 2011 г.).

обучением персонала. Если организацию признают соответствующей требованиям IACET, она получает аккредитацию. Эта аккредитация признается многими профессиональными организациями во всем мире, которые с удовольствием принимают свидетельства о непрерывном образовании, выданные после окончания курсов, которые проводятся агентством, обладающим такой сертификацией. Аккредитацию IACET предоставляет не отдельным учебным курсам *per se*, а организациям, которые проводят такие курсы.

Однако вполне вероятно, что после того как гуманитарный сектор признает профессиональную ассоциацию и придет к согласию в этом вопросе, она станет давать добро органам по гарантии качества и осуществлять надзор за их деятельностью, поскольку было бы весьма сложно свести количество таких органов к одному или двум, учитывая активное развитие гуманитарной области и существующие потребности в аккредитации. Краткий анализ взаимоотношений, формирующихся между НПО, органами по аккредитации и вузами, показывает стремительный рост таких связей:

- Манго (Mango) — финансовый курс в Ливерпульской школе тропической медицины (Liverpool School of Tropical Medicine), который позволяет накапливать зачетные баллы;
- Рабочая группа ООН по защите детей — Объединение по защите детей (UN Child Protection Working Group — Child Protection Cluster) — диплом, выдаваемый Квазулу-Натальским университетом в Южной Африке в партнерстве с университетами других стран мира;
- Британские организации по защите детей Plan International и Save the Children — рассматривают получение аккредитации для своих программ обучения на рабочем месте при помощи британской образовательной компании Edexcel;
- Христианская организация Tearfund выдает дипломы в области «Управление действиями по ликвидации последствий бедствий» (Disaster Management Diploma), аккредитованные британским Институтом лидерства и менеджмента (UK Leadership and Management Institute);
- Курсы благотворительной организации RedR позволяют накапливать зачетные баллы, а в скором будущем станут выдавать и сертификат при участии Оксфордского университета Брукс (Oxford Brooks University);
- Всемирная группа ООН по проблемам питания (UN Global Nutrition Cluster) — в партнерстве с Университетским колледжем, Лондон (University College London) и еще тремя университетами в Уганде, Ливане и Таиланде, — задачей которой является организация курса по проблемам питания;
- Международная Федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца инициировала получение постдипломного свидетельства, диплома, звания магистра наук или доктора философии через интернет при помощи Манчестерского университета (Manchester University).



Все перечисленные программы стремятся соединить строгость академического образования и профессиональные компетенции с потребностями практических работников. В принципе, это как раз то, что требуется. Конечно, хочется надеяться, что в недалеком будущем из отдельных инициатив, направленных на решение конкретных задач, эти первые шаги перерастут в некую более организованную структуру.

### *Ответственность перед клиентами*

Значительно более сложной проблемой, которая не дает покоя всем профессионалам, является создание системы, гарантирующей ответственность профессиональных работников перед своими основными клиентами: ответственность врачей перед пациентами, преподавателей — перед студентами, юристов — перед своими клиентами. Эта проблема является весьма сложной по двум основным причинам.

Во-первых, сложность проблемы обусловлена исторически. Большинство профессий зарождались как гильдии, то есть как самоопределяющиеся клубы, создаваемые для защиты привилегий клуба, недопущения в него чужаков и поддержания влияния и мистического ореола клуба в глазах тех, кто приобретает его услуги<sup>39</sup>. Лишь начиная с 1960-х гг. подобный элитарный подход стал подвергаться сомнению. Именно тогда возникло понятие ответственности перед клиентом. В конце 1980-х гг. Марк Фрэнкел размышлял о распространении «кодекса профессиональной этики» среди профессионалов как способа ликвидации разрыва между профессиональной ответственностью и ответственностью перед клиентом<sup>40</sup>. Профессии до сих пор приспособляются к миру, живущему в соответствии с демократическими принципами, пытаются отбросить наименее полезные рудиментарные аспекты своей истории.

Во-вторых, в действие вступает важная динамика в расстановке сил. По определению, профессионалы владеют экспертными знаниями и навыками, которыми не располагает все остальное общество. Тем не менее идет ли речь о пациентах или лицах, пострадавших в результате кризисной ситуации, общество нуждается в услугах этих самых профессионалов как раз тогда, когда клиент менее всего способен задавать вопрос о степени их надежности и уровне компетентности. Клиент нуждается в юристе, пациент нуждается во враче. Юрист же и врач, собственно, не нуждаются в данном конкретном клиенте или пациенте. Поэтому мы и стремимся создать отношение ответственности между немногочисленной элитарной влиятельной группой людей и многочисленной, однако не столь влиятельной

39 См.: Rosemary Stevens, 'Themes in the history of medical professionalism', in *Mount Sinai Journal of Medicine*, Vol. 69, No 6, November 2002, pp. 357—362.

40 См.: Mark Frankel, 'Professional codes: why, how, and with what impact?', in *Journal of Business Ethics*, Vol. 8, No 2—3, 1989, pp. 109—115.

и нуждающейся в профессиональных услугах группой в обстоятельствах, когда не обладающей влиянием группе часто приходится доверять себя компетентности профессионалов. Все это привело к возникновению трех подходов к проблеме ответственности.

Первый подход заключается в стремлении, в рамках самой профессии, создать кодексы надлежащего поведения и этики — по сути, создать некую систему саморегулирования. Примером тому является «Кодекс поведения НПО» (NGO Code of Conduct)<sup>41</sup>. Клиенты и бенефициарии не играют практически никакой роли в создании подобных кодексов. Второй подход — поскольку профессионалы и профессиональные ассоциации занимают видное положение в обществе, их можно привлечь к ответственности, возбуждая судебные иски о недобросовестной профессиональной практике или используя аналогичные правовые механизмы. В то время как подобные действия получают все большее распространение и даже становятся обычным явлением в индустриально-развитых странах, дороговизна и сложность таких судебных исков, их зависимость от функционирования и справедливости судебной системы ставят под вопрос их применение в большинстве ситуаций, где ведется гуманитарная деятельность.

Третий подход получил наибольшее распространение в последнее время. При этом профессиональные ассоциации, организации и компании, где работают профессионалы, а также государственные органы развивают политику жалоб и информирования о нарушениях и злоупотреблениях, а также создают механизмы, позволяющие отдельным работающим там людям сообщать об имеющихся нарушениях и злоупотреблениях<sup>42</sup>. Подобные механизмы исправно работают в том случае, если существует отлаженная система, при которой клиенты и получатели помощи знают о своем праве высказывать мнение и имеют свободный доступ к такому механизму, чтобы без риска для себя подать жалобу, а также если общественность обладает доказательствами того, что подача жалобы действительно изменит ситуацию к лучшему. Комитет рекламных стандартов Великобритании (Advertising Standards Authority) является хорошим примером должным образом организованного и эффективно действующего механизма, при помощи которого представители общественности могут без особых затруднений подать жалобу. Известно также, что обоснованные жалобы ведут к принятию мер<sup>43</sup>.

41 См.: Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief (Кодекс поведения Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца и неправительственных организаций (НПО) при предоставлении гуманитарной помощи в случае стихийных бедствий), доступно по адресу: <http://ifrc.org/en/publications-and-reports/code-of-conduct/> (последнее посещение — декабрь 2011 г.). Комментарии по поводу формирования, применения и будущего Кодекса см.: Peter Walker, 'Cracking the Code: the genesis, use and future of the Code of Conduct', in *Disasters*, Vol. 29, No 4, 2005, pp. 323—326.

42 См.: Bernard Barber, 'Control and responsibility in the powerful situations', in *Political Science Quarterly*, Vol. 93, No 4, 1978—1979, pp. 599—615.

43 См.: Advertising Standards Authority, 'How to complain', доступно по адресу: <http://asa.org.uk/Complaints/How-to-complain.aspx> (последнее посещение — декабрь 2011 г.).

## Заключение

Совершенно очевидно, что среда, в которой ведутся гуманитарные операции, эволюционирует. Также очевидно, что эволюционируют сообщество организаций, принимающих участие в предоставлении гуманитарной помощи, культурная среда и нормативно-правовая база, в рамках которых такие организации действуют.

Сегодня гуманитарная помощь занимает значительно более важное место в политике государств, чем это было два десятилетия назад, и сегодня нормативно-правовая база большинства стран требует значительно более высокой ответственности от всех организаций, предоставляющих услуги населению, прежде всего отчетности в том, на что идут деньги налогоплательщиков. Помимо всего прочего, развитие информационных технологий и средств связи, а также растущая глобализация в сфере торговли дают больше возможностей пострадавшим от кризиса сообществам выражать собственное мнение и требовать большей ответственности от тех, кто оказывает им жизненно важные услуги<sup>44</sup>. Также очевидно, что многие элементы профессионализма уже налицо или находятся в процессе становления. Уже существуют всемирные кодексы этики и стандартов компетенций. Создаются небольшие всемирные ассоциации, направляющие значительные усилия на поддержание профессионализма в своей области. Образовательные организации ищут пути получения более широкого признания своих курсов обучения, о чем свидетельствует недавнее создание Основ образовательных компетенций в сфере международного развития и гуманитарной деятельности (International Development and Humanitarian Trainer Competency Framework)<sup>45</sup>. Эти Основы, инициированные RedR UK и Bioforce, получили поддержку целого ряда организаций в гуманитарном секторе<sup>46</sup>; они устанавливают минимальные стандарты как для формального, так и неформального обучения.

Создается ощущение, что гуманитарная сфера находится на начальном, однако весьма конкретном, этапе пути к созданию более профессиональной структуры, и это говорит о том, что настало время и имеется возможность изучить все аспекты подобной эволюции. Приступая к изучению проблемы, мы должны обратить особое внимание на следующие четыре весьма важных вопроса. Первый — это вопрос эмансипации. Часто приходится слышать жалобы от гуманитарных работников Юга на то, что система оказывает предпочтение кандидатам

44 Например, инициатива «Диалог с населением, пострадавшим от бедствий» (Communicating with Disaster Affected Communities — CDAC) и проект Infoaid работают сообща с целью содействия гуманитарным организациям в их попытках интегрировать двустороннюю коммуникацию в свои программы ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. В последние несколько лет они получили широкую известность в связи с их усилиями, направленными на превращение такого подхода в стандартную практику гуманитарной деятельности.

45 Информацию об «Основах образовательных компетенций» см. на веб-сайте RedR UK: [http://www.redr.org.uk/en/Resource\\_Document/Resource\\_Download.cfm/rid/EA2726FF-85F7-4E90-BECD8BEE2DE3CD28](http://www.redr.org.uk/en/Resource_Document/Resource_Download.cfm/rid/EA2726FF-85F7-4E90-BECD8BEE2DE3CD28) (последнее посещение — декабрь 2011).

46 В их числе такие организации, как BOND, ELRHA, Intrac, Mango и People in Aid.

из северных стран, которые могут получить имеющиеся ныне профессиональные квалификации, обычно ассоциируемые с возможностью карьерного роста, а именно дорогостоящую степень магистра наук, в университетах северных стран. В рамках любой формирующейся системы доступ к системе аккредитации и квалификации должен быть в максимальной степени равноправным и основанным прежде всего на заслугах, а не на принадлежности к той или иной национальности и не на уровне достатка. Мы можем представить себе ситуацию в будущем, когда местные учебные заведения в самых разных странах мира смогут получить сертифицированную учебную программу от международной профессиональной ассоциации гуманитарных работников, а также аккредитацию своего профессионального соответствия в области образования от международно-признанной организации, чтобы иметь возможность предлагать образовательные услуги того же уровня компетентности, что и университеты во Франции или Канаде, однако соответствующие местным условиям по цене и доступности. Такая подготовка признавалась бы имеющей равную ценность независимо от того, где она была получена. В рамках более глобализованной профессиональной системы доступ к обучению станет более или менее равноправным.

Второй вопрос — это вопрос альтруизма и добровольчества. Выражается некоторое беспокойство по поводу того, что более профессиональная система будет означать и более материально-ориентированную, более протекционистскую систему, и тогда элита станет использовать профессию в целях собственного обогащения. Действительно, в ряде профессий, особенно тех, где практика лицензируется государством, поддерживаются высокие ставки оплаты услуг, как можно видеть на примере медицины и права, однако другие профессии, как это видно на примере образования, не пошли таким путем. Чувство служения людям, чувство альтруизма являются центральными для большинства профессий, и нет оснований полагать, что они не сохранятся в гуманитарной профессии. Также мы должны совершенно четко сказать, что формирование профессии гуманитарного работника не исключит другие профессии. Подобно тому как в преподавательской профессии важную роль играют помощники учителей, администраторы и родители-добровольцы, столь же важны в гуманитарной профессии будут сотрудники служб поддержки и местные добровольцы. В рамках партнерства между британской благотворительной организацией Save the Children, Bioforce и NOHA (Network of Humanitarian Assistance — Сеть организаций, предоставляющих гуманитарную помощь) начался первый пилотный проект «Европейский добровольческий корпус гуманитарной помощи» (European Voluntary Humanitarian Aid Corps)<sup>47</sup>. Цель проекта — набор и подготовка добровольцев для реализации гуманитарных программ, финансируемых Евросоюзом. В ближайшие несколько месяцев начнется

47 Европейский добровольческий корпус гуманитарной помощи финансируется Бюро Европейской комиссии по гуманитарной помощи (European Community Humanitarian Office — ECHO) в рамках Лиссабонского договора ЕС (2007/С 306/01, 13 декабря 2007 г.). См. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/413&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (последнее посещение — декабрь 2011 г.).

реализация еще нескольких пилотных проектов, инициированных Красным Крестом и организацией Voluntary Service Overseas (Добровольческая деятельность за рубежом). Существуют все предпосылки того, что последующие проекты будут основаны на сотрудничестве с организациями, представляющими другие континенты, и среди прочих использовать добровольцев из стран Африки и Азии.

Третий аспект этой проблемы таков: намерение не только стремиться к профессионализму, но и сформировать профессиональную структуру позволит тем, кто близко к сердцу воспринимает гуманитарные проблемы, в организованном порядке получить возможность высказывать свое мнение, независимое от мнения работодателей. Это не предполагает, что работодателям и нанимающим сотрудников организациям все эти проблемы безразличны, скорее, это является признанием того, что они испытывают давление иных сил и что на них действуют иные стимулы. Сегодня такая тенденция наиболее наглядно проявляется в сфере здравоохранения, где зачастую присутствует здоровая напряженность между мнением профессионального медицинского органа и мнением администрации больницы. В гуманитарном секторе также существует потребность в подобном независимом мнении.

И наконец, динамичное стремление к профессионализму оказывает все возрастающее давление на стремление гуманитарного сектора выработать творческий подход к проблеме ответственности перед своими клиентами и бенефициариями.

Профессионализм и формирование профессиональных структур не решают всех проблем, связанных с деятельностью гуманитарных организаций. Они мало что меняют в структуре финансирования, в той напряженности, которая существует между гуманитарными и негосударственными акторами и которая способствует возникновению и углублению кризиса. Однако профессионализм и формирование профессиональных структур позволяют обеспечить более высокий уровень ответственности и неизменно высокое качество предоставляемой гуманитарной помощи. Они создают дополнительный механизм, который позволяет повысить независимость гуманитарной деятельности от политических и корпоративных интересов. И что самое важное, они позволяют еще более утвердить принципы сочувствия и компетентности в гуманитарной деятельности.

# Имплементация международного гуманитарного права и предоставление защиты и помощи жертвам войны: различные механизмы и подходы

**Тони Пфаннер\***

Д-р Тони Пфаннер является главным редактором Международного журнала Красного Креста. Он руководил несколькими делегациями МККК на местах и возглавлял Юридический отдел МККК.

## **Краткое содержание**

*Настоящая статья представляет собой обзор различных механизмов, предназначенных для улучшения положения лиц, пострадавших в результате вооруженного конфликта. Некоторые из таких механизмов закреплены в международном гуманитарном праве, но многочисленные акторы все чаще вносят свой вклад в его имплементацию за изначальными границами, установленными для этой цели. Органы, осуществляющие контроль за соблюдением прав человека, различные органы и агентства Организации Объединенных Наций и региональных организаций, а также правительственные и неправительственные организации стараются*

\* Мнения, высказываемые здесь, отражают точку зрения автора и не обязательно позицию МККК.

*рассматривать вопросы, обусловленные ситуациями вооруженного конфликта. Однако гуманитарная деятельность, не связанная ни с какой политической повесткой дня и сочетающая предоставление защиты и помощи, часто оказывается единственным средством, которое может облегчить тяжелое положение жертв вооруженных конфликтов.*

: : : : : :

На последней Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца МККК напомнил собравшимся делегатам, что «основной причиной страданий во время вооруженных конфликтов и нарушений МГП является не отсутствие норм и их несостоятельность, а неисполнение уже существующих норм в силу отсутствия политической воли либо по другим причинам»<sup>1</sup>. В пылу битвы, когда те, кто ведет войну, и их жертвы находятся в плену недоверия и враждебности, соблюдать нормы права нелегко. Страсти накаляются, и ненависть и желание отомстить становятся причиной грабежей и разбоя, когда абсолютно забываются призывы к сохранению хоть капли гуманности даже в самых экстремальных ситуациях. Но все-таки такие призывы должны звучать — это и есть цель международного гуманитарного права.

В настоящей статье рассматривается вопрос о том, как выполняется международное гуманитарное право и как предоставляется защита и помощь жертвам войны<sup>2</sup>. В первой части описываются механизмы, предусматриваемые самим международным гуманитарным правом, и кратко анализируется их значение на практике. Особое внимание уделяется работе МККК и соблюдению международного гуманитарного права в немеждународных вооруженных конфликтах. Затем рассматривается все набирающая силу тенденция, когда правозащитные органы, осуществляя мониторинг, внимательно следят за ситуациями вооруженных конфликтов. Далее перечисляются организации и агентства, которые помогают жертвам войны добиться уважения их прав и их личности независимо от механизмов, предусмотренных международным гуманитарным правом, то есть через систему ООН, региональные организации, межправительственные организации и НПО. Механизмы и подходы сильно отличаются друг от друга. Для того чтобы защита и помощь жертвам войны были эффективными, усилия на

1 *Международное гуманитарное право и вызовы современных вооруженных конфликтов*. Документ, подготовленный Международным Комитетом Красного Креста для XXX Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца, проходившей 26—30 ноября 2007 г. в Женеве (Швейцария)/*Международный журнал Красного Креста*, № 867, сентябрь 2007 г., с. 4.

2 В 2003 г. МККК организовал серию региональных семинаров экспертов, чтобы обсудить возможности улучшения соблюдения международного гуманитарного права (МГП), см.: *Improving compliance with international humanitarian law*, ICRC Expert Seminars, Report prepared by the International Committee of the Red Cross, Geneva, October 2003 — это приложение к докладу, который МККК представил XXVIII Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца, декабрь 2003 г., с. 48—74, на английском языке доступно по адресу <http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/5tam64?opendocument> (посещение 28 мая 2009 г.).



международном уровне следует соотносить со сравнительным анализом преимуществ различных механизмов и акторов.

## Механизмы, предусмотренные международным гуманитарным правом

Обязательство сторон в конфликте соблюдать и обеспечивать соблюдение международного гуманитарного права

Женевские конвенции 1949 г. и Дополнительный протокол I к ним 1977 г. предусматривают, что стороны в международном вооруженном конфликте должны соблюдать и обеспечивать соблюдение этих договоров. Поэтому каждая сторона обязана сделать все необходимое для того, чтобы все органы власти и лица, находящиеся под ее контролем, соблюдали нормы международного гуманитарного права. Меры правоприменения, гарантирующие выполнение этого права, могут быть самыми разнообразными, как превентивные, так и репрессивные. Хотя в настоящей статье внимание сосредоточено на правовых мерах, другие неюридические шаги по созданию обстановки, способствующей соблюдению минимальных норм даже в самых тяжелых ситуациях, абсолютно необходимы, чтобы у права был шанс быть выполненным.

Что касается практической деятельности, стороны в вооруженном конфликте должны издать приказы и инструкции, обеспечивающие соблюдение этих норм, и должны контролировать их имплементацию<sup>3</sup>. В этом отношении большая ответственность лежит, в частности, на военных командирах<sup>4</sup>. Но в конечном итоге каждый солдат и каждое лицо, участвующее в конфликте, должны соблюдать нормы гуманитарного права<sup>5</sup>.

Международное гуманитарное право, регулирующее немеждународные вооруженные конфликты, отличается характерной чертой<sup>6</sup>: оно адресовано не только государствам — участникам этих договоров, но более широко — всем «сторонам в конфликте» согласно общей статье 3<sup>7</sup>, или в

3 Статья 80 Дополнительного протокола I (ДП I).

4 См.: Уильямсон, Джейми Аллан. Некоторые размышления об ответственности командования и уголовной ответственности/*Международный журнал Красного Креста*, № 870, июнь 2008 г., с. 131—153.

5 См. также: the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY), *Prosecutor v. Dusko Tadic*, Case No. IT-94-1, Decision on the Defence Motion on Jurisdiction (Trial Chamber), 10 August 1995, paras. 31 and 36, and Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction (Appeals Chamber), 2 October 1995, para. 128.

6 Это создает трудности и в плане юридического толкования. См., например: Jean Pictet, *The 1949 Geneva Conventions, Commentary*, Geneva, ICRC, 1952—1959, Vol. I, p. 37, и *Комментарий к Дополнительному протоколу к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающемуся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (Протокол II)*/Редакторы Ив Сандо, Кристоф Свинарски, Бруно Циммерман, Москва, МККК, 1998, с. 73—74.

7 О различных типах вооруженных конфликтов см.: Вите, Сильван. Типология вооруженных конфликтов в международном гуманитарном праве: правовые концепции и реальные ситуации/*Международный журнал Красного Креста*, № 873, март 2009 г., с. 91—126.

соответствии с Дополнительным протоколом II — «антиправительственным вооруженным силам или другим организованным вооруженным группам»<sup>8</sup>, не придавая им, однако, какого-либо правового статуса<sup>9</sup>. Общая статья 3 регулирует даже ситуации<sup>10</sup>, когда государственные структуры полностью разрушены<sup>11</sup>, потому что конфликт такого типа может происходить без участия самого государства. Каждая сторона в конфликте должна соблюдать и обеспечивать соблюдение международного гуманитарного права ее вооруженными силами и другими лицами или группами, действующими *de facto* по ее указаниям или под ее контролем. Как и в международных вооруженных конфликтах, нормы, регулирующие немеждународные вооруженные конфликты предназначены для всех лиц, принимающих непосредственное участие в военных действиях<sup>12</sup>, и обязывают их вести себя определенным образом<sup>13</sup>.

## Меры по имплементации на национальном уровне

Для обеспечения применения международного гуманитарного права в ситуациях вооруженного конфликта должен быть полностью задействован целый ряд имплементационных механизмов, предусматриваемых в самом праве, в том числе в мирное время. Национальные меры по имплементации гуманитарного права проистекают из обязательства, данного государствами — участниками договоров по гуманитарному праву<sup>14</sup> соблюдать эти договоры

8 Статья 1(1), с добавленным впоследствии в Протокол ограничением, которое требует, чтобы они осуществляли «такой контроль над частью ее территории, который позволяет им осуществлять непрерывные и согласованные военные действия и применять настоящий Протокол».

9 Общая статья 3, п. 2.

10 Ни Протокол II, ни право прав человека не предоставляют правовых ответов на эти ситуации, поскольку и то, и другое подразумевает, что государство является «действующим лицом».

11 В англоговорящих странах часто используется термин 'failed state' (несостоятельное государство). См. результаты первого периодического совещания государств — участников Женевских конвенций по международному гуманитарному праву, Женева, 19—23 января 1998 г., Document No 37, p. 802, Section 2, *Armed Conflicts Linked to the Disintegration of State Structures*. См. также: Robin Geiss, 'Failed States'. *Die normative Erfassung gescheiterter Staaten*, Duncker & Humboldt, Berlin, 2005.

12 См.: 'Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian Law', *International Review of the Red Cross*, Vol. 90, No. 872, December 2008, pp. 991—1047.

13 ICTY, *Prosecutor v. Tadic*, Decision on the Defence Motion on Jurisdiction, примечание 5 выше, пп. 65—67, и Theodor Meron, 'International Criminalization of Internal Atrocities', *American Journal of International Law*, Vol. 89, 1995, p. 561 ff.

14 Это, частности, Женевские конвенции от 12 августа 1949 г. [Женевская конвенция от 12 августа 1949 года об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях (ЖК I); Женевская конвенция от 12 августа 1949 года об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море (ЖК II); Женевская конвенция от 12 августа 1949 года о защите гражданского населения во время войны (ЖК IV)] и Дополнительные протоколы I и II к ним от 8 июня 1977 г. [Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I) от 8 июня 1977 г. (ДП I); Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (Протокол II) от 8 июня 1977 г. (ДП II)]. Полный список всех договоров см.: <http://>

и обеспечивать их соблюдение. Это обязательство четко формулируется в целом ряде положений, которые обязывают государства принимать определенные меры по имплементации. Более того, как и все международные договоры, инструменты гуманитарного права требуют, чтобы некоторые положения нашли отражение в национальном законодательстве, если этого еще не сделано.

Общее обязательство принять «меры по выполнению» изложено в статье 80 Протокола I, которая устанавливает, что стороны «без промедления принимают все необходимые меры по выполнению обязательств, возлагаемых на них Конвенциями и настоящим Протоколом». Среди многочисленных мер, изложенных в Женевских конвенциях и Дополнительных протоколах к ним особое значение имеют два типа мер, которые должны быть приняты на национальном уровне, а именно: принятие государствами национального законодательства для обеспечения применения договоров<sup>15</sup> и меры, касающиеся распространения информации и подготовки.

Национальное законодательство, касающееся имплементации, необходимо для тех положений договоров, которые не обладают сами по себе исполнительной силой и поэтому требуют законодательного акта, чтобы быть применимыми. Кроме общего обязательства обеспечить применение договоров посредством первичного и вторичного законодательства<sup>16</sup>, четыре Женевские конвенции и Протокол I предлагают государствам принять все необходимые законодательные меры для определения соответствующих уголовных санкций за серьезные нарушения международного уголовного права<sup>17</sup>. И наконец законодательство необходимо для того, чтобы можно было в любое время предотвратить неправомерное использование эмблемы и отличительных знаков и наказать за такое применение<sup>18</sup>. Однако многочисленные усилия по упрочению основанных на договорах обязательств по предотвращению нарушений международного гуманитарного права не привели к желаемым результатам. Например, предложение обязать государства

[www.icrc.org/ihl.nsf/TOPICS?OpenView](http://www.icrc.org/ihl.nsf/TOPICS?OpenView) (посещение 28 мая 2008 г.). Этот вопрос рассматривается каждые два года Генеральной Ассамблеей ООН: см.: *О состоянии Дополнительных протоколов к Женевским конвенциям 1949 г., касающихся защиты жертв вооруженных конфликтов, A/RES/63/125* (2008).

15 Женевские конвенции (статья 48, ЖК I; статья 49, ЖК II; статья 128, ЖК III; статья 145, ЖК IV) и статья 84 ДПП I требуют, чтобы Высокие Договаривающиеся Стороны направляли «друг другу через посредство депозитария и, в случае необходимости, через посредство держав-покровительниц свои официальные переводы настоящего Протокола, а также законы и положения, которые они могут принять для обеспечения его применения». Переводы (на языки, отличные от языка оригинальных текстов) должны быть сделаны правительственными органами власти. Надлежащие «законы и положения» — это законодательные акты, принимаемые различными органами власти, наделенными полномочиями принимать вторичное законодательство, которое имеет отношение к применению этих инструментов.

16 Статья 48, ЖК I; статья 49, ЖК II; Article 128, ЖК III; статья 145, ЖК IV. Дополнительный протокол I излагает то же самое обязательство в статье 84.

17 Определено в статье 50, ЖК I; статье 51, ЖК II; статье 130, ЖК III; статье 147, ЖК IV; и статьях 11(4) и 85, ДПП I.

18 Статьи 53—54, ЖК I; статьи 43—45, ЖК II.

представлять доклады международной комиссии о том, как применяются национальные меры, было отклонено<sup>19</sup>.

Чтобы право было действенным и предоставляло эффективную защиту людям, пострадавшим от вооруженного конфликта, совершенно необходимо, чтобы это право было широко известно и чтобы те, кому придется его применять, получили соответствующую подготовку. Деятельность по распространению знаний и информации должна активизироваться во время войны, но проводить ее следует уже в мирное время. Государства взяли на себя обязательство распространять тексты договоров в мирное время и во время войны, а также включить их изучение в программы военной и, если возможно, гражданской подготовки, чтобы вооруженные силы и все население были знакомы с их содержанием<sup>20</sup>. Международное гуманитарное право состоит в основном из обязанностей, которые вооруженные силы и другие воюющие должны выполнять, и поэтому оно должно являться неотъемлемой частью их регулярного обучения и практической подготовки. И все же, несмотря на свою значимость, нормы права войны часто присутствуют в очень малом объеме в программах военной подготовки большинства стран.

Мерами по имплементации, которые требуется принять в мирное время для выполнения обязательства распространять знания о Женевских конвенциях и Протоколах к ним «как можно шире», являются подготовка квалифицированного персонала<sup>21</sup>, назначение юридических советников в вооруженные силы<sup>22</sup>, привлечение внимания к обязанностям командиров<sup>23</sup> и специальная подготовка для военных и властей, которым, возможно, будет поручено взять на себя соответствующие обязанности<sup>24</sup>.

19 На заседании межправительственной группы экспертов — см.: Меры по выполнению решений Международной конференции по защите жертв войны (Женева, 30 августа — 1 сентября 1995 г.) / *Международный журнал Красного Креста*, № 304, январь — февраль 1995 г., с. 4—38. Документ содержит предложение МККК о создании системы докладов и сообщении международному комитету экспертов в области МГП «для рассмотрения докладов и сообщения государствам информации о любых вопросах, касающихся имплементации МГП» (с. 25—27).

20 Статья 47, ЖК I; статья 48, ЖК II; статья 127, ЖК III; статья 144, ЖК IV (формулировки почти идентичны во всех четырех Конвенциях); статьи 19 и 83, ДП I; статья 19, ДП II.

21 Пункт 1 статьи 6 ДП I требует, чтобы «Высокие Договаривающиеся Стороны [...] прилага[ли] усилия для подготовки специального персонала с целью содействия применению Конвенций и настоящего Протокола и, в частности, деятельности Держав-покровительниц». Эта подготовка должна проводиться с помощью национального общества.

22 Статья 82, ДП I. Роль юридических советников будет заключаться в том, чтобы «давать советы военным командирам на соответствующем уровне о применении Конвенций и настоящего Протокола и о соответствующем инструктаже вооруженных сил по этому вопросу».

23 Статья 87, п. 1, ДП I.

24 Статья 83, ДП I. Знание международного гуманитарного права требуется и гражданским, и военным представителям власти, которые во время вооруженного конфликта принимают на себя обязанности в отношении применения Конвенций и настоящего Протокола, и, следовательно, в отношении покровительствуемых лиц. Пункт 2 содержит требование, чтобы такие представители власти были «полностью ознакомлены с их текстами».

## Наказание за нарушения

В нескольких статьях Женевских конвенций и Протокола I<sup>25</sup> названы нарушения, за совершение которых государства — участники этих инструментов должны наказывать совершивших их лиц. Все другие нарушения являются поведением, противоречащим Конвенциям и Протоколу, и должны повлечь за собой административные, дисциплинарные и уголовные меры, которые договаривающиеся стороны должны принять для наказания совершающих их лиц. Серьезные нарушения четко перечислены; отличительной чертой таких нарушений является то, что стороны в конфликте и другие договаривающиеся стороны обязаны преследовать в судебном порядке или выдавать лицо, совершившее такое нарушение, независимо от его гражданства и места совершения нарушения в соответствии с принципом универсальной уголовной юрисдикции<sup>26</sup>. Серьезные нарушения считаются военными преступлениями<sup>27</sup>. Особенно важно наказывать за нарушения на национальном уровне сразу же после начала конфликта и в ходе его протекания, чтобы избежать негативной спирали серьезных и повторяющихся нарушений права. Для целей сдерживания и принуждения система наказаний должна быть неотъемлемой частью любой логичной правовой системы<sup>28</sup>.

Поскольку систему универсальной уголовной юрисдикции государства оставляли до значительной степени в латентном состоянии, раньше не было сколько-нибудь эффективных судебных процессов и наказаний за такие виды преступлений. Однако международные механизмы, такие как специальные Уголовные трибуналы по бывшей Югославии и Руанде, учрежденные Советом Безопасности ООН<sup>29</sup>, и особенно Международный уголовный суд, послужили импульсом для судебных преследований на национальном уровне. Международное уголовное право и его применение международными судами и трибуналами играют все возрастающую роль в толковании международного гуманитарного права, принудительном обеспечении его исполнения и в развитии персональной уголовной ответственности за военные преступления, а также преступления против человечности и геноцид, которые часто совершаются во время вооруженных конфликтов. Роль

25 Статьи 49—54, ЖК I; статьи 50—53, ЖК II; статьи 129—132, ЖК III; статьи 146—149, ЖК IV и статьи 85—89, ДП I.

26 Этот принцип налагает на государства — участников договоров по гуманитарному праву обязательство преследовать в судебном порядке и наказывать лиц, совершивших серьезные нарушения. Обязательство является абсолютным и не может быть изменено даже по соглашению между заинтересованными сторонами (см. общие статьи: статья 51, ЖК I; статья 52, ЖК II; статья 131, ЖК III; статья 148, ЖК IV). Однако сам по себе принцип универсальной юрисдикции означает только то, что за нарушения (как серьезные, так и нет) любое государство может осуществлять судебное преследование и определять наказания.

27 Статья 85, п. 5, ДП I.

28 См. выпуск Международного журнала Красного Креста, посвященный этой теме: *Международный журнал Красного Креста*, № 870, июнь 2008 г.

29 S/RES/827 (1993) resp. RES/955 (1994).

Международного уголовного суда является дополнительной по отношению к национальным системам правосудия. Он будет расследовать и преследовать в судебном порядке только в тех случаях, когда государство «не желает или не способно вести расследование или возбудить уголовное преследование должным образом»<sup>30</sup>.

Доверие к Международному уголовному суду и его способность исполнить свою роль, заключающуюся в наказании за международные преступления, зависит от признания его как можно большим числом государств. Тот факт, что целый ряд влиятельных государств и некоторые государства, участвующие в настоящее время в вооруженных конфликтах, не ратифицировали Римский статут, указывает на двойные стандарты в имплементации международного уголовного права. Это до некоторой степени подрывает доверие к нему и, кажется, подтверждает, что политические соображения берут верх даже в случае совершения международных преступлений. Более того, международная правовая система, которая в основном направлена на наказание преступников, часто может действовать только по истечении многих лет после завершения конфликта и не может заменить несудебные методы<sup>31</sup>, хотя создание международных судов и трибуналов серьезно способствовало обращению к этому механизму для принуждения к соблюдению международного гуманитарного права.

## Процедура расследования

Процедура расследования предусматривается в Женевских конвенциях<sup>32</sup>, но до сегодняшнего дня ни разу не применялась после ее принятия в 1929 г.<sup>33</sup> Зависимость этого механизма от согласия воюющих является, несомненно, причиной того, почему его так и не проверили на практике.

## Международная комиссия по установлению фактов

Статья 90 Дополнительного протокола I была попыткой систематизировать процесс расследования путем учреждения Международной комиссии по установлению фактов. Эта Комиссия уполномочена «расследовать любые факты, которые, как предполагается, представляют собой серьезное нарушение, как

30 См.: статья 17, Римский статут Международного уголовного суда от 7 июля 1998 г.

31 См.: Marco Sassòli, 'Humanitarian law and international criminal law', in Antonio Cassese (ed.), *The Oxford Companion to International Criminal Justice*, Oxford University Press, Oxford 2009, pp. 111—120.

32 Статья 52, ЖК I; статья 53, ЖК II; статья 132, ЖК III; статья 149, ЖК IV. Процедуру расследования, о которой идет речь в этой общей статье, следует отличать от расследования, осуществляемого удерживающей державой в соответствии со статьей 121, ЖК III или статьей 131, ЖК IV (ранение или убийство военнопленных или гражданских интернированных лиц в особых обстоятельствах).

33 Конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях от 27 июля 1929 г., статья 30. Этот механизм был вновь установлен в каждой из Конвенций 1949 г. Более подробно см.: Sylvain Vité, *Les procédures internationales d'établissement des faits dans la mise en œuvre du droit international humanitaire*, Bruylant, Brussels, 1999, p. 30.



оно определяется Конвенциями и настоящим Протоколом, или другое серьезное нарушение Конвенций или настоящего Протокола»<sup>34</sup> и «содействовать путем оказания своих добрых услуг восстановлению уважительного отношения к Конвенциям и к настоящему Протоколу». В частности, идея заключалась в том, что деятельность Комиссии должна помочь предотвратить эскалацию споров и насилия во время конфликта. Но сомнительно, что она могла добиться этого на практике без оперативного отделения на местах и необходимой возможности быстрого реагирования.

Комиссия компетентна устанавливать факты, а не принимать решения по правовым вопросам и не судить<sup>35</sup>, но даже при этом ограничении (только установление фактов)<sup>36</sup>, ее выводы часто привели бы к их правовой категоризации и выяснению ответственности<sup>37</sup>. В соответствии со статьей 90, п. 5, Комиссия должна представить заинтересованным сторонам доклад об установленных ею фактах и рекомендации, которые она сочтет нужными. Эта статья далее уточняет в подпункте (с), что Комиссия не будет обнародовать свои выводы, если все стороны в конфликте не обратятся к ней с просьбой сделать это<sup>38</sup>. Тот факт, что ее выводы должны оставаться конфиденциальными, напоминает *modus operandi* МККК, но на самом деле конфиденциальность не является правильным методом работы международной комиссии.

В принципе, Международная комиссия по установлению фактов может начать расследование, только если все заинтересованные стороны дали свое согласие<sup>39</sup>, но ничто не мешает третьему государству обратиться к

34 Выражение «серьезное нарушение» имеет конкретное значение и относится к нарушениям, перечисленным в качестве таковых в четырех Конвенциях и в Протоколе I. Однако выражение «другое серьезное нарушение» Комиссия может понимать по собственному разумению. Как замечает Эрик Давид в своем труде «Принципы права вооруженных конфликтов», с. 669—670, из очень общих формулировок статьи 90(2)(d) можно понять, что Комиссию могут попросить расследовать нарушения права вооруженных конфликтов, совершенные во время немеждународного вооруженного конфликта. Статья 90(2)(d) говорит о «других ситуациях», то есть ситуациях иных, нежели серьезное нарушение Женевских конвенций и Протокола I; она требует согласия не «Высоких Договаривающихся Сторон», но стороны в конфликте и «другой заинтересованной стороны или сторон».

35 Yves Sandoz, Christophe Swinarski, Bruno Zimmermann, *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, с. 1045, п. 3620.

36 Роль Комиссии может расширяться за пределы простого установления фактов, поскольку она уполномочена предложить свои добрые услуги для содействия восстановлению отношения уважения к Конвенциям и Протоколу I. Под выражением «добрые услуги» мы можем понять сообщение выводов о фактах, предложения о возможностях мирного урегулирования, замечания заинтересованных государств в письменной или устной форме (*ibid.*, с. 1046, п. 3625).

37 Эрик Давид, примечание 34 выше, с. 672.

38 Возникает недоумение: как может сторона, против которой совершено нарушение, быть заинтересована в работе Комиссии, которая не имеет полномочий наказывать и которая не обнародует свои выводы, даже если она обнаруживает ужасающую резню? Единственно возможная «санкция» — опубликование результатов расследования — практически исключается. Хотя конфиденциальность бывает оправдана в случае организации, работающей в интересах жертв на местах, это сомнительно, когда речь идет об установлении фактов, если это не служит целям содействия судебному уголовному преследованию на национальном уровне.

39 Статья 90, ДП I. В любом случае, признание компетенции Комиссии подозреваемым государством



Комиссии с просьбой о расследовании серьезного нарушения гуманитарного права, совершенного стороной в конфликте, если эта сторона также признала компетенцию Комиссии<sup>40</sup>. Такая возможность возникает из обязательства «обеспечить соблюдение» права вооруженных конфликтов.

Хотя Комиссия была учреждена в 1991 г., она еще ни разу не действовала<sup>41</sup>, и вряд ли это произойдет, если у нее не будет полномочий начинать расследование по своей собственной инициативе, или по просьбе только одной из сторон в конфликте, или в силу решения другого органа (например, Совета Безопасности ООН)<sup>42</sup>. На практике комиссии по расследованию, учрежденные и навязанные даже нежелающим этого государствам Советом Безопасности ООН<sup>43</sup>, могут в большей мере оправдать ожидания международного сообщества.

### Державы-покровительницы

Держава-покровительница — это нейтральное государство, уполномоченное воюющим государством защищать его интересы и интересы его граждан перед государством противника<sup>44</sup>. У нее двоякая роль: она может осуществлять операции по оказанию гуманитарной помощи и предоставлению защиты жертвам и в то же самое время контролировать соблюдение воюющими их правовых обязательств. Задачи держав-покровительниц огромны и разнообразны, учитывая потребности лиц, находящихся под защитой, например Женевских конвенций III или IV.

После Второй мировой войны эта система очень редко приводилась в действие<sup>45</sup>, и шансы, что она будет успешно использоваться в будущем,

не гарантирует, конечно, что процедура будет успешной: воюющее государство, обвиняемое в нарушении права вооруженных конфликтов, вряд ли будет помогать органу, устанавливающему факты и уполномоченному установить истинность такого обвинения (Давид, примечание 34 выше, с. 672–676).

40 «Факультативная компетенция»: статья 90(2)(d). Однако государства, которые ратифицируют Дополнительный протокол I, могут сделать заявление о признании «обязательной компетенции» этого органа заранее (статья 90(2)(a)).

41 См. веб-сайт Комиссии <http://www.ihffc.org/> (посещение 1 июня 2009 г.).

42 Более подробно см.: Vité, примечание 33 выше, pp. 43, 99, 117.

43 Например, действуя в соответствии с Главой VII Устава Организации Объединенных Наций и принимая Резолюцию 1564 (2004), Совет обратился с просьбой к Генеральному секретарю незамедлительно учредить международную комиссию по расследованию сообщений о нарушениях прав человека в Дарфуре и определить, имели ли там место акты геноцида.

44 Статьи 8 и 10, ЖК I—III; статьи 9 и 11 ЖК IV.

45 Бюнзон, Франсуа. *Международный Комитет Красного Креста и защита жертв войны*, Москва, МККК, 2005, с. 1149—1154. К этим событиям относятся Суэцкий кризис (1956 г.), кризис в Гоа (1961 г.), Бизертинский конфликт между Францией и Тунисом (1961 г.), Индо-Пакистанский конфликт (1971 г.) и конфликт между Аргентиной и Соединенным Королевством (1982 г.). *‘Et même dans ces cas, le fonctionnement de l’institution était soit incomplet, soit le résultat du hasard, soit sujet à controverse’*: Georges Abi Saab, ‘Les mécanismes de mise en œuvre du droit humanitaire’, *Revue Générale de Droit International Public*, Vol. 82, 1978, pp. 103—129. Эту неудачу можно объяснить главным образом политическими мотивами. Редко какое государство согласится на контроль со стороны третьего государства в ситуации вооруженного конфликта.

невелики, учитывая политически деликатную роль, которую придется играть государству для выполнения своих обязанностей в качестве державы-покровительницы<sup>46</sup>. Статья 5 Протокола I, которая поручает МККК новую роль, разрешает ему предлагать «свои добрые услуги сторонам, находящимся в конфликте, с целью назначения без промедления Державы-покровительницы с согласия сторон, находящихся в конфликте»<sup>47</sup>. Однако МККК чаще действовал как субститут<sup>48</sup>, потому что на самом деле он брал на себя выполнение большинства гуманитарных задач, стоящих перед державами-покровительницами. Он делал это без ущерба для других своих общепризнанных видов работы, но ограничиваясь гуманитарной деятельностью в соответствии со своей миссией.

### Возмещение ущерба

Во время международного вооруженного конфликта воюющие стороны могут быть привлечены к ответственности за нарушения международного гуманитарного права. Обязанность выплатить компенсацию за нарушения международного гуманитарного права устанавливается в статье 91 Протокола I и даже уже в статье 3 Гаагской конвенции 1907 г.<sup>49</sup> В соответствии с положениями общего международного права, касающимися ответственности государств, компенсацию следует понимать шире, чем возмещение ущерба<sup>50</sup>, потому что она включает ряд мер, в том числе средства реституции, не имеющие денежного выражения (восстановление ситуации, существующей до совершения противоправного действия), сатисфакцию (признание или извинения) и (или) реабилитацию (включая медицинскую и психологическую или правовую и социальную реабилитацию), а также гарантии неповторения<sup>51</sup>.

46 Более подробно см.: Vité, примечание 33 выше, с. 34 и далее.

47 Статья 5 (3), ДП I.

48 Статьи 10, ЖК I—III; статья 11, ЖК IV и статья 5(4), ДП I.

49 См.: Заявление Постоянной палаты международного правосудия (PCIJ) о том, что «любое нарушение обязательства [международного права] влечет за собой обязанность выплатить репарации» (PCIJ, *Case Concerning the Factory at Chorzów* (Merits), PCIJ Collection of Judgements, Series A, No. 17, 1928.). См. также: Международный суд (МС), *Правовые последствия строительства стены на оккупированной палестинской территории*, Консультативное заключение, пп. 152 и 153 (Документ ООН A/ES-10/273) и *Case Concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo (DRC) v. Uganda)*, ICJ Reports 2005, para. 221. См. также в общем плане: Зегвельд, Лисбет. Средства судебной защиты жертв нарушений международного гуманитарного права/*Сборник статей из выпусков Международного журнала Красного Креста*, № 849—852, 2003 г., с. 227—264 и Гийар, Эмануэла-Кьяра. Возмещение ущерба в случае нарушений международного гуманитарного права. *Там же*. С. 265—292.

50 Обязанность предоставить репарацию за нарушения МГП четко упоминается во Втором протоколе к Гаагской конвенции о защите культурных ценностей (статья 38).

51 См.: статьи 30—37 *Проекта статей об ответственности государств*, принятого Комиссией международного права на ее 53-й сессии и представленного Генеральной Ассамблее в качестве части доклада Комиссии о работе этой сессии (A/56/10). Проект статей не включает реабилитацию и гарантии неповторения, но они считаются частью понятия репарации в Принципе 18 *Основных*

Даже в ситуациях, когда очень многие люди становились жертвами нарушений<sup>52</sup>, те, кому был причинен непосредственный или косвенный личный вред в результате этих нарушений, имеют право на возмещение ущерба<sup>53</sup>. Однако чисто денежная компенсация может стать непосильным бременем, если принять во внимание ограниченные имеющиеся ресурсы, серьезный ущерб, причиненный войной, и огромные задачи по восстановлению после конфликта, и потребовать как индивидуальной, так и коллективной оценки с учетом масштаба и степени ущерба<sup>54</sup>. Судебные решения о возмещении ущерба в отдельных случаях могут принимать во внимание коллективное измерение некоторых нарушений<sup>55</sup> и приводить к более широкому урегулированию проблемы в интересах более крупных групп населения.

Однако спорным остается вопрос, признается ли индивидуальное право на возмещение ущерба международным гуманитарным правом. Несмотря на то, что «[з]аметна все усиливающаяся тенденция дать возможность отдельным лицам — жертвам нарушений международного гуманитарного права добиваться возмещения непосредственно от ответственного государства»<sup>56</sup>, это еще не стало частью обычного права<sup>57</sup>. Препятствия

*принципов и руководящих положений, касающихся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права, принятых Резолюцией Генеральной Ассамблеи 60/147 16 декабря 2005 г. (Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба). Меры по наказанию лиц, совершивших нарушения, тоже иногда считаются частью возмещения ущерба; см.: Inter-American Court of Human Rights, *Durand y Ugarte v. Perú (Reparations)*, Judgement of 3 December 2001, Series C, No. 89, para. 68; статья 22 (f) *Проекта статей об ответственности государств*.*

52 Межамериканский суд, например, признал жертвами 702 перемещенных лица, которые бежали из своих домов из-за отсутствия защиты со стороны государства от вооруженных групп, совершающих массовые убийства, и вынес постановление о мерах, способствующих их возвращению в качестве возмещения ущерба — см.: *Case of the Ituanga v. Colombia*, Judgement of 1 July 2006, Series C, No. 148, para. 234.

53 См.: International Criminal Court (ICC), *Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, Case No. ICC-01/04-01/06 OA 9 OA 10, Judgement on the appeals of the Prosecutor and the Defence against Trial Chamber I's Decision on victim's participation of 18 January 2008, 11 July 2008, para. 38. См. также: European Court of Human Rights, *Cakici v. Turkey*, Judgement of 8 July 1999, Reports 1999-IV, para. 98.

54 См., например: Правило 97 (1) Правил процедуры и доказывания Международного уголовного суда, а также правило 98, касающееся доверительного фонда для жертв. См. также: статья 6 Конвенции о запрещении использования, накопления, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении 1997 г. и статья 5 Конвенции о кассетных боеприпасах 2008 г., которые содержат положения о помощи жертвам и требуют от государств составления и выполнения планов и программ оказания помощи, но не сосредотачивают внимания на персональном праве на возмещение ущерба.

55 См., например: the Inter-American Commission for Human Rights in cases concerning indigenous communities: *Principal Guidelines for a Comprehensive Reparations Policy* (Colombia), OEA/Ser/L/V/II.131, Doc. 1, 19 February 2008, para. 15.

56 Хенкертс, Жан-Мари и Досвальд-Бек, Луиза. *Обычное международное гуманитарное право*, т. I: Нормы. — Москва, МККК, 2006, с. 692—693. См. в частности: *Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба*, примечание 51 выше.

57 Национальные суды отклоняли заявления отдельных лиц, например, Конституционный суд Германии (Bundesverfassungsgericht), 2 BvR 1476/03 — Decision of 15 February 2006, para. 20—22, доступно по адресу: [http://134.96.83.81/entscheidungen/rk20060215\\_2bvr147603.html](http://134.96.83.81/entscheidungen/rk20060215_2bvr147603.html) (посещение 29 мая 2009 г.) и Суд Японии (Заявления о компенсации от Японии в результате повреждений, полученных бывшими военнопленными и гражданскими интернированными лицами,

в виде мирного урегулирования, иммунитета суверенного государства от гражданской ответственности и того факта, что право на возмещение ущерба не обладает само по себе исполнительной силой в соответствии с международным правом, в большинстве случаев исключают успех заявлений отдельных лиц. Таким образом, жертвы могут обратиться только к своему собственному правительству, которое может представить их жалобы стороне или сторонам, совершившим нарушения, — эта процедура зависит от отношений между государствами, которые часто оба совершали нарушения. Для немеждународных вооруженных конфликтов не существует договорной нормы, обязывающей государства или негосударственные вооруженные группы возмещать ущерб за нарушения международного гуманитарного права<sup>58</sup>.

Возможность для отдельных жертв потребовать возмещения ущерба за нарушение международного гуманитарного права тем не менее усматривается из статьи 75 Статута Международного уголовного суда<sup>59</sup>. Еще важнее, что договоры по правам человека требуют, чтобы государства обеспечивали правовую защиту в случае правонарушений<sup>60</sup>. На региональном уровне как Межамериканская, так и Европейская конвенции по правам человека установили возмещение ущерба для жертв тех нарушений прав человека, которые одновременно были нарушениями международного гуманитарного права. Конвенциями установлено это как для международных, так и немеждународных вооруженных конфликтов, например в отношении Турции, Кипра, Чечни, Гватемалы, Колумбии, Перу и Боснии и Герцеговины<sup>61</sup>. Возмещение ущерба предоставлялось и непосредственно отдельным лицам путем применения различных процедур, в частности механизма, учрежденного Советом Безопасности<sup>62</sup>, межгосударственных

удерживаемыми бывшими союзными державами. Решение, вынесенное Гражданским отделом № 31 Округного суда Токио 26 ноября 1998 г., перепечатано в: Fujita *et al.*, *War and the Right of Individuals*, Nippon Hyoron-sha Co. Publishers, Tokyo, 1999, p. 104).

58 См.: Хенкертс и Досвальд-Бек, примечание 56 выше, с. 702—703.

59 Пункт 6. См. также: Целевой фонд в интересах потерпевших от преступлений, учрежденный в соответствии со статьей 79.

60 Статья 2(3), Международный пакт о гражданских и политических правах (МППП), Европейская конвенция о защите прав человека (ЕКПЧ), статья 13, Американская конвенция о правах человека (АКПЧ), статьи 10 и 25, Африканская хартия прав человека и народов (статья 7 (1)а (имплицитно)).

61 См., в частности: Karine Bonneau, 'Le droit à réparation des victimes des droits de l'homme, le rôle pionnier de la Cour interaméricaine des droits de l'homme', *Droits fondamentaux*, No. 6, janvier 2006 — décembre 2007, доступно по адресу: [www.droits-fondamentaux.org](http://www.droits-fondamentaux.org) (посещение 1 июня 2009 г.); Philip Leach, *Taking a Case to the European Court of Human Rights*, 2nd edition, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 397—454.

62 См.: Компенсационная комиссия, учрежденная резолюцией S/RES/687 (1991) и 692 (1991), которая рассматривает заявления о компенсации за непосредственные потери и ущерб, причиненный «в результате незаконного вторжения (Ирака) и оккупации Кувейта». См.: Fred Wooldridge and Olufemi Eljas, 'Humanitarian considerations in the work of the United Nations Compensation Commission', *International Review of the Red Cross*, Vol. 85, No. 851, September 2003, pp. 555—581.

соглашений<sup>63</sup> и односторонних актов, например национального законодательства<sup>64</sup>, или в ответ на запросы, представленные непосредственно отдельными лицами в национальные суды<sup>65</sup>.

Тем не менее более широкие международные и (или) национальные схемы возмещения ущерба, и особенно те, которые осуществляются через механизмы правосудия переходного периода (включая комиссии по установлению истины и примирению)<sup>66</sup>, могут и должны дополнять этот довольно избирательный режим. Трудно принимать решения по заявлениям на основании рассмотрения каждого отдельного случая, и просто использование термина «возмещение ущерба» предполагает, что произошло нарушение международного права. Такой подход не учитывает интересы всех жертв вооруженных конфликтов, которые не являются жертвами нарушений и, в частности, всех лиц, пострадавших в результате — законного — побочного ущерба. Только более широкое определение жертв, включающее всех лиц, пострадавших в результате конфликта, позволяет удовлетворительнее соответствовать интересам жертв, а рассмотрение вопросов, касающихся конфликтов прошлого, требует гораздо более значительных социальных мер, нежели просто индивидуальное возмещение ущерба.

## Международный Комитет Красного Креста (МККК)

Поскольку вышеупомянутые международные механизмы для обеспечения соблюдения международного гуманитарного права работают не всегда и не везде, если вообще работают, следует остановиться более подробно на роли, приданной МККК в деле имплементации этого свода права. В реальности МККК играет ключевую роль в защите жертв войны.

Основной мандат МККК заключается в предоставлении защиты и помощи жертвам вооруженных конфликтов. Он должен «выполнять задачи, возложенные на него Женевскими конвенциями, способствовать точному соблюдению положений международного гуманитарного права, применяемого во время вооруженных конфликтов, и принимать любые жалобы относительно предполагаемых нарушений этого права», а также «в качестве нейтрального учреждения, чья гуманитарная деятельность в основном осуществляется во время международных и других вооруженных конфликтов, а также во время внутренних беспорядков и волнений, стараться всегда обес-

63 См., например: Соглашение о беженцах и перемещенных лицах, прилагаемое к Дейтонским соглашениям, статья 1(1). Оно учреждает комиссию по рассмотрению заявлений перемещенных лиц и беженцев, касающихся недвижимости, и устанавливает, что эти лица имеют право на возвращение собственности, которой они были лишены во время военных действий.

64 См., в частности, различные заключенные договоры и принятые Германией законы о возмещении ущерба жертвам войны и Холокоста.

65 См. примеры в работе Хенкертс и Досвальд-Бек, примечание 56 выше, с. 693—703.

66 См. выпуск *Международного журнала Красного Креста*, посвященный комиссиям по установлению истины и примирению (на английском языке) (Vol. 88, No. 862, June 2006).

печивать защиту и помощь жертвам таких событий и их прямых последствий, как среди военнослужащих, так и среди гражданского населения»<sup>67</sup>. Внутренняя базовая доктрина МККК в отношении его миссии и деятельности отражает двоякий характер его работы — оперативная деятельность по оказанию помощи жертвам вооруженного конфликта, с одной стороны, и развитие и содействие соблюдению международного гуманитарного права и гуманитарных принципов, с другой стороны, — как неотъемлемой характерной черты организации<sup>68</sup>.

В Женевских конвенциях 1949 г. и в Дополнительных протоколах к ним 1977 г. МККК упоминается около ста раз, и почти все эти упоминания предписывают те или иные действия<sup>69</sup>. Выполнение других задач оставляется на усмотрение самого МККК<sup>70</sup>. И наконец осуществление его права на инициативу<sup>71</sup> определяется потребностями и обстоятельствами.

Различные аспекты его мандата — это практическое выражение того, что часто называют ролью МККК в качестве хранителя международного гуманитарного права<sup>72</sup>. Однако он не является гарантом гуманитарного права. Эта роль должна исполняться Высокими Договаривающимися Сторонами в соответствии с их обязательствами, предусматриваемыми общей статьей 1. Тем не менее они должны предоставлять «Международному комитету Красного Креста все средства в пределах их возможностей, позволяющие ему выполнять гуманитарные функции, возложенные на него [...] с целью обеспечения защиты и помощи жертвам конфликтов...»<sup>73</sup>. В деле *Симича* Международный уголовный трибунал по бывшей Югославии<sup>74</sup>

67 Статья 5(2)(c)—(d), Устав Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца. Этот Устав принят Международной конференцией Красного Креста и Красного Полумесяца, в работе которой принимают участие государства — участники Женевских конвенций, Международный Комитет Красного Креста, Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца. Международный трибунал по бывшей Югославии ссылаясь на «важнейшую задачу», возложенную на МККК международным сообществом согласно соответствующим положениям международного гуманитарного права, а именно — «оказывать помощь и защиту жертвам вооруженных конфликтов».

68 *The ICRC: Its Missions and Work*, Policy Document, adopted by the ICRC Assembly in June 2008, published in the *International Review of the Red Cross*, Vol. 91, No. 874, June 2009.

69 Они в основном касаются контроля над применением международного гуманитарного права, Центрального агентства по розыску (ЦАР), сотрудничества, распространения знаний и информации и репатриации раненых.

70 Например, сбор и передача информации, касающейся покровительствуемых лиц, и другие задачи ЦАР.

71 См., например: Yves Sandoz, 'Le droit d'initiative du Comité international de la Croix-Rouge', *German Yearbook of International Law (Jahrbuch für internationale Recht)*, Vol. 22, 1979, pp. 352—373.

72 См.: Yves Sandoz, 'Le Comité international de la Croix-Rouge: gardien du droit international humanitaire', *Mélanges Sahovic, Revue yougoslave de droit international*, 1996, доступно по адресу: <http://www.icrc.org/web/fre/sitefre0.nsf/html/about-the-icrc-311298> (посещение 28 мая 2009 г.).

73 Статья 81(1), ДП I.

74 См.: *Prosecutor v. Simic et al.*, Case No. IT-95-9, Decision on the Prosecution Motion under Rule 73 for a Ruling concerning the Testimony of a Witness (Trial Chamber), 27 July 1999, paras. 47 and 72. См.



признал особую роль МККК в имплементации международного гуманитарного права, подтвердив его иммунитет от обязанности давать показания даже перед международными трибуналами, с тем чтобы он мог продолжать выполнять эту роль<sup>75</sup>.

МККК принимал различные меры для того, чтобы международное гуманитарное право вступало в действие до начала войны, и чтобы сделать более эффективными как защиту жертв войны, так и соблюдение норм МГП<sup>76</sup>. Например, он активно поддерживал меры по имплементации, принимаемые на национальном уровне, и усилия по распространению знаний соответствующего права. Он учредил в штаб-квартире консультативную службу, которая работает и на местах для исследования всего диапазона мер по включению международного гуманитарного права в национальные системы<sup>77</sup>, ее сотрудники изучают национальное законодательство государств, военные доктрины, систему образования и подготовки и систему санкций и выступают с предложениями необходимых изменений, для того чтобы привести их в соответствие с обязательствами государства по международным договорам. Основными целевыми группами для МККК являются «те акторы, которые имеют значительные возможности оказать влияние на структуры

также: Stéphane Jeannot, 'Recognition of the ICRC's long-standing rule of confidentiality – An important decision by the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia', *International Review of the Red Cross*, Vol. 82, No. 838, June 2000, p. 403–425.

75 См.: Anne-Marie La Rosa, *ICRC and ICC: two separate but complementary approaches to ensuring respect for international humanitarian law*, web interview, доступно по адресу: <http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/international-criminal-court-interview-101008> (посещение 1 июня 2009 г.).

76 Чтобы поддержать усилия, предпринимаемые штаб-квартирой МККК в Женеве и его делегациями в ситуациях конфликта, МККК создал сеть делегаций, охватывающую почти все страны, которые непосредственно не затронуты вооруженным конфликтом. Эти региональные делегации в настоящее время существуют в 21 государстве, и каждая из них отвечает за работу в нескольких странах. Они являются децентрализованными отделениями штаб-квартиры и помогают ей выполнять ее главную цель и постоянные задачи (меры по имплементации на национальном уровне, распространение знаний и информации о международном гуманитарном праве и развитие права, сотрудничество с национальными обществами Красного Креста и Красного Полумесяца и т. д.) — другими словами, выполнять общий мандат МККК, как он определяется статьей 5 Устава Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца. Эти делегации должны быстро сообщать штаб-квартире о чрезвычайных ситуациях и быть готовыми стать оперативными делегациями в случае конфликта. Благодаря им облегчается двусторонний и многосторонний диалог с правительствами, а также с национальными обществами Красного Креста и Красного Полумесяца, способствующий имплементации международного гуманитарного права.

77 МККК создал свою Консультативную службу по международному гуманитарному праву в 1996 г., с тем чтобы усилить свою поддержку государствам, приверженным выполнению МГП. Говоря более конкретно, Консультативная служба организует совещания экспертов, предлагает правовую и техническую помощь при включении МГП в национальное законодательство, поощряет государства к учреждению национальных комитетов по МГП и помогает им в работе (см. Национальные комитеты по МГП), способствует обмену информацией (например посредством своей базы данных), публикует специальные документы (например информационные бюллетени, документы, необходимые для ратификации, модельные законы, двухгодичные доклады и информацию, обновляющуюся каждые полгода) — см.: ICRC, *National Implementation of International Humanitarian Law (IHL) and the ICRC Advisory Service*, доступно по адресу: [http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/advisory\\_service\\_ihl?Opendocument](http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/advisory_service_ihl?Opendocument) (посещение 28 мая 2009 г.).



или системы (например законодательство, военную доктрину и подготовку, дисциплинарные и уголовные санкции), которые имеют отношение к выявленным существующим и потенциальным гуманитарным проблемам. К этим акторам относятся политические власти и партии, судебная система, силовые ведомства, национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца, средства массовой информации, частный сектор, религиозные группы, академические круги, неправительственные организации (НПО) и международные организации. Такие акторы могут оказывать положительное (или отрицательное) воздействие на жизнь лиц, затронутых вооруженным конфликтом [...], кроме того, они могут способствовать (или помешать) доступу МККК к пострадавшему населению»<sup>78</sup>.

### *Операции во время вооруженного конфликта*

Работая с целью обеспечить точное применение международного гуманитарного права, МККК старается убедить государства и другие заинтересованные стороны принять и соблюдать нормы международного гуманитарного права, применимого в конкретной ситуации. Обязанности, которые возникают для него, будут различаться в зависимости от того, как классифицируется вооруженный конфликт — как международный или нет, — а эта классификация определяет также, должно ли государство принять предложение услуг со стороны МККК. В случае международного вооруженного конфликта большинство жертв обладают статусом покровительствуемых лиц, и государства имеют конкретную обязанность как по отношению к ним, так и по отношению к МККК<sup>79</sup>, в то время как право, применимое к внутренним вооруженным конфликтам, не налагает те же самые обязанности на воюющие стороны.

Во время международных конфликтов МККК традиционно и в официальном порядке привлекал внимание сторон к основным нормам международного гуманитарного права<sup>80</sup>. В его меморандумах<sup>81</sup> сторонам в конфликтах содержится напоминание о соответствующих принципах и нормах этого права, а также изложены нормы ведения военных действий и защиты

78 См.: 'ICRC Prevention Policy', p. 3, adopted by the ICRC Assembly on 18 September 2008, published in the *International Review of the Red Cross*, Vol. 91, No. 873, June 2009.

79 См.: статья 126, ЖК III и статья 143, ЖК IV. В этих областях МККК обладает действительным правом на вмешательство и контроль, кроме своего закрепленного в конвенциях права инициативы, определяемого в статье 9, ЖК I—III и статье 10, ЖК IV. Более того, он может быть назначен в качестве (и действовать в качестве субститута) державы-покровительницы.

80 Недавние примеры: Чад/Ливия (1987 г.), война в Персидском заливе (1990 г.), Эквадор/Перу (1995 г.), Эфиопия/Эритрея (1999 г.), Афганистан (2002 г.), Ирак (2003 г.), Ливан-Газа-Израиль (2006/2009 г.). О действиях во время войны в Ираке см.: Knut Dörmann and Laurent Colassis, 'International Humanitarian Law in the Iraq Conflict', *German Yearbook of International Law*, Vol. 47, 2004, pp. 293—342.

81 Образец был опубликован в *Международном журнале Красного Креста: International Review of the Red Cross*, No. 787, January—February 1991, pp. 24—27. Это *вербальная нота* и прилагаемый к ней меморандум от 14 декабря 1990 г., направленный всем государствам — участникам Женевских конвенций незадолго до начала войны в Персидском заливе.

лиц, затронутых войной. Правовая классификация ситуации как вооруженный конфликт служит для того, чтобы подчеркнуть обязательства воюющих, определяет рамки деятельности МККК и принципы работы его делегаций на местах. Общая цель МККК заключается в том, чтобы обеспечить, по крайней мере *de facto*, такое обращение с жертвами, которое соответствует гуманитарным нормам, особенно во время внутренних конфликтов.

Чтобы осуществлять свои гуманитарные операции, делегаты МККК должны не только присутствовать в воюющих странах, но и иметь доступ к территориям, затронутым военными действиями, поскольку близость к жертвам является жизненно важной для оказания гуманитарной защиты и помощи. Соглашение о статусе делегации и присутствие, ограниченное столицей, никогда не смогут адекватно заменить непосредственный доступ к нуждающимся людям. Аналогичным образом способность делегатов работать в раздираемых конфликтом и потенциально опасных зонах и добраться до особенно уязвимых лиц — особенно военнопленных, задержанных и гражданских интернированных лиц — является *sine qua non* того, что известно как деятельность по оказанию защиты. Это право доступа во время международных конфликтов четко предусматривается в Конвенциях<sup>82</sup> и включает реальное право контроля<sup>83</sup>.

Естественно, что о доступе следует договариваться с властями и, если необходимо, со всеми воюющими группировками. Их согласие совершенно необходимо, чтобы обеспечить минимальный уровень безопасности. В ходе переговоров обязательно должны приниматься во внимание военные интересы и соображения безопасности, которые часто имеют преимущественное значение по сравнению с гуманитарными принципами. Политика (международная и национальная), средства массовой информации и экономические параметры играют свою роль. Хотя согласие в принципе получить довольно легко, часто реализовать его на практике бывает гораздо труднее. Более того, доступ в зоны конфликта сам по себе не дает возможности МККК проводить все его гуманитарные операции. Например, деятельность по предоставлению защиты, особенно связанная с задержанием, требует особых соглашений<sup>84</sup>.

82 Статья 126, ЖК III и статья 143, ЖК IV: делегатам МККК (как и делегатам державы-покровительницы) «будет разрешено посещать все места, где находятся военнопленные [...]. Они смогут беседовать без свидетелей с пленными и, в частности, с их доверенными лицами [...]». Им «будет предоставлена полная свобода в отношении выбора мест, которые они пожелают посетить [...]».

83 Как и в случае посещения военнопленных (статья 126, ЖК III). Кроме наличия статей 126 и 143 в ЖК IV, на полях появляется слово «Контроль». Заглавия, которые находятся на полях Конвенций, были добавлены Секретариатом Дипломатической конференции и не являются частью официальных текстов. Поэтому у них только указательная функция. Они есть в издании Женевских конвенций, выпущенном МККК.

84 Хотя посещения делегатами МККК военнопленных (статья 126, ЖК III) и гражданских интернированных лиц (статья 143, ЖК IV) является обязанностью во время международных вооруженных конфликтов, о них тем не менее требуется договариваться для определения условий.

Когда МККК получает доступ, его право инициативы, основанное на договорах, дает ему разрешение предпринимать любые виды гуманитарной деятельности с согласия соответствующих сторон в конфликте<sup>85</sup>. Если предполагаемые действия имеют четкие основания в гуманитарном праве, сфера деятельности МККК довольна широка (например, обращение с просьбой о временном прекращении огня, чтобы можно было эвакуировать раненых, репатриировать раненых военнопленных, создать госпитальные и безопасные зоны, защитить госпитали и больницы, организовать прохождение колонн автомашин с гуманитарной помощью через линии фронта). Кроме того, он может проводить беседы с представителями власти, чтобы выполнить свою роль нейтрального посредника в гуманитарных вопросах, для решения которых нужны переговоры со сторонами в конфликте или между ними — цель здесь заключается в том, чтобы смягчить реальные или потенциальные последствия конфликта в гуманитарной области<sup>86</sup>. Другим видом деятельности, основанным на гуманитарном праве, является работа Центрального агентства по розыску (ЦАР), которое оказывает моральную и практическую поддержку лицам, находящимся в сфере внимания МККК, и их семьям. Оно помогает разыскать раненых и погибших<sup>87</sup>, задержанных<sup>88</sup>, гражданских лиц, изолированных на территории, находящейся под контролем противника<sup>89</sup>, перемещенных лиц и беженцев<sup>90</sup>, а также беспризорных детей<sup>91</sup> и воссоединить людей с их семьями<sup>92</sup>.

Однако работа МККК часто осуществляется без прочной опоры на нормы международного гуманитарного права. Даже ограниченные *ad hoc* соглашения часто дают возможность спасти жизнь людей или облегчить страдания во время конфликта. МККК может подготовить такие соглашения или откликнуться на просьбы сторон в конфликте, не имея каких-либо оснований для этого, кроме гуманитарного характера требуемой деятельности (расселение перемещенных лиц, обмен пленными или их освобождение, разоружение вооруженных групп, эвакуация или сдача в плен боевиков, и т.д.). В таких ситуациях деятельность должна основываться на конкретных просьбах, поступающих одновременно от сторон. В то же самое время МККК должен убедиться, что он не рискует скомпроме-

85 Статья 9, ЖК I—III; статья 10, ЖК IV; статья 3, общая для четырех Женевских конвенций, ч. 2 и 3.

86 Их следует отличать от последствий, связанных с причиной спора или даже с его предметом. Характер этих действий уже ограничен ролью МККК как гуманитарной организации, которая основное внимание должна уделять работе по предоставлению защиты и помощи, и основополагающими принципами Движения.

87 О раненых, больных и умерших из состава вооруженных сил см.: статьи 15—16, ЖК I; статьи 18—19, ЖК II).

88 См.: статьи 70, 71, 120, 122 и 123, ЖК III о военнопленных и статьи 107, 112, 113 и 129, ЖК IV о гражданских интернированных лицах.

89 См.: статьи 136 и 140, ЖК IV, касающиеся централизации информации, связанной с покровительствуемыми лицами.

90 Статья 73, ДП I.

91 Статья 78, ДП I.

92 Статья 74, ДП I.

тировать свой основополагающий принцип нейтральности, предоставив политическое или пропагандистское преимущество одной из сторон, или подвергнуть опасности свои традиционные операции по оказанию защиты и помощи.

Действительно, доверие к МККК и его принятие сторонами в конфликте базируются на строгом соблюдении им Основополагающих принципов Красного Креста и Красного Полумесяца, которые сами государства — участники Конвенций признали и согласились уважать. В ситуациях вооруженного конфликта принципы гуманности, нейтральности, беспристрастности и независимости имеют особое значение<sup>93</sup>. Эти принципы определяют его подход и позиции<sup>94</sup> и служат руководством в его оперативной деятельности на местах. В своем решении по делу Никарагуа Международный суд подтвердил значение принципов Красного Креста, выделив гуманность и беспристрастность в качестве важнейших условий для всей гуманитарной деятельности<sup>95</sup>.

### Защита и помощь

Осуществляя свои операции, МККК стремится оградить жертв конфликта от опасностей, страданий и правонарушений, которым они могут подвергнуться, и предоставить им поддержку. Во время этих операций прежде всего принимаются во внимание слабые стороны и потребности жертв; в соответствии с обстоятельствами такие операции могут включать широкий спектр видов деятельности, от распространения информации о гуманитарных нормах и принципах до оказания медицинской, диетологической и материальной помощи. Эти виды деятельности тесно связаны между собой, и их можно рассматривать только как единое целое. Во время вооруженных конфликтов защита и помощь связаны неразрывно: МККК рассматривает предоставление защиты прежде всего как активное присутствие рядом с людьми, затронутыми конфликтом. Деятельность по оказанию помощи часто имеет измерение защиты и наоборот<sup>96</sup>.

Основная цель операций МККК должна заключаться в том, чтобы

93 См.: Jean Pictet, *Red Cross Principles*, ICRC, Geneva, 1966, и Пикте, Жан. *Основополагающие принципы Красного Креста, Комментарий Жана Пикте*. Москва, МККК, 1997.

94 См.: Jean-Luc Blondel, 'The meaning of the word "humanitarian" in relation to the Fundamental Principles of the Red Cross and Red Crescent', *International Review of the Red Cross*, No. 273 November—December 1989, pp. 507—515, Marion Harroff-Tavel, 'Neutrality and impartiality — The importance of these principles for the International Red Cross and Red Crescent Movement and the difficulties involved in applying them', *idem*, pp. 536—552.

95 ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, ICJ Reports 1986, p. 14, para. 243.

96 См.: the ICRC Assistance Policy, adopted by the ICRC Assembly on 29 April 2004, published in the *International Review of the Red Cross*, Vol. 86, No. 855, September 2004, pp. 677—693, pp. 677—693, а также: Политика МККК в области предоставления защиты, принята Ассамблеей МККК 23 сентября 2008 г./*Международный журнал Красного Креста*, № 871, сентябрь 2008 г., с. 371—404.

напомнить сторонам в вооруженном конфликте об их обязанностях и добиться выполнения ими их обязательств по международному гуманитарному праву, касающихся обеспечения безопасности, физической неприкосновенности и сохранения достоинства людей, затронутых конфликтом. Его работа направлена на то, чтобы помочь им справиться с этими обязанностями. В своей деятельности МККК старается сделать более безопасной ситуацию для людей и ограничить риски, с которыми им приходится сталкиваться, снижая уровень их уязвимости и (или) незащищенности перед опасностями<sup>97</sup>. Информация из первых рук, собранная МККК благодаря его присутствию *in situ*, и его доступ к жертвам очень важны для составления представлений властям, основанных на фактах и праве, чтобы убедить их строго соблюдать гуманитарное право.

Такие представления делаются в рамках регулярного диалога с основными воюющими сторонами в вооруженном конфликте, особенно с политическими и военными властями<sup>98</sup>. Это может происходить на различных уровнях — например, представление начальнику отдельного лагеря, чиновнику, отвечающему за все лагеря для военнопленных, главному штабу или даже на уровне министерства или президента. Они могут быть сделаны делегатом, главой местной или региональной делегации, директором Управления МККК по оперативной деятельности или президентом МККК. Они могут быть сделаны устно или в письменной форме, посредством письма или *вербальной ноты*. Тип представления будет зависеть от серьезности нарушения, срочности проблемы и, прежде всего, от потребностей жертв<sup>99</sup>.

Такие подходы могут принимать различные формы. В какой мере они достигают своей цели? Это будет, конечно, зависеть от отношений доверия между властями и МККК. Хотя как правило представления МККК остаются конфиденциальными<sup>100</sup>, в случае серьезных и повторяющихся нарушений он может обратиться к международному сообществу, даже осуждая эти нарушения публично и призывая положить им конец<sup>101</sup>. В послед-

97 См.: Политика МККК в области предоставления защиты, примечание 96 выше, с. 372.

98 Министерства иностранных дел — это обычный дипломатический канал, но большая часть представлений МККК адресуется министерствам обороны, службе безопасности или министерствам внутренних дел, а также канцелярии президента (часто через лицо, осуществляющее связь этих органов с МККК).

99 См.: Deborah Manicini-Griffoli and André Picot, *Humanitarian negotiation, A Handbook for securing access, assistance and protection for civilians in armed conflicts*, Centre for Humanitarian Dialogue, Geneva, October 2004. Практические примеры различных действий см.: Toni Pfanner, 'Principled humanitarian action in the East Timor crisis', in Larry Minear and Hazel Smith (eds), *Humanitarian Diplomacy: Practitioners and their Craft*, United Nations University Press, Tokyo, 2007, pp. 174—193.

100 О диалоге и конфиденциальности см.: Политика МККК в области предоставления защиты, примечание 96 выше, с. 382—385.

101 Для публичных заявлений должны быть удовлетворены конкретные и совокупные условия, определенные в институциональной политике МККК, а именно: «1) нарушения носят серьезный характер, совершаются неоднократно или есть опасность их повторения; 2) делегаты сами были свидетелями нарушений либо факт их совершения и их масштаб были установлены на основе информации, полученной из надежных и поддающихся проверке источников; 3) представления на двусторонней конфиденциальной основе и попытки гуманитарной мобилизации не положили

ние годы МККК все чаще обращается с такими призывами, особенно в ходе крупных конфликтов, таких как в Сомали, Руанде, Конго, бывшей Югославии, Афганистане, Ираке и Израиле и на оккупированных территориях<sup>102</sup>. Тем не менее МККК в этом отношении проявляет осмотрительность, чтобы многочисленные и широко распространенные нарушения не показались тривиальными, если тревога будет подниматься слишком часто, и чтобы не подвергать риску свою способность осуществлять деятельность на местах.

В большинстве случаев деятельность по предоставлению защиты приходится дополнять оказанием помощи. Хотя ответственность за удовлетворение основных потребностей гражданского населения под контролем сторон в конфликте несут прежде всего эти стороны, операции по оказанию гуманитарной помощи предназначены возместить нехватку припасов, необходимых для выживания населения. В соответствии с международным гуманитарным правом стороны в конфликте должны только гарантировать доступ для проведения гуманитарных операций при условии, что помощь будет беспристрастной и нейтральной, и если снабжение товарами, необходимыми для выживания гражданского населения, является недостаточным<sup>103</sup>. Поэтому операция по оказанию гуманитарной помощи должна быть заранее согласована с враждующими сторонами. Во время международного вооруженного конфликта разрешение предоставляется, если выполнены вышеупомянутые условия<sup>104</sup>. Однако разрешение доставить помощь часто дают с промедлением или вообще не дают без объяснения каких-либо причин, основанных на настоятельной военной необходимости<sup>105</sup>. Осуществлять операцию

конец нарушениям; 4) такие публичные демарши отвечают интересам пострадавших или находящихся под угрозой отдельных лиц или групп населения». — см.: Действия Международного Комитета Красного Креста в случае нарушений международного гуманитарного права или других основополагающих норм, касающихся защиты лиц в ситуациях насилия/*Международный журнал Красного Креста*, № 858, июнь 2005 г., с. 215.

102 Первый призыв к международному сообществу во время ирано-иракской войны на основании статьи 1, общей для четырех Женевских конвенций, был все-таки исключительным шагом (см.: *International Review of the Red Cross*, No. 235, July—August 1983, pp. 220—222 и No. 239, March—April 1984, pp. 113—115). А уже только в связи с конфликтом в бывшей Югославии МККК выступил с 50 публичными призывами, часто откликаясь на особенно трагические и страшные события, чтобы выразить свою сильнейшую обеспокоенность в связи с серьезными нарушениями международного гуманитарного права, которые имели там место.

103 См.: статьи 23 и 55, ЖК IV; статья 70, ДП I; статья 3, общая для четырех Женевских конвенций, а также *Сборник резолюций Организации Объединенных Наций по вопросу о гуманитарной помощи*, OCHA Policy Studies Series, 2009, доступно по адресу: <http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1112152> (посещение 7 августа 2009 г.). См. также: статья 18, ДП II. Более подробно о нормах международного гуманитарного права, применимых к оказанию гуманитарной помощи, см. в работе: Sylvain Vité, *Rights and duties of all actors under international humanitarian law*, представленной на совещании экспертов по вопросу о гуманитарном доступе в ситуациях вооруженного конфликта, 30 июня — 1 июля 2008 г., Montreux (имеется у автора); François Vugniot, примечание 45 выше, с. 658—67, 804—844.

104 См.: статьи 23 и 55, ЖК IV.

105 См.: статья 71(3), ДП I (временные ограничения на передвижения персонала гуманитарных организаций). Однако часто голод незаконно используется в качестве оружия, либо для



по оказанию помощи МККК может, только если он в состоянии убедиться в неотложности и характере потребностей на месте, оценив категории и число потенциальных получателей помощи и организовав ее распределение под своим контролем<sup>106</sup>. Он внимательно следит за тем, как используется помощь для того, чтобы не допустить ее незаконного присвоения и использования в политических целях вооруженными силами или группами. Он обязан сделать это для соблюдения требований гуманитарного права<sup>107</sup>. В отличие от других акторов и строго в соответствии с принципами Красного Креста он хочет предоставлять помощь независимо от политических и военных структур и не принимая ничьей стороны, если речь идет о причине конфликта<sup>108</sup>.

### *Сотрудничество с национальными обществами Красного Креста или Красного Полумесяца*

Сотрудничество с национальными обществами совершенно необходимо для МККК, чтобы содействовать принятию чрезвычайных мер для выполнения международного гуманитарного права<sup>109</sup>, особенно когда он готовится к проведению операций во время конфликта. Гуманитарная деятельность национальных обществ основывается на самих Конвенциях, и основная обязанность по предоставлению помощи жертвам вооруженных конфликтов возложена на национальные общества как на гуманитарные организации, оказывающие помощь государственным властям<sup>110</sup>. Статья 81 (2) Протокола I<sup>111</sup>, которая адресована главным образом государственным властям и их вспомогательным органам, предусматривает, что стороны в конфликте «предоставляют своим соответствующим организациям Красного Креста (Красного Полумесяца, Красного Льва и Солнца) средства, необходимые для осуществления их гуманитарной деятельности в пользу жертв данного конфликта в соответствии с положениями Конвенций и настоящего Протокола»<sup>112</sup>.

получения контроля над группой людей (привлекая гражданских лиц в регионы, где запасы не столь скудны), либо для изгнания людей с какой-то определенной территории. Голод среди гражданского населения запрещен в соответствии со статьей 54, п. 1, ДП I.

106 См.: ICRC Assistance Policy, примечание 96 выше.

107 То есть требования того, чтобы помощь была нейтральной и беспристрастной — см.: статья 23, ЖК IV и статья 18, ДП II.

108 Кренбюль, Пьер. Подход МККК к сегодняшним проблемам в области безопасности: будущее независимой и нейтральной гуманитарной деятельности/*Сборник статей из выпусков Международного журнала Красного Креста*, № 853 и 855, 2004 г., с. 101–111.

109 См.: статья 3, пункт 2(3), и статья 5, пункт 4(а), Устав Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца.

110 См., например: статья 26, ЖК I; статьи 24—25, ЖК II; статья 63, ЖК IV; статьи 6 и 17, ДП I; статья 18, ДП II и статья 3, пункт 2(2), Устав Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца (примечание 67 выше).

111 Пункт 2.

112 О сотрудничестве в рамках Движения Красного Креста и Красного Полумесяца см.: Соглашение об организации международной деятельности составных частей Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, принятое Советом делегатов, Севилья, 25—27 ноября



Цель оперативного партнерства заключается в том, чтобы добраться до людей, пострадавших от конфликта, и удовлетворить их потребности как можно скорее и эффективнее. Тесное сотрудничество было установлено, например, в области оказания первой помощи<sup>113</sup>, здравоохранения<sup>114</sup>, программ помощи и розыска лиц, пропавших без вести. Деятельность, осуществляемая МККК, за исключением той, которая предусматривается его особым мандатом в соответствии с международным гуманитарным правом и, более конкретно, за исключением различных видов деятельности по предоставлению защиты, могут выполнять так же хорошо или даже лучше и с должным соблюдением основополагающих принципов Красного Креста соответствующие национальные общества. Только в тех случаях, когда национальное общество не в состоянии выполнить свои обязанности, МККК предлагает свое участие. Однако во время внутренних конфликтов национальным обществам трудно придерживаться принципов (независимость по отношению к властям, нейтральность в конфликте и беспристрастность помощи), и они редко могут выполнять свою работу на всей территории, особенно в зонах, контролируемых повстанцами. Поскольку национальные гуманитарные организации часто не в состоянии удовлетворить имеющиеся потребности, нужны международные операции для того, чтобы заполнить пробелы в национальной системе оказания гуманитарной помощи.

### *Ограничения*

Чтобы быть в состоянии выполнять свою особую роль, МККК должен очень внимательно взвешивать все возможные последствия, к которым могут привести в случае нарушений его публичные выступления — в первую очередь для жертв, и во вторую очередь — для его собственной деятельности в их интересах. Если перед МККК встает дилемма: либо промолчать и быть в состоянии помочь жертвам, либо высказаться и уже не иметь возможности облегчить их тяжелое положение, он выбирает первый вариант<sup>115</sup>. В соответствии с тем же принципом необходимость сохранить свой

1997 г. (Севильское соглашение), доступно по адресу: <http://www.icrc.org/rus/resources/documents/misc/sevilleagreement-cooperation-261197.htm> (посещение 28 июля 2009 г.). Каждая составная часть Движения (национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца, их Международная Федерация и МККК) имеет различные, но тесно связанные между собой и взаимодополняющие правила. МККК действует в качестве ведущего учреждения, как это предусматривается в статье 4 Соглашения, в ситуациях международных и немеждународных вооруженных конфликтов, борьбы внутри страны и их непосредственных последствий (статья 5.3.1 Севильского соглашения).

113 Подготовка сотрудников, оказывающих гуманитарную помощь, снабжение медикаментами и медицинскими материалами, расширение возможностей службы скорой помощи и т. д.

114 Мобильные клиники, программы водоснабжения и ассенизации, логистическая и административная поддержка медицинским и хирургическим бригадам и т. д.

115 См.: Келленбергер, Якоб. Гуманитарная деятельность — говорить громко или хранить молчание/ *Сборник статей из выпусков Международного журнала Красного Креста*, № 853 и 855, 2004 г., с. 169—190.

оперативный мандат ограничивает его возможности участия в процедурах расследования или судебного преследования, поскольку в этом случае ему пришлось бы нарушить свое обязательство сохранять конфиденциальность по отношению к обеим сторонам в конфликте и к самим жертвам. Это привело бы к утрате доверия со стороны властей и других сторон, с которыми он взаимодействует, устанавливая диалог, и ему было бы отказано в доступе к жертвам<sup>116</sup>.

Роль МККК в качестве нейтральной и независимой гуманитарной организации является, прежде всего, оперативной. Ее цель заключается в том, чтобы доставить гуманитарную помощь жертвам, практически улучшить их ситуацию и убедить ответственных лиц обращаться с ними гуманно, а также содействовать более точному применению права. Квазисудебный контроль *a posteriori*<sup>117</sup> для восстановления прав жертв не является частью его мандата. МККК не может «быть одновременно борцом за справедливость и поборником милосердия»<sup>118</sup>.

### Соблюдение права в немеждународных вооруженных конфликтах

В международном гуманитарном праве проводится различие между международными и немеждународными вооруженными конфликтами. Это нашло свое отражение в механизмах имплементации: в последнем случае они адресованы «сторонам» в немеждународных вооруженных конфликтах, то есть государствам и негосударственным структурам. Ни статья 3, общая для четырех Женевских конвенций, ни Дополнительный протокол II не предусматривают четким образом международных имплементационных механизмов. Все попытки создать такие механизмы, уж не говоря о реальной системе правового контроля, оказались безуспешны: сработал рефлекс «вмешательства во внутренние дела»<sup>119</sup>. Кроме гуманитарного права инициативы, закрепленного статьей 3, только обязанность распространять Протокол остается в его статье 19.

Ни державы-покровительницы, ни процедуры расследования или

116 См. также: Marco Sassòli, 'The Implementation of International Humanitarian Law: Current and Inherent Challenges', *Yearbook of International Humanitarian Law*, Vol. 10, December 2007, pp. 45—75.

117 См.: Эрик Давид, примечание 34 выше, с. 646 и далее. Это скорее ограничение, которое МККК наложил на себя из-за своего понимания своей роли; для державы-покровительницы мандат может быть другим.

118 Ср.: Пикте, Жан. *Основополагающие принципы Красного Креста*, примечание 93 выше, с. 60.

119 В Протоколе II говорится: «Ничто в настоящем Протоколе не должно истолковываться как затрагивающее суверенитет государства или обязанность правительства всеми законными средствами поддерживать или восстанавливать правопорядок в государстве или защищать национальное единство и территориальную целостность государства». И далее: «Ничто в настоящем Протоколе не должно истолковываться как оправдание прямого или косвенного вмешательства по какой бы то ни было причине в вооруженный конфликт или во внутренние или внешние дела Высокой Договаривающейся Стороны, на территории которой происходит этот конфликт» (статья 3, пп. 1 и 2).

установления фактов<sup>120</sup> не предусмотрены в праве, применимом к немеждународным вооруженным конфликтам. Нет определенности, в лучшем случае относительно того, до какой степени вооруженные оппозиционные группы несут ответственность и имеют обязанность возмещать ущерб. Им трудно выполнить обязательство преследовать в судебном порядке военных преступников, которое имплицитно касается и негосударственных структур, и стороны в таких конфликтах часто не готовы обеспечивать уголовную ответственность<sup>121</sup>. До принятия Статута Международного уголовного суда в международном гуманитарном праве не было конкретного механизма для судебного преследования лиц, совершивших нарушения этого права, или для пресечения таких нарушений. Однако правило, закрепленное в статье 1, общей для Женевских конвенций, означает, что воюющие стороны обязаны обеспечивать соблюдение международного гуманитарного права<sup>122</sup>, предотвращать его нарушения и наказывать за них. Действительно, по мнению Международного суда<sup>123</sup>, обязанность обеспечить соблюдение Конвенций относится и к статье 3, то есть к немеждународным вооруженным конфликтам. Это обязательство применимо и к третьим государствам.

Криминализация нарушений общей статьи 3 как нарушений законов и обычаев войны<sup>124</sup> или согласно определению в Статуте Международного уголовного суда<sup>125</sup> не может скрыть того факта, что практика государств, не говоря уже о практике негосударственных структур, все еще находится в зачаточном состоянии, если говорить об эффективном судебном преследовании и наказании за нарушения законов и обычаев войны во время внутренних конфликтов. Меры по имплементации международного гуманитарного

120 Сразу же после своего учредительного собрания, состоявшегося в Берне 12—13 марта 1993 г., Международная комиссия по установлению фактов выразила готовность проводить, при условии согласия на это всех сторон в конфликте, расследования нарушений гуманитарного права, которые не являются серьезными нарушениями, включая те, которые совершаются во время гражданских войн. Хотя распространение мандата Комиссии на немеждународные вооруженные конфликты можно только приветствовать, мы сомневаемся, что у Комиссии действительно есть возможности для рассмотрения всех нарушений. В любом вооруженном конфликте происходят сотни и даже тысячи серьезных нарушений. Существует опасность, что Комиссия окажется затоплена сообщениями о нарушениях, если ее предложение будет на самом деле принято.

121 См.: Jonathan Somer, 'Jungle justice: passing sentence on the equality of belligerents in non-international armed conflicts', *International Review of the Red Cross*, Vol. 89, No. 867, September 2007, pp. 655—690.

122 МС приняла ту точку зрения в решении по делу о Никарагуа (примечание 95 выше, с. 129, п. 255), что статья 1 налагает обязательства в отношении поведения и в немеждународных вооруженных конфликтах.

123 *Ibid.*, с. 114, п. 220.

124 ICTY, *Prosecutor v. Tadic*, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, примечание 5 выше, ч. 86; Submission of the Government of the United States of America Concerning Certain Arguments Made by Counsel for the Accused in the Case of *The Prosecutor of the Tribunal v. Dusko Tadic*, 17 July 1995 (Amicus Curiae brief submitted by the United States), p. 37; Antonio Cassese, 'The Spanish Civil War and the Development of Customary Law Concerning Internal Armed Conflicts', in Antonio Cassese (ed), *Current Problems of International Law*, Giuffrè, Milan, 1975; Meron, примечание 13 выше, с. 560. См. также: статья 8(e), Римский статут Международного уголовного суда.

125 См.: статья 8(e), Римский статут Международного уголовного суда.

права поэтому остаются, в основном, ответственностью властей на национальном уровне.

### *Специальные соглашения и односторонние заявления*

Нормы, касающиеся внутренних конфликтов, как они изложены в общей статье 3 и Протоколе II, могут быть дополнены нормами, которые регулируют международные вооруженные конфликты. Как говорится в общей статье 3 (2), стороны в конфликте должны стараться путем специальных соглашений ввести в действие все или часть остальных положений Конвенций. Чтобы толковать элементарные нормы, касающиеся немеждународных вооруженных конфликтов, и облегчить их понимание и применение, необходимо следовать аналогии с более подробными (и более строгими) нормами, применимыми к международным конфликтам. Это правильный путь, поскольку гуманитарные и военные проблемы в ситуациях обоих типов часто похожи друг на друга, и на самом деле не может быть оправдания для проведения различия между ними<sup>126</sup>. Проблемы, возникающие из-за правовой классификации конфликта, могут быть преодолены прагматически, путем соглашения, поскольку это не будет иметь никакого влияния на правовой статус договаривающихся сторон<sup>127</sup>.

Можно заключить соглашение относительно всех или некоторых положений, относящихся к международному вооруженному конфликту. Такие соглашения касаются главным образом особых положений (например создание зон безопасности<sup>128</sup>, одновременное освобождение раненых военнопленных и т.д.). Были и более широкие ссылки на договоры по гуманитарному праву или их части, например в случае конфликта в бывшей Югославии<sup>129</sup>. Эти специальные соглашения часто заключаются благодаря инициативе и под эгидой МККК и часто им подготавливаются<sup>130</sup>.

126 Например, нормы, касающиеся ведения военных действий.

127 Общая статья 3, ч. 4.

128 См.: Yves Sandoz, 'The establishment of Safety Zones for Persons Displaced within their Country of Origin', N. Al-Nauimi and R. Meese (eds), *International Legal Issues Arising under the Decade of International Law*, 1995, pp. 899—927.

129 В деле *Тадича* Судебная камера МТБЮ не исследовала вопрос о том, применяются ли положения о серьезных нарушениях в результате соглашений, заключенных под эгидой МККК. Апелляционная камера тем не менее пришла к выводу, что соглашения требуют судебного преследования и наказания за все нарушения, которые имели место во время конфликта (ICTY, *Prosecutor v. Tadic*, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, примечание 5 выше, п. 136).

130 См. соглашения, опубликованные в приложениях к работе: Michèle Mercier, *Crimes sans châtimeut — L'action humanitaire en ex-Yougoslavie 1991—1993*, Bruylant, Brussels, 1994, Documents III, IV and V, а также следующие соглашения: Mozambique National Resistance (RENAMO) Joint Declaration with the Government of Mozambique on the guiding principles of humanitarian assistance, 16 July 1992; Frente Farabundo Marti para la liberation national — FMLN, San José Agreement on Human Rights, 26 July 1990 (оба воспроизведены в NSA Database/Geneva Call, 'Statements of Non-State Armed Actors under International Humanitarian Law', March 2000, pp. 8 and 14, доступно по адресу: <http://www.genevacall.org/resources/testi-reference-materials/testi-nsa-states/nsa-states-mar00.pdf>; Comprehensive Agreement on Respect for Human Rights and International Humanitarian Law Between the Government of the

Специальные соглашения между сторонами в немеждународном вооруженном конфликте (либо между государством и вооруженной группой, либо между вооруженными группами) предусматривают четко выраженное обязательство соблюдать более широкий диапазон норм международного гуманитарного права. Соглашение может быть нормоустанавливающим, если оно выходит за пределы договора или обычных положений, уже применимых в конкретном контексте (создавая этим новые правовые обязательства), или может быть декларативным, если оно просто подтверждает право, которое уже является обязательным для сторон независимо от соглашения. Как было указано Международным уголовным трибуналом по бывшей Югославии, первая категория имплицитно развивает обычное право, применимое к внутренним вооруженным конфликтам<sup>131</sup>.

Государства часто не готовы заключать такие соглашения с вооруженными группами, поскольку опасаются, что это будет выглядеть как придание легитимности вооруженной группе — стороне в конфликте. На практике чаще делаются попытки заключить и успешно заключаются специальные соглашения, когда конфликт кажется как трудноразрешимым, так и более «сбалансированным», если говорить о борьбе между государством и вооруженными группами (то есть вооруженная группа более похожа на государство по осуществляемому территориальному контролю, эффективной иерархии командования с четким порядком подчинения и т.д.)<sup>132</sup>.

Вооруженные группы — стороны в немеждународных вооруженных конфликтах также могут делать односторонние заявления (или «заявления о намерении»), в которых они сообщают о своем обязательстве соблюдать международное гуманитарное право или конкретные его нормы<sup>133</sup>. Некоторые вооруженные группы предпринимают инициативу и делают такие заявления публично или путем пресс-релиза. В других случаях МККК (или другой гуманитарный актор или организация) выступает с инициативой, ведет переговоры и (или) принимает заявления. Общие<sup>134</sup> или частич-

Republic of the Philippines and the National Democratic Front of the Philippines, 16 March 1998, доступно по адресу: <http://www.philsol.nl/A03a/CARHRIHL-mar98.htm>; Agreement between the Government of the Republic of Sudan and the Sudan People's Liberation Movement to Protect Non-combatant civilians and civilian facilities from military attack, 10 March 2002, доступно по адресу: <http://www.vigilsd.org/resolut/agreemsd.htm#Agreement%20between%20the%20Government%20of%20the%20Republic> (посещение всех сайтов 7 августа 2009 г.).

131 ICTY, *Prosecutor v. Tadic*, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, примечание 5 выше, пп. 104—109.

132 Как отмечается в *комментарии* к общей статье 3 (Pictet, примечание 6 выше, с. 43), специальное соглашение «обычно заключается только из-за сложившейся ситуации, которую ни одна из сторон не может игнорировать, независимо от того, каким является правовой статус ситуации по их мнению». См. также: Пфаннер, Тони. Ассиметричная война с точки зрения гуманитарного права и гуманитарной деятельности/*Международный журнал Красного Креста*, № 857, март 2005 г., с. 195—228.

133 См.: Denise Plattner, 'La portée juridique des déclarations de respect du droit international humanitaire qui émanent de mouvements en lutte dans un conflit armé', *Revue belge de droit international*, 1984—1985/1, pp. 298—320.

134 См., например, ответ генерала де Голля, представлявшего *Национальный комитет Франции*

ные<sup>135</sup> заявления о намерении имеют длительную историю. Основная функция одностороннего заявления заключается в том, чтобы предоставить вооруженным группам (или их представителям) возможность выразить свое согласие на то, чтобы связать себя нормами договоров по гуманитарному праву. Явно выраженное обязательство посредством одностороннего заявления означает, что командование берет на себя ответственность за обеспечение уважения этого права своими войсками или боевиками. Кроме того, это позволяет ожидать большей ответственности и соблюдения норм вооруженной группой, предоставляет четкую основу для проверки выполнения, а также возникают возможности для распространения информации среди ее членов, особенно когда в заявлении четко упоминается обязанность вооруженной группы распространять международное гуманитарное право и наказывать за нарушения. Аналогичные функции могут выполняться включением гуманитарных норм в кодексы поведения вооруженных групп.

Наиболее распространенный аргумент против односторонних заявлений таков: их часто делают ради достижения политической легитимности, и мало шансов, что обязательства будут выполняться<sup>136</sup>. Однако практика

(который был фактически правительством «Свободной Франции» между 1941 и 1943 г.) — архив МККК A/CICR, В G70/I 1940–1941; *Письмо генерала де Голля Максу Хуберу* от 19 ноября 1941 г. См. также заявления следующих организаций: Еврейское агентство, Vaad Leumi и Высший арабский комитет (*Revue Internationale de la Croix Rouge*, No. 353 (1948), p. 335; Организация освобождения Палестины (декларация 1989 г. о соблюдении Женевских конвенций, доступно по адресу: <http://www.icrc.org/ihl.nsf/Pays?ReadForm&c=PS> — см. также соответствующую ноту Швейцарского Федерального Совета: *Revue Internationale de la Croix Rouge*, No. 781 (1990), pp. 69—70); Народная организация Юго-Западной Африки (SWAPO/Намибия): NSA Database/Geneva Call, примечание 130 выше; Африканский национальный конгресс (АНК): *International Review of the Red Cross*, No. 200 (1977), p. 479 (см. также заявление АНК, направленное МККК 28 ноября 1980 г.: NSA Database/Geneva Call, примечание 130 выше); ANC-ZAPU (Родезия/Зимбабве): *International Review of the Red Cross*, No. 200 (1977), p. 479; União Nacional para a Independência Total de Angola/Angola: *International Review of the Red Cross*, No. 219 (1980), p. 320; Тигры освобождения Тамил Илама (Шри-Ланка /1988 г.), цит. по: *Israeli Yearbook on Human Rights*, Vol. 30, 2000, p. 213, доступно также по адресу: <http://www.tamilnation.org/unitednations/uncom92.htm#a16>; Революционный народный фронт (РНФ/Северо-Восточная Индия/1997 г.), доступно по адресу: [http://www.geocities.com/CapitolHill/Congress/4568/documents/main\\_d.html](http://www.geocities.com/CapitolHill/Congress/4568/documents/main_d.html), Новая народная армия (Филиппины/1973 г./1991 г.), доступно по адресу: <http://home.casema.nl/ndf/>; Движение за справедливость и равенство (ДСО) и Движение за освобождение Судана/Армия, доступно по адресу: <http://www.hdcentre.org/files/110708.pdf>; PKK (Turkey/1994): <http://www.kurdistan.org/Articles/ismet.html> (а также ее заявление в ООН в 1995 г.: <http://www.hartford-hwp.com/archives/51/009.html>). (Посещение всех сайтов 7 августа 2009 г.).

135 «Частичные» заявления касаются применения только некоторых аспектов МПП, главным образом вербовки детей-солдат и применения противопехотных мин. Относительно последних можно привести целый ряд примеров, см.: NSA Database/Geneva Call, примечание 130 выше. Женевский призыв, Обязательство по соблюдению тотального запрета на противопехотные мины и список подписавших можно найти по адресу: <http://www.genevacall.org/signatory-groups/signatory-groups.htm> (посещение 7 августа 2009 г.). Однако такие заявления могут касаться отдельных аспектов МПП (например, заявление воздержаться от нападения на гражданских лиц), и использоваться могут различные средства (включая, например, *фетвы*).

136 Однако важно признать, что государства тоже часто политически мотивированы, ратифицируя договоры или принимая другие международные обязательства. Это не мешает международному



свидетельствует о том, что даже если изначальная мотивация представляется политической, можно использовать это четким образом принятое вооруженной группой обязательство в стратегическом плане в качестве оперативного инструмента, для того чтобы способствовать соблюдению права и делать это соблюдение более эффективным. Заявления — это некая точка входа или важнейший первый шаг для установления контакта и начала диалога. Переговоры могут помочь определить ответственного партнера, с которым надо начать стратегический диалог и работу с целью создания атмосферы взаимопонимания и укрепления политической воли, расширения возможностей и практики соблюдения права.

### *Право гуманитарной инициативы*

Остается рассмотреть право инициативы, предоставленное МККК общей статьей 3, п. 2. В соответствии с этим положением «Беспристрастная гуманитарная организация, такая как Международный комитет Красного Креста, может предложить свои услуги сторонам, находящимся в конфликте»<sup>137</sup>. Хотя МККК не обладает монополией на это право инициативы<sup>138</sup>, государства тем не менее закрепили его в Уставе Движения Красного Креста и Красного Полумесяца<sup>139</sup> в качестве подлинного международного мандата для МККК.

Стороны в конфликте могут отклонить предложения МККК или любой другой гуманитарной организации, но должны рассмотреть их надлежащим образом<sup>140</sup>. Обязанность не отклонять по произвольным причинам

сообществу принимать эти обязательства и пытаться призывать государства к ответственности перед ним.

137 Протокол II не предусматривает того же права инициативы для МККК, даже в случаях, когда этот Протокол применим. См.: Sandoz, примечание 71 выше, с. 364—367.

138 Если критерии, изложенные в общей статье 3 (гуманность, беспристрастность и отсутствие дискриминации) удовлетворены, любая организация может предложить свои услуги. Об Основополагающих принципах Красного Креста в качестве критерия для осуществления гуманитарной деятельности см.: ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, примечание 95 выше, п. 243.

139 См.: Устав Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, статья 5(2) (d): «[...] в качестве нейтрального учреждения, чья гуманитарная деятельность в основном осуществляется во время международных и других вооруженных конфликтов, а также во время внутренних беспорядков и волнений, стараться всегда обеспечивать защиту и помощь жертвам таких событий и их прямых последствий как среди военнослужащих, так и среди гражданского населения» (курсив автора). МККК часто основывает свои предложения услуг на этом положении в случаях, когда он не хочет давать конфликту правовую классификацию.

140 Pictet, примечание 6 выше, Vol. I, p. 57. См. также: Article 5, para. 2 of the resolution on human rights protection and the principle of non-intervention in the internal affairs of States adopted by the International Law Institute on 13 September 1989. Роберт Кольб считает, что отказ принять услуги не является произвольным, когда, например, предложение или его выполнение не является политически нейтральным, если предлагаемая помощь будет распространяться среди комбатантов противника и т.д. (Robert Kolb, 'De l'assistance humanitaire: la résolution sur l'assistance humanitaire adoptée par l'Institut de droit international à sa session de Bruges en 2003', *International Review of the Red Cross*, Vol. 86, No. 856, December 2004, pp. 853—878).



сделанное добросовестно предложение услуг, направленное исключительно на предоставление гуманитарной помощи<sup>141</sup>, перекликается с требованиями права прав человека<sup>142</sup>.

Предложение должно быть направлено сторонам в конфликте. В зависимости от типа конфликта и выявленных потребностей организация будет делать предложение правительству, руководящим структурам оппозиции или другой воюющей стороне (например враждующим вооруженным группировкам), с тем чтобы получить доступ ко всем жертвам на соответствующих территориях, находящихся под их контролем. Такое предложение МККК может сделать одной стороне, поскольку единственным имеющим значение условием является беспристрастный характер гуманитарной операции. После того как сторона принимает предложение, МККК считает, что он имеет право предоставить соответствующие услуги, независимо от принятия таких услуг другими воюющими сторонами<sup>143</sup>. Однако он будет пытаться получить согласие правительства для доступа ко всей территории, включая зоны, находящиеся под контролем вооруженной группы. Чтобы полностью выполнить свои гуманитарные задачи, гуманитарная организация должна пользоваться абсолютным доверием властей, которые контролируют *de jure* или *de facto* территорию, на которой осуществляется операция. При отсутствии согласия — явного, имплицитного или, по крайней мере, подразумеваемого — сотрудники, оказывающие помощь, быстро столкнутся с проблемами в области обеспечения безопасности.

Предложение услуг имеет целью не просто направить сотрудников в страну, где идет вооруженный конфликт. Посредством такого предложения гуманитарная организация также дает знать о своей готовности выполнить определенные задачи в соответствии со своим мандатом (посещение лиц, содержащихся под стражей по соображениям обеспечения безопасности, и уязвимых групп гражданских лиц из числа местного населения, предоставление медицинской, продовольственной и материальной помощи, розыск пропавших без вести). По мере развития конфликта и изменений в потребностях пострадавших людей необходимо подготовить особые предложе-

141 Institut de droit international, *L'assistance humanitaire*, para. VIII.1. См. также: Juan Antonio Carrillo Salcedo, 'Le droit à l'assistance humanitaire: à la recherche d'un équilibre entre les devoirs des autorités territoriales et les obligations des donateurs des secours humanitaires', *Law in Humanitarian Crises/Le droit face aux crises humanitaires*, Vol. II, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1995, p. 112.

142 Например, «перекрытие доступа к продовольственной помощи, оказываемой в гуманитарных целях в условиях внутренних конфликтов или других чрезвычайных ситуациях» является нарушением права на адекватное питание (Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, *Замечание общего порядка* № 12, E/C.12/1999/5, 12 мая 1999 г., п. 19).

143 Sandoz, примечание 71 выше, с. 364; Михаэль Боте (Michael Bothe) также считает, что деятельность, предпринимаемая МККК на одной стороне, не будет противоречить международному праву. (См.: 'Relief Actions: The Position of the Recipient State', in Frits Kalshoven (ed), *Assisting the victims of armed conflict and other disasters*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1989, p. 96.

ния, которые должны быть обсуждены и приняты. На этой стадии часто необходимы ежедневные переговоры на нескольких уровнях. Они могут касаться соглашений о посещении заключенных или одного-единственного человека, но главным образом они касаются вопросов о том, как и на каких условиях гуманитарная организация может получить доступ в зоны конфликта.

## Ответственность международного сообщества

### *Обеспечить соблюдение международного гуманитарного права*

Обязательство, установленное в статье 1, общей для четырех Женевских конвенций, обеспечить соблюдение международного гуманитарного права означает, что Договаривающиеся Стороны обязаны содействовать соблюдению Женевских конвенций всегда, когда они применимы, даже во время конфликтов, в которых эти стороны не принимают участия. Это положение, таким образом, усиливает обязательство каждого договаривающегося государства, которое, кроме регулирования своего собственного поведения, должно предпринимать шаги, используя все имеющиеся средства, для того чтобы обеспечить соблюдение гуманитарного права всеми другими государствами. «Поэтому в случае, если держава не выполняет этого обязательства, другие Договаривающиеся Стороны (нейтральные, союзные или стороны противника) могут и должны постараться заставить ее вернуться к соблюдению Конвенции»<sup>144</sup>.

На эту статью несколько раз ссылались Генеральная Ассамблея ООН<sup>145</sup>, Совет Безопасности<sup>146</sup> и Международный суд<sup>147</sup>, а также МККК<sup>148</sup>.

Это обязательство государств — участников Женевских конвенций и Протоколов к ним «соблюдать [...] и обеспечивать [] соблюдение» таких инструментов «при любых обстоятельствах» подразумевает широкий спектр мер (кроме тех, которые четким образом предусматриваются международным гуманитарным правом, например назначение держав-покровительниц или создание Международной комиссии по установлению фактов). Эти меры включают дипломатические, конфиденциальные и публичные шаги и

144 Pictet, примечание 6 выше, т. I, с. 26.

145 См., например: A/RES/63/96 (2008).

146 См., например: S/681 (1990), S/RES/764 (1992) и S/RES/ 955 (1994).

147 МС, *Правовые последствия строительства стены на оккупированной палестинской территории*, примечание 49 выше, пп. 96—98 и 158—159, ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, примечание 95 выше, п. 220.

148 В 1983 г. и в 1984 г. МККК, основываясь на статье 1, общей для Женевских конвенций, обратился с официальным призывом к г государствам — участникам Женевских конвенций использовать их влияние на Ирак и Иран, которые в тот момент воевали друг с другом, и убедить их соблюдать право вооруженных конфликтов (см. примечание 102 выше).

публичные призывы<sup>149</sup>. Объем этого обязательства<sup>150</sup> можно оценить, только рассматривая каждый отдельный случай, он зависит от таких факторов, как целесообразность различных имеющихся возможностей и характера отношений между третьими государствами с воюющими сторонами. Поэтому проблема, возникшая в связи с этим положением, заключалась не в том, чтобы точно или детально разъяснить его содержание, а в том, чтобы определить как можно точнее те меры, которыми располагают третьи государства для воздействия на стороны в конфликте<sup>151</sup>. Хотя статья 1 широко открывает двери для действий, способствующих соблюдению права, государства редко отжались на нечто большее, чем осторожные заявления за кулисами.

Положение о сотрудничестве в случае серьезных нарушений международного гуманитарного права содержится в статье 89 Протокола I: Договаривающиеся Стороны «обязуются принимать меры как совместно, так и индивидуально, в сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций и в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций». Если совершаются нарушения такого масштаба, что их продолжение составляет угрозу международному миру и безопасности (по смыслу статьи 39 Устава ООН), Совет Безопасности Организации Объединенных Наций должен обратить на этот факт внимание, выступить с рекомендациями и, если сочтет необходимым, принять решение о надлежащих мерах в соответствии со статьями 41 и 42 Устава. В этом случае может предусматриваться применение силы: целью таких мер является, в основном, не обеспечение соблюдения гуманитарного права, но прекращение ситуации, которая превратилась в угрозу международному миру и безопа-

149 О мерах, к которым государства могут прибегнуть для выполнения своего обязательства, см.: Umesh Palwankar, 'Measures available to States for fulfilling their obligation to ensure respect for international humanitarian law', *International Review of the Red Cross*, No. 298, February 1994, pp. 11—27, и Европейские руководящие принципы, касающиеся содействия соблюдению международного гуманитарного права (МГП), *Official Journal of the European Union*, 2005/C 327/04 (особенно часть III, Operational Guidelines, Means of Action at the Disposal of the EU in its Relations with Third Countries).

150 До принятия Консультативного заключения МС о строительстве *стены* (примечание 49 выше) объем обязательства обеспечивать соблюдение международного гуманитарного права с точки зрения права ставился под вопрос, особенно в отношении того, является ли оно обязательным для выполнения только сторонами в конфликте или подразумевает обязательность действий (и, если да, то каких) третьих государств. Государства, по крайней мере, не должны «поощрять лиц или группы, участвующие в [конфликте], действовать в нарушение положений статьи 3, общей для четырех Женевских конвенций» — ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, примечание 95 выше, ч. 220. Более подробно см.: Luigi Condorelli and Laurence Boisson de Chazournes, 'Quelques remarques à propos de l'obligation de "respecter et faire respecter" le droit international humanitaire "en toutes circonstances"', in Christophe Swinarski (ed), *Mélanges Pictet*, ICRC/Martinus Nijhoff, Geneva/The Hague, 1984, pp. 17—35; Nicolas Levrat, 'Les conséquences de l'engagement pris par les Hautes Parties Contractantes de faire respecter les Conventions humanitaires', in Frits Kalshoven and Yves Sandoz (eds), *Mise en œuvre du droit international humanitaire*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1989, pp. 263—296; Frits Kalshoven, 'The Undertaking to Respect and Ensure Respect in All Circumstances: from Tiny Seed to Ripening Fruit', *Yearbook of International Humanitarian Law*, Vol. 2, 1999, pp. 3—61.

151 ICRC, *Improving Compliance*, примечание 2 выше, с. 6.

ности. В этом случае правовые основания находятся не в гуманитарном праве<sup>152</sup>.

### *Особые многосторонние форумы по международному гуманитарному праву?*

Несколько раз предлагалось учредить новый особый орган, который позволит рассматривать вопрос о соблюдении международного гуманитарного права на многостороннем форуме. Отдельные механизмы Организации Объединенных Наций могли бы обладать конкретной компетенцией для рассмотрения вопросов, касающихся международного гуманитарного права (например особый вспомогательный орган Совета по правам человека), Верховный комиссар по вопросам международного гуманитарного права<sup>153</sup> мог бы выполнять функции, аналогичные функциям органов по имплементации права прав человека<sup>154</sup>, или межгосударственный орган с ограниченным членством мог бы контролировать применение международного гуманитарного права, основанного как на договорах, так и на резолюциях<sup>155</sup>.

Во время составления Дополнительных протоколов 1977 г. к Женевским конвенциям, МККК сам выступал с предложениями о международном контроле над действиями сторон, участвующих в конфликте<sup>156</sup>. Эти предложения включали наделение определенной ролью существующих международных и региональных организаций, учреждение международной комиссии по гуманитарному праву или создание международного суда по международному гуманитарному праву<sup>157</sup>.

В 1998 г. правительство Швейцарии созвало первое периодическое Сопровождение государств — участников Женевских конвенций (как это предусматривает статья 7 Протокола I) для обсуждения общих проблем, касающихся применения международного гуманитарного права. Обсуждения были сосредоточены на двух общих темах: уважение и безопасность персонала гуманитарных организаций и вооруженные конфликты, связанные с дезинтеграцией государственных структур<sup>158</sup>. Этой возможностью не вос-

152 См. раздел о Совете Безопасности, начинающийся с примечания 201 далее.

153 См.: Доклад Генерального секретаря о соблюдении права прав человека во время вооруженных конфликтов, Док. UN A/8052 (1970), p. 54.

154 Путем рассмотрения докладов, представленных государствами (и даже, возможно, негосударственными образованиями), процедур рассмотрения жалоб отдельных лиц и т. д.

155 Например, Генеральной Ассамблеей ООН или Международной конференцией Красного Креста и Красного Полумесяца.

156 См.: *Final Record of the Diplomatic Conference of Geneva of 1949*, Vol. 3, annex 21 and Vol. 2, Sect. B, p. 61.

157 См. также различные предложения: ICRC, *Improving Compliance*, примечание 2 выше, с. 28.

158 Действуя в своем качестве депозитария Женевских конвенций, правительство Швейцарии созвало Конференцию в Женеве с 19 по 23 января 1998 г., согласно рекомендации VII Межправительственной группы экспертов по защите жертв войны (Женева, январь 1995 г.) и резолюции 1 XXVI Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца (Женева, декабрь 1995 г.). В работе приняли участие представители 129 государств — участников Женевских конвенций и 36 делегаций со статусом наблюдателей. Предварительные обсуждения

пользовались для того, чтобы такой дискуссионный форум по вопросам имплементации права стал традицией, поскольку второе совещание пока не состоялось. Хотя речь шла в основном о международном гуманитарном праве, Международные конференции Красного Креста и Красного Полумесяца — на которые собираются государства — участники Женевских конвенций вместе с составными частями Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца — старательно избегают втягивания в дискуссию об имплементации, так как участники (особенно Движение) опасаются политики и возможной поляризации Конференции.

История международного гуманитарного права свидетельствует о том, что государства постоянно отвергали любую форму обязательного контроля над своим поведением во время вооруженных конфликтов, особенно конфликтов немеждународных. Не удивительно, что эксперты «указали на существующий низкий уровень энтузиазма в отношении существующих механизмов со стороны государств — участников Женевских конвенций и Дополнительных протоколов, и предупредили, что, хотя это и могло бы быть достойной похвалы долгосрочной целью, слишком идеалистично в этом климате думать о введении новых постоянных органов или механизмов»<sup>159</sup>. Если такой механизм появится, он часто будет пересекаться с процедурами по правам человека и, возможно, приведет к нескончаемым дискуссиям о том, применимо или нет международное гуманитарное право в конкретной ситуации. В своем докладе на Саммите тысячелетия Генеральный секретарь ООН тем не менее предложил недавно, не давая никаких уточнений, «создать механизм для проверки соблюдения всеми сторонами существующих положений международного гуманитарного права»<sup>160</sup>.

### «Ответственность по защите»

Понятие «ответственность по защите», также имеющее отношение к обязанности международного сообщества, но не связанное с международным гуманитарным правом, стало недавно широко распространенной темой для дебатов в гуманитарных и политических кругах. Лежащие в его основе соображения были направлены на то, чтобы усилить защиту отдельных лиц от наиболее ужасных преступлений. Таким образом, получило развитие понятие «гуманитарного вмешательства», что нашло отражение в Докладе 2001 г. Международной комиссии по вопросам вмешательства и государственного

показали, что государства хотели провести неформальные дискуссии и не имели намерения составлять новые тексты. Поэтому председатель представил свои выводы в докладе, который никак не связывает участников. См.: *Международный журнал Красного Креста*, № 21 (323), 1988 г., с. 442—450.

159 ICRC, *Improving Compliance*, примечание 2 выше, с. 10.

160 Доклад Генерального секретаря, *Мы, народы: роль Организации Объединенных Наций в XXI веке*, A/54/2000, 27 марта 2000 г., п. 212.

суверенитета<sup>161</sup>. Результаты Саммита 2005 г. поместили эту концепцию в сферу деятельности ООН. Они подтвердили ответственность каждой стороны за предоставление защиты своему населению против геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности и предложили международному сообществу<sup>162</sup> в случае необходимости помогать государствам в решении такой задачи и предпринимать коллективные действия, когда государство не выполняет этой обязанности<sup>163</sup>. Совет Безопасности включил «ответственность по защите» в свои обсуждения вопроса о защите гражданских лиц во время вооруженных конфликтов<sup>164</sup>.

По сути дела ответственность по защите означает ответственность предотвращать эти преступления и реагировать на них. Если говорить о предотвращении, это действия с целью поощрить государства к выполнению этой обязанности, оказать им помощь, а также поддержать Организацию Объединенных Наций в создании системы раннего предупреждения. Часть обязанностей международного сообщества по реагированию, а именно использование соответствующих гуманитарных и других мирных мер для оказания помощи в защите населения от преступлений<sup>165</sup>, уже содержится в статье 1, общей для Женевских конвенций. Что касается принудительных коллективных действий по решению Совета Безопасности на основании Главы VII Устава — «если мирные средства окажутся недостаточными, а национальные органы власти явно окажутся не в состоянии защитить свое

161 International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, December 2001, доступно по адресу: <http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf> (посещение 28 мая 2009 г.). См. также: *Более безопасный мир: наша общая ответственность*, Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам, учрежденной Генеральным секретарем ООН (UN Doc. No. A/59/565), доступно по адресу <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/602/33/PDF/N0460233.pdf?OpenElement> A/59/565 (посещение 28 мая 2009 г.). Концепция развилась из первоначальной концепции *'droit d'ingérence'* (см.: Резолюции Генеральной Ассамблеи 43/131 от 8 декабря 1988 г. и 45/100 от 14 декабря 1990 г.). См. также веб-сайт организации «International Coalition for the Responsibility to Protect»: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/about-rtop/core-rtop-documents> (посещение 1 июня 2009 г.), «International Crisis Group» (включая список литературы) по адресу: <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4521> (посещение 1 июня 2009 г.).

162 Генеральная Ассамблея ООН, 2005 г. UN General Assembly, *2005 World Summit Outcome*, paras. 138 and 139, 15 September 2005, доступно по адресу: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement> (посещение 28 мая 2008 г.).

163 Генеральный секретарь ООН 12 января 2009 г. представил доклад ГА ООН, содержащий предложения, касающиеся оперативной имплементации концепции ответственности по защите. Этот доклад еще не обсуждался Генеральной Ассамблеей в момент написания настоящего документа.

164 См.: Резолюция Совета Безопасности 1674 (2006), п. 4. Равным образом несколько государств ссылались на ответственность по защите во время обсуждений этого вопроса в Совете Безопасности 14 января 2009 г. См.: Предварительный отчет S/PV.6066, доступно по адресу: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/PRO/N09/207/82/PDF/N0920782.pdf?OpenElement> (посещение 28 мая 2009 г.). Окончательный текст будет напечатан в *Официальных отчетах Совета Безопасности*.

165 ГА ООН, *Итоговый документ Всемирного саммита 2005 г.*, п. 138, 15 сентября 2005 г., A/RES/60/1, на англ. языке доступно по адресу: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement> (посещение 28 мая 2008 г.).



население»<sup>166</sup>, — ответственность по защите простирается дальше системы международного гуманитарного права. Однако Итоговый документ ограничивает эту ответственность: в нем говорится не об «обязанности», но о «готовности» «предпринять коллективные действия [...] с учетом конкретных обстоятельств и в сотрудничестве с соответствующими региональными организациями». Эта часть ответственности по защите является заявлением о готовности действовать и, по сути, политической концепцией. Она еще не приобрела статуса международной нормы, независимо от того факта, что вытекает из таких международных норм, как положения международного гуманитарного права, и описывается как «возникающая норма коллективной ответственности по защите»<sup>167</sup>. Не существует систематического обязательства предпринимать коллективные действия для того, чтобы остановить наиболее чудовищные преступления, но Совет Безопасности — политический по своей сути орган — может избирательно решать, каким образом и в каких ситуациях ему надо действовать. Однако понятие ответственности по защите имплицитно подчеркивает характер *erga omnes* определенных обязательств<sup>168</sup> по международному гуманитарному праву и напоминает, что все государства законно заинтересованы в том, чтобы эти обязательства выполнялись<sup>169</sup>.

## Защита жертв войны и договорные органы по правам человека

Международное гуманитарное право и его имплементация не является закрытой системой. Это часть общей системы международного права. Защита жертв вооруженных конфликтов касается прежде всего всех сторон в конфликте и их обязательств в соответствии с международными инструментами, составленными для предоставления этой защиты.

## Тесная связь между гуманитарным правом и правом прав человека

Несмотря на разницу в их исторических и философских истоках, подходах к кодификации, сферах действия как *ratio materiae*, так и *ratio personae*, несмотря на тот факт, что различные институты контролируют их выполнение, международное гуманитарное право и право прав человека часто сходятся в одной точке. У них общая цель, а именно защита человека. Совпадение, взаимодополняемость

166 *Idem*, п. 139.

167 См. выводы в Докладе Генерального секретаря «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех». Документ ООН A/59/2005/Add.3.

168 Объем обязательств государства, включая их вторичные обязанности, шире по международному гуманитарному праву, чем в соответствии с концепцией «ответственность по защите», которая сосредоточена только на четырех преступлениях и не касается других обязательств по международному гуманитарному праву.

169 См. также: ICJ, *Barcelona Traction Light and Power Co Ltd*, ICJ Reports 1970, paras. 33—34.



и взаимное влияние этих двух отраслей права<sup>170</sup> находят отражение и в их имплементации. За исключением случаев, допускающих отступления от выполнения обязательств, международное право прав человека применяется во время вооруженных конфликтов. Различные органы Организации Объединенных Наций вместе, а также национальная и международная судебная практика и доктрина подтверждают принцип, заключающийся в том, что «[о]сновные права человека в том виде, как они признаны в международном праве и изложены в международных документах, продолжают полностью применяться в ситуациях международного конфликта»<sup>171</sup>. Международный суд в своем Консультативном заключении о строительстве *стен*, решает, что «существуют, таким образом, три возможные ситуации: одни права могут быть исключительно вопросами международного гуманитарного права; другие могут быть исключительно вопросами стандартов в области прав человека; третьи могут быть вопросами, охватываемыми обеими этими отраслями международного права. Чтобы ответить на поставленный перед ним вопрос, Суд должен принять во внимание обе эти отрасли международного права, а именно стандарты в области прав человека и — как *lex specialis* — международное гуманитарное право»<sup>172</sup>.

Важнейшие вопросы о взаимоотношениях между гуманитарным правом и правом прав человека затмеваются правовым, но даже больше политическим вопросом: должны ли имплементационные механизмы прав человека регулировать и ситуации вооруженных конфликтов? Механизмы, предусмотренные в гуманитарном праве, часто считаются менее строгими, только в исключительных случаях применимыми и очень слабо развитыми, особенно в отношении немеждународных вооруженных конфликтов. Механизмы же права прав человека дают возможность надеяться на более открытое — и часто судебное — рассмотрение серьезных нарушений «основных прав человека во время вооруженных конфликтов».

## Договорные органы по правам человека, осуществляющие мониторинг

Договорные органы по правам человека, осуществляющие мониторинг<sup>173</sup>, склонны строго подходить к толкованию своего мандата и придерживаются

170 См.: Дрёге, Кордула. "Избирательное сближение? Права человека и гуманитарное право" / *Международный журнал Красного Креста*, № 871, сентябрь 2008 г., с. 25—92.

171 Резолюция ГА ООН 2675 (XXV), *Основные принципы защиты гражданского населения в период вооруженных конфликтов* (9 декабря 1970 г.). Два Дополнительных протокола явным образом признают применение прав человека во время вооруженных конфликтов (статья 72, ДП I; Преамбула, ДП II).

172 *Консультативное заключение Международного суда относительно правовых последствий строительства стены на оккупированной палестинской территории*, примечание 49 выше, п. 106; МС подтвердил это в своем решении по делу о *вооруженной деятельности на территории Конго (DRC v. Uganda)*, Judgment of 19 December 2005, General List No. 116, para. 216.

173 См.: Хэмпсон, Франсуаза Дж. Взаимоотношения международного гуманитарного права и права прав человека с точки зрения договоров по правам человека / *Международный журнал Красного Креста*, № 871, сентябрь 2008 г., с. 93—126.

применения конвенций, для контроля над выполнением которых их учредили. Обычно они не рассматривают международное гуманитарное право в своей работе<sup>174</sup>. Из органов, отвечающих за мониторинг существующих восьми международных договоров по правам человека<sup>175</sup>, есть только один, являющийся заметным исключением в этом отношении, а именно Комитет по правам ребенка, поскольку Конвенция о правах ребенка четким образом ссылается на международное гуманитарное право<sup>176</sup>. Однако органы, уполномоченные осуществлять контроль над выполнением государствами — участниками договорных обязательств, решительно утверждали, что соответствующие договоры применяются в ситуациях международных и немеждународных вооруженных конфликтов и в случаях оккупации<sup>177</sup>. Более того, почти все государства Америки и Европы и несколько африканских государств являются участниками региональных конвенций по правам человека<sup>178</sup>. Межамериканская комиссия и Суд признали применимость Американской декларации прав и обязанностей человека и Американской конвенции по правам человека к ситуациям вооруженного конфликта<sup>179</sup>. Европейский суд по правам человека применил Европейскую конвенцию как к немеждународным вооруженным конфликтам<sup>180</sup>, так и в ситуациях

174 Об этой практике, начало которой положила еще бывшая Комиссия Организации Объединенных Наций по правам человека, см.: U. Sundberg, 'The Role of the United Nations Commission on Human Rights in Armed Conflict Situations', *Human Dignity Protection in Armed Conflict*, Institute for International Humanitarian Law (28th Round Table, San Remo, 2—4 September 2004), Nagard, Milan, 2006, pp. 30—36.

175 Комитет по правам человека (КПЧ), Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП), Комитет по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД), Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ), Комитет против пыток (КПП) и Факультативный протокол к Конвенции против пыток (ФПКПП), — Подкомитет по предотвращению пыток, Комитет по правам ребенка (КПР), Комитет по вопросу о рабочих-мигрантах (КРМ) и Комитет по правам лиц с ограниченными возможностями (КПЛОВ).

176 Статья 38(1), Конвенция о правах ребенка (1989 г.): «Государства — участники обязуются уважать нормы международного гуманитарного права, применимые к ним в случае вооруженных конфликтов и имеющие отношение к детям, и обеспечивать их соблюдение».

177 См. например: КПЧ, *Заключительные замечания: Демократическая Республика Конго (ДРК)*, документ ООН ССРР/С/COD/CO/3, 26 апреля 2006 г.; КЭСКП, *Заключительные замечания: Колумбия*, документ ООН E/C.12/1/Add.74, 30 ноября 2001 г.; КЛРД, *Заключительные замечания: Израиль*, документ ООН CERD/C/304/Add.45, 30 марта 1998 г.; КЛДЖ, *Заключительные замечания: Шри-Ланка*, пп. 256–302, документ ООН, A/57/38 (Часть I), 7 мая 2002 г.; КПР, *Заключительные замечания: Колумбия*, документ ООН. CRC/C/COL/CO/3, 8 июня 2006 г.

178 Все 47 членов Совета Европы являются участниками Европейской конвенции, 24 из 35 государств Организации американских государств — участники Американской декларации по правам человека. Африканская хартия прав человека и народов (АХПЧН), принятая 27 июня 1981 г., OAU Doc. SAV/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982), вступила в силу 21 октября 1986 г. В настоящее время 25 государств являются ее участниками.

179 Inter-American Court of Human Rights (IACtHR), *BaMaca Velásquez v. Guatemala*, Judgment of 25 November 2000, Series C, No. 70, para. 209; Inter-American Commission on Human Rights, *Coard v. the United States of America*, Case 10.951, OEA Doc. OEA/ser.L/V/II.106.doc.3rev, 1999, para. 37; *Request for Precautionary Measures Concerning the Detainees at Guantánamo Bay, Cuba*, Decision of 12 March 2002, 41 ILM 532.

180 См. например: European Court of Human Rights (hereinafter ECtHR), *Isayeva, Yusupova and Bazayeva v. Russia*, Judgment of 24 February 2005; *Ergi v. Turkey*, Judgment of 28 July 1998, Reports 1998-IV; *Ahmet Oezkan and others v. Turkey*, Judgment of April 6, 2004.

оккупации<sup>181</sup>; в последние годы этот Суд, в частности, вынес несколько решений, которые оказали влияние на правовую оценку ситуаций вооруженных конфликтов и применимого права. Он согласился на рассмотрение дел по жалобам чеченских гражданских лиц против России в отношении нарушений прав человека во время второй чеченской войны и к сегодняшнему дню вынес более 30 постановлений<sup>182</sup>.

Межамериканская комиссия по правам человека свободно ссылается на международное гуманитарное право в случае необходимости, как в докладах общего характера, так и в отдельных решениях<sup>183</sup>. Это говорит о том, что Комиссия считает себя компетентной рассматривать поведение не только государств, но и негосударственных вооруженных групп<sup>184</sup>. Однако Межамериканский суд по правам человека придерживается того мнения, что если он не может прямо применять международное гуманитарное право, он может использовать его для толкования положений Американской конвенции по правам человека, когда они должны применяться во время вооруженного конфликта<sup>185</sup>. В отличие от этого Европейский суд по правам человека никогда явным образом не ссылался на международное гуманитарное право для обоснования своих решений, даже в делах, связанных с вооруженными конфликтами<sup>186</sup>. Он воздержался даже от упоминания гуманитарного права, возможно, стремясь избежать потенциальных проблем с материальной компетенцией; но и при этом Суд не мог избежать ссылки на понятие, непосредственным образом вытекающее из гуманитарного права, а именно проведение различия между комбатантами и гражданскими лицами<sup>187</sup>. В африканской

181 См. например: Report of the European Commission of Human Rights, *Cyprus v. Turkey*, Appl. No. 6780/74 and 6950/75, European Commission of Human Rights Decisions and Reports 125; ECtHR, *Cyprus v. Turkey*, Judgment of 10 May 2001, Reports of Judgments and Decisions 2001-IV.

182 В ЕСПЧ было зарегистрировано более 3300 заявлений, которые были поданы этническими осетинами, проживающими в Южной Осетии, против Грузии. На 18 марта 2008 г. более 100 дел было зарегистрировано против России, включая приблизительно 600 заявлений от граждан Грузии, а Грузия подала межгосударственное исковое заявление против России.

183 См. например: Межамериканская комиссия по правам человека, *Хуан-Карлос Абелла против Аргентины*, Дело 11.137, OEA/Ser.L/V/II.98 doc. 6 rev., 13 April 1998, оригинал на испанском языке; *Насилие и дискриминация в отношении женщин во время вооруженного конфликта в Колумбии*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 October 2006, оригинал на испанском языке.

184 Inter-American Commission on Human Rights, *Third Report on the Situation of Human Rights in Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev.1, at 72, para. 6, based on AG/RES. 1043 (XX-0/90) of 1990.

185 *Las Palmeras, Preliminary Objections*, Judgement of 4 February 2000, Series C, No. 67, paras. 32–34; *Bátaca Velásquez v. Guatemala*, примечание 179 выше, ч. 207–209. Комитет ООН по правам человека также признал, что он может принимать во внимание другие отрасли международного права для оценки законности отступлений от обязательств (*Замечание общего порядка № 29: States of Emergency (Article 4)*, UN Doc CCPR/C/21/Rev1/Add.11, 24 July 2001, para. 10).

186 О практике ЕСПЧ см.: William Abresch, 'A Human Rights Law of Internal Armed Conflict: The European Court of Human Rights in Chechnya', *European Journal of International Law*, vol. 16, 2005, pp. 741–767.

187 *Ibid.*; Michael J. Dennis and Andre M. Surena, 'Application of the international covenant on civil and political rights in times of armed conflict and military occupation: the gap between legal theory and state practice', *European Human Rights Law Review*, Issue 6, 2008, pp. 714–73; Michael Bothe, 'Die Anwendung der Europäischen Menschenrechtskonvention in bewaffneten Konflikten — eine Überforderung', *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 65, 2005, p. 615.

системе прав человека договоры о защите женщин и детей конкретно обращаются к контексту вооруженного конфликта<sup>188</sup>. И все же судебный орган, бывшая Африканская комиссия по правам человека и народов, основывала свои решения почти полностью на праве прав человека. Тем не менее она все-таки решила — в связи с правом на жизнь, — что государство должно принять все возможные меры для обеспечения соблюдения международного гуманитарного права во время гражданской войны<sup>189</sup>. В 2004 г. Комиссию заменил Африканский суд по правам человека и народов, который был впоследствии объединен с Африканским судом справедливости, образовав Африканский суд справедливости и прав человека<sup>190</sup>. Эти механизмы еще не действуют, что фактически лишает жертв нарушений в Африке какой-либо возможности обратиться в суд, когда их национальные системы не предоставляют средств юридической защиты.

Вопрос о региональных механизмах по правам человека еще важнее, потому что договоры по правам человека могут применяться не только в рамках национальных границ государства-участника, но также к деяниям, совершенным им за границей — в том числе в ситуациях вооруженного конфликта. Международный суд<sup>191</sup>, Комитет по правам человека<sup>192</sup> и Межамериканский суд<sup>193</sup> одобрили этот принцип экстерриториального применения прав человека, подчеркнув, что было бы недобросовестно разрешать государствам делать за границей то, что им запрещено делать дома<sup>194</sup>. Судебная практика Европейского суда по правам человека — в частности касающаяся значения «эффективного контроля» и вопроса о том, ограничено ли применение этого принципа содержанием лиц под стражей — демонстрирует неопределенность относительно того, насколько договоры по правам человека должны регулировать ситуации, в которых гуманитарное право является *lex specialis*<sup>195</sup>.

188 Статья 11, Протокола к АХПЧН о правах женщин в Африке, принятого на второй сессии ассамблеи Африканского Союза, 11 июля 2003 г.; статья 22, Африканской хартии о правах и благополучии ребенка, OAU Doc. CAB/LEG/24.9/49 (1990), вступила в силу 29 ноября 1999 г.

189 African Commission on Human and Peoples' Rights, *Amnesty International and Others v. Sudan*, Comm. Nos. 48/90, 50/91, 52/91, 89/93 (1999), para. 50.

190 См.: Protocol on the Establishment of the African Court of Human and Peoples' Rights, entered into force on 25 January 2004, доступно по адресу: [http://www.achpr.org/english/\\_info/court\\_en.html](http://www.achpr.org/english/_info/court_en.html) (посещение 7 августа 2009 г.); Protocol on the Statute of the African Court of Justice and Human Rights, 1 July 2008, доступно по адресу <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4937f0ac2.html> (посещение 7 августа 2009 г.).

191 МС, *Правовые последствия строительства стены на оккупированной палестинской территории*, примечание 49, выше, п. 106.

192 Комитет по правам человека, *Замечание общего характера № 31 [80]*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 мая 2004 г., п. 10.

193 См.: IACtHR Report No. 55/97, Case No. 11.137, Argentina, OEA/Ser/L/V/II.97, Doc. 38, 30 October 1997.

194 См. различные статьи: Fons Coomans and Menno T. Kamminga (eds), *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, Intersentia, Antwerp/Oxford, 2004.

195 ECtHR, *Issa and others v. Turkey*, Judgement of 16 November 2004, para. 71; см. также: *Isaak v. Turkey*, Appl. No. 44587/98, Admissibility Decision of 28 September 2008, p. 19. См. также: House of Lords, *Al-Skeini and others v. Secretary of State for Defence*, Decision of 13 June 2007, [2007] UKHL 26, paras. 61—83, 91, 105—132.

Различия судебной практики и юрисдикция различных договорных органов могут непосредственно повлиять на ведение военных действий в реальности и распределение ролей среди союзных сторон в конфликте, особенно потому, что действия одних воюющих сторон могут, а других не могут становиться предметом рассмотрения правозащитными органами.

Эта тенденция рассматривать ведение военных действий через механизмы прав человека встретила с противодействием с разных направлений. Во-первых, государства не расположены соглашаться с любой формой судебного контроля над своим поведением во время военных действий, поскольку это может помешать их способности вести жестокую и кровавую войну и одержать в ней победу. Во-вторых, они заявляют, что реальность конфликта и разрушение систем правосудия не способствуют подходу с точки зрения судебных органов. Среди других возражений есть и такое: одновременное применение международного гуманитарного права и международного права прав человека иногда приводит к противоречивым выводам, и это способно дестабилизировать вооруженные силы и содействовать избирательному подходу, который может в конечном итоге ослабить универсально применимые стандарты. Негосударственные акторы, принимающие участие в конфликте, не попадают в сферу действия международной судебной системы, основанной на правах человека, и механизмы мониторинга в области прав человека, кажется, плохо приспособлены к рассмотрению действий неправительственных вооруженных групп. И наконец выдвигается аргумент, что подобный подход может привести к регионализации права, применимого в период вооруженных конфликтов, поскольку не все регионы имеют судебные механизмы по правам человека, подобные тем, что существуют в Африке, Америке и Европе<sup>196</sup>.

Несмотря на эти соображения, судебные механизмы по правам человека и особенно Межамериканский суд по правам человека и Европейский суд по правам человека стимулировали серьезный прогресс в деле соблюдения международного гуманитарного права, даже хотя они формально его не применяют. Более того, следуя толкованию права Международным судом в деле о строительстве *стены*<sup>197</sup>, эти суды признают экстерриториальность прав человека и, следовательно, их применимость в ходе военных операций и вооруженных конфликтов за пределами границ государств — участников соответствующих договоров. Хотя контуры этого прецедентного права еще окончательно не определились, такое толкование опровергает существовавшее ранее мнение о разнице между международным гуманитарным правом и правом прав человека в том, что касается как его существа, так и имплементации. В его самых смелых формулировках можно рассмотреть серьезный шаг вперед по направлению к более значительной роли судебных про-

196 ICRC, *Improving Compliance*, примечание 2 выше, с. 17.

197 МС. *Правовые последствия строительства стены на оккупированной палестинской территории*, примечание 49 выше, п. 102.

цессов в контексте войны — о чем говорят первые судебные решения, принятые международными уголовными трибуналами — и к более эффективной защите жертв войны, в том числе благодаря положению о возмещении ущерба, которое почти полностью отсутствует в международном гуманитарном праве.

## Защита жертв войны и система Организации Объединенных Наций

Обязательство обеспечить соблюдение международного гуманитарного права сторонами в конфликте применимо и к третьим странам. Самые заметные усилия в деле имплементации делаются со стороны Организации Объединенных Наций, региональных организаций и неправительственных организаций, хотя им и не принадлежит какая-то определенная роль или принадлежит лишь незначительная роль в соответствии с условиями этого корпуса права<sup>198</sup>.

Очевидно, что у Организации Объединенных Наций не могут не вызывать беспокойства вооруженные конфликты. Война более не является законным методом решения споров, и поддержание или, если необходимо, восстановление международного мира и безопасности — одна из основных целей ООН. После начала вооруженного конфликта различные органы ООН, каждый со своей собственной конкретной ролью, должны подумать о международном гуманитарном праве, являющемся неотъемлемой частью корпуса международного права, которое Организация Объединенных Наций должна соблюдать и соблюдению которого содействовать.

Стремясь добиться соблюдения права прав человека<sup>199</sup>, различные органы ООН начали придавать даже больше значения соблюдению международного гуманитарного права в рамках права прав человека, за пределами договорной системы. Однако взаимоотношения между различными системами мониторинга в области прав человека и их соответствующая связь с международным гуманитарным правом остается спорным вопросом<sup>200</sup>. Некоторые последующие наблюдения иллюстрируют и объясняют большое значение, которое придается имплементации гуманитарного права различными органами ООН.

198 В их заявлениях могут содержаться прямые ссылки на международное гуманитарное право. В соответствии со статьей 89 ДП I «в случаях серьезных нарушений Конвенций или настоящего Протокола Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются принимать меры как совместно, так и индивидуально, в сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций и в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций». Формально это положение не разрешает им действовать в ситуациях иных, нежели международные вооруженные конфликты. Статья 1, общая для четырех Женевских конвенций, обязывая договаривающиеся государства обеспечивать соблюдение права, имеет более широкую направленность, поскольку касается и внутренних конфликтов и обращается ко всему международному сообществу, представленному его всемирным органом.

199 Статья 1(3) и статья 55(с), Устав Организации Объединенных Наций.

200 См.: Christine Byron, 'A Blurring of Boundaries: The application of International Humanitarian Law by Human Rights Bodies', *Virginia Journal of International Law*, Vol. 47 (2007), pp. 839—896.



## Совет Безопасности

Совет Безопасности часто призывает к соблюдению международного гуманитарного права и даже выразил свою убежденность в том, что соблюдение его норм и принципов является важным фактором для восстановления мира. Соблюдение международного гуманитарного права воюющими сторонами может помочь избежать спирали насилия и стать первым шагом в процессе урегулирования конфликта. За последние два десятилетия гуманитарные проблемы занимали большое место в дискуссиях и решениях Совета Безопасности, часто без какой-нибудь надежды на скорое урегулирование конфликта. Эта обеспокоенность стала особенно очевидна в связи с конфликтом в бывшей Югославии<sup>201</sup>.

### *Устав ООН в качестве основы*

Пока Совет Безопасности остается в широких рамках Устава ООН, он не ограничен инструментами, которые предоставляет ему международное гуманитарное право, и может вводить новшества. Он может принимать решения в широком диапазоне и даже создавать новые механизмы<sup>202</sup>, если он действует в соответствии с целями и принципами Устава<sup>203</sup> и не нарушает норм *jus cogens*. Однако есть и сдерживающий фактор для Совета Безопасности при принятии решений — государства могут проигнорировать его решения, а без поддержки государств-членов резолюции являются просто благими пожеланиями<sup>204</sup>.

В то время как система, созданная в соответствии с международным гуманитарным правом, основывается прежде всего на согласии сторон в конфликте, особенно во внутренних конфликтах, меры, санкционированные Главой VII устава, не требуют согласия и могут осуществляться принудительно. Совет Безопасности не остается в рамках международного гуманитарного права и часто сочетает аспекты *jus ad bellum* (непосредственное или косвенное вмешательство в протекающие военные операции) и *jus in bello* (инициативы по защите жертв войны). Осуществляя такие действия, особенно когда сила применяется для обеспечения осуществления этих мер, Совет Безопасности выпол-

201 Более 30 резолюций Совета, принятых в связи с этим конфликтом, содержат ссылки на международное гуманитарное право (см. например: S/RES/ 743 (1992), которая учредила СООНО; S/RES/770 (1992) о гуманитарной помощи бывшей Югославии; S/RES/771(1992) о доступе для МККК в лагеря и тюрьмы; S/RES/808 (1993) и S/RES/827 (1993) об учреждении Международного трибунала для преследования лиц, ответственных за серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории бывшей Югославии; S/RES/913 (1994) о событиях в Граже; S/RES/941 (1995), осуждающая этнические чистки, особенно в Бانيا Луке и Биелине, и S/RES/1010 (1995) об освобождении задержанных лиц в Боснии и Герцеговине.

202 См. например: S/RES/ 1820 (2008) о положении женщин, мире и безопасности и сексуальном насилии в ситуациях вооруженного конфликта.

203 Статья 24, п. 2, Устава; см.: ICTY, *Prosecutor v. Tadic*, примечание 5 выше, пп. 28—30.

204 См. например: критические замечания Генерального секретаря о невыполнении государствами-членами запретов на поездки и замораживание активов, *Доклад Генерального секретаря о защите гражданских лиц в вооруженном конфликте (S/2009/277)*, с. 5 (п. 20).

няет положения Устава ООН, а не гуманитарного права, которое не допускает никакого вмешательства в конфликт. Он не может быть нейтральным, находясь между агрессором и жертвой агрессии. Это отличается от подхода, необходимого для правильного применения международного гуманитарного права, в котором нейтральность является *de rigueur* и который подчеркивает жизненную важность того, чтобы Совет Безопасности так же, как устанавливает преамбула Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям, применял его положения «ко всем лицам, которые находятся под защитой этих документов, без какого-либо неблагоприятного различия, основанного на характере или происхождении вооруженного конфликта, или на причинах, выдвигаемых сторонами, находящимися в конфликте, или приписываемых им».

Более того, в практике Совета Безопасности обнаруживается разный подход к рассмотрению конфликтов, которые возникают в границах государств — постоянных членов Совета Безопасности (или их союзников), или тех, в которых такие государства участвуют, и конфликтов, происходящих в других государствах. Хотя Устав явным образом не обязывает Совет Безопасности действовать беспристрастно, такие различия в рассмотрении, или двойные стандарты, подрывают доверие к Совету и мало способствуют сохранению ключевого принципа — международное гуманитарное право должно применяться «при всех обстоятельствах»<sup>205</sup>.

### *Практика, обусловленная конкретной ситуацией*

Перечень действий в статье 41 Устава является просто ориентировочным и не ограничивает для Совета Безопасности выбор средств достижения желаемой цели или восстановления и поддержания мира<sup>206</sup>. В своей практике Совет Безопасности в основном был озабочен последствиями международных конфликтов и часто призывал воюющих уважать гуманитарное право (к примерам относятся конфликт между Ираном и Ираком<sup>207</sup>, территории, оккупированные Израилем<sup>208</sup>, вторжение в Кувейт<sup>209</sup>, Эфиопия/Эритрея<sup>210</sup>, Ирак<sup>211</sup>, Грузия и т.д.<sup>212</sup>). Однако он все чаще обращает внимание на немеждународные вооруженные конфликты (Сомали, Руанда, Либерия, Афганистан<sup>213</sup>).

205 См.: ДП I, Преамбула, ч. 5.

206 ICTY, *Prosecutor v. Tadic*, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, примечание 5 выше, пп. 22 и 31.

207 S/RES/598 (1987) о репатриации военнопленных в ирано-иракском конфликте и S/RES/540 (1983) о нападениях на гражданское население в ходе этого конфликта.

208 S/RES/681 (1990) о применении Женевской конвенции IV на оккупированных территориях.

209 S/RES/687 (1991) о репатриации граждан Кувейта, удерживаемых в Ираке; S/RES/674 (1990) и 670 (1990) о применимости Женевской конвенции IV в Кувейте.

210 S/RES/1320 (2000).

211 S/RES/1546 (2004).

212 S/RES/1808 (2008).

213 Среди многочисленных резолюций см., например: S/RES/1872 (2009) о Сомали; S/RES/1870 (2009) о Судане; S/RES/925 (1994) о Руанде, S/RES/1383 (2001) об Афганистане.

Они также могут угрожать международному миру и безопасности, сказаться на ситуации в соседних странах (огромные потоки беженцев), спровоцировать вмешательство со стороны третьих стран или дестабилизировать весь регион. Более того, международное сообщество не может просто наблюдать, как сотни тысяч людей умирают, поскольку катастрофа такого характера сама по себе является угрозой международному миру и безопасности.

Совет Безопасности, например, призывал к признанию применимости Женевской конвенции IV<sup>214</sup>; к освобождению и репатриации военнопленных<sup>215</sup>; к предоставлению неограниченного доступа и свободного провоза поставок помощи<sup>216</sup>; к запретам на поездки и к замораживанию активов лиц, ответственных за нарушения<sup>217</sup>; к созданию комиссии по расследованию<sup>218</sup>; к учреждению уголовных трибуналов *ad hoc*<sup>219</sup>; к тому, чтобы ситуация была передана Международному уголовному суду, даже если соответствующее государство не является участником Римского статута<sup>220</sup>.

Однако он может создать Силы по защите ООН<sup>221</sup>, города, находящиеся под защитой<sup>222</sup>, и гуманитарные коридоры<sup>223</sup>, систему компенсации для жертв вооруженных нападений<sup>224</sup> или даже систему докладов, касающихся международного гуманитарного права<sup>225</sup>.

По словам Генерального секретаря, «Совет Безопасности [...] призван сыграть чрезвычайно важную роль в содействии соблюдению на систематической основе норм права. В частности, Совету следует: а) использовать все имеющиеся возможности для осуждения нарушений без каких-либо исключений и напоминать сторонам об их обязательствах и требовать их соблюдения; б) публично предупреждать о возможном применении, а в случае необходимости применять целенаправленные меры в отношении руководителей сторон, которые постоянно игнорируют требования Совета Безопасности и регулярно нарушают свои обязательства по защите гражданских лиц; в) систематически требовать представления докладов о нарушениях и рассматривать вопрос о наделении полномочиями комиссий по расследованию ситуаций, вызывающих озабоченность с точки зрения серьезных нарушений норм международного гуманитарного права и стандартов в области прав человека, в

214 S/RES/681 (1990) об Израиле и оккупированных территориях.

215 S/RES/598 (1987) о репатриации военнопленных в связи с войной между Ираном и Ираком.

216 S/RES/1870 (2009) о Судане.

217 S/RES/1572 (2004) о Кот д'Ивуаре и 1591 (2005) о Судане.

218 S/RES/1564 (2004) о Судане.

219 S/RES/808 (1993) и 827 (1993) по бывшей Югославии и S/RES/935 (1994) по Руанде.

220 S/RES/1593 (2005) о Судане.

221 S/RES/743 (1992), которая учреждает СООНО в бывшей Югославии.

222 S/RES/824 (1993) о зонах безопасности в Боснии и Герцеговине и 819 (1992) для Сребреницы.

223 S/RES/918 (1994) по Руанде.

224 S/RES/687 (1991), учреждающая фонд для выплаты компенсации иностранным правительствам, физическим и юридическим лицам за любые прямые потери, ущерб или вред, причиненный в результате незаконного вторжения Ирака и оккупации им Кувейта.

225 *Механизм наблюдения и отчетности в отношении детей, затронутых вооруженных конфликтом*, созданный в соответствии с резолюцией Совета Безопасности 1612 (2005).

том числе в целях определения виновных и привлечения их к ответственности на национальном уровне или передачи соответствующей ситуации на рассмотрение Международного уголовного суда»<sup>226</sup>.

### *Защита гражданского населения*

В 1999 г. Совет принял новаторскую тематическую резолюцию о защите гражданского населения, определив четко и конкретно связь такой защиты с обязанностями Совета по поддержанию международного мира и безопасности<sup>227</sup>. С тех пор Генеральный секретарь семь раз представлял доклады Совету Безопасности<sup>228</sup>, который, проводя их обсуждение и предлагая рекомендации, все чаще ссылался на концепцию ответственности по защите<sup>229</sup>. Основными проблемами в настоящее время считаются содействие более полному соблюдению правовых обязанностей, в том числе и негосударственными структурами, все возрастающая роль миротворческих миссий в деле оказания защиты гражданским лицам, гуманитарный доступ и более строгая отчетность<sup>230</sup>.

Даже поверхностное рассмотрение мандатов сил по поддержанию мира свидетельствует о том, что сфера их операций более не ограничивается классическими видами деятельности, такими как контроль над выполнением соглашений о прекращении огня, наблюдение за границами или действия в качестве буфера между воюющими, но простирается гораздо дальше. Оказание защиты гражданским лицам рассматривается сейчас как задача, присущая всем миссиям по поддержанию мира, а не просто военная задача. Диапазон возможных заданий включает защиту гражданского населения, распространение информации и сбор данных о нарушениях прав человека и гуманитарного права и оказание помощи жертвам войны. Эта роль выполняется военными наблюдателями и специалистами в области деятельности полиции и прав человека. В бывшей Югославии, например, подразделения СООНО, отвечающие за контроль над соблюдением прав человека (Департамент по связям с гражданской администрацией и населением и гражданские силы полиции), уже играли важную роль в обеспечении соблюдения гуманитарного права.

Однако тот факт, что военные и гуманитарные операции сосуществуют в деятельности сил по поддержанию мира, вызывает некоторые проблемы. Военные операции выходят за пределы чисто гуманитарных задач, они проводятся и с политическими целями, в то время как гуманитарная

226 Доклад Генерального секретаря о защите гражданских лиц в вооруженном конфликте, примечание 204 выше, с. 9 (п. 37).

227 См.: S/RES/1265 (1999) и связанную с ней резолюцию S/RES/1269 (2000).

228 См.: последний доклад от 29 мая 2009 г. (S/2009/277, примечание 204 выше), в котором дается обзор последнего десятилетия.

229 См. например: последний доклад S/PV.6151 (Resumption 1). Совет Безопасности далее создал Группу экспертов по вопросу о защите гражданских лиц.

230 См.: S/2009/277, с. 10—12.

деятельность по самой своей природе никогда не может осуществляться с принуждением. Применение силы, даже по веским причинам гуманитарного характера, неизбежно трансформирует гуманитарные действия в военные, а угроза силой для содействия гуманитарной операции может подвергнуть опасности саму операцию. Не должна такая угроза и сохраняться в течение неопределенного времени — если она не реализуется, то будут подорваны не только доверие к военной операции, но и все усилия, прилагаемые для обеспечения того, чтобы гуманитарные операции осуществлялись на основе согласия, как того требует гуманитарное право.

## Генеральная Ассамблея

В своей резолюции 2444 (XXIII) от 19 декабря 1968 г., озаглавленной «Уважение прав человека в период вооруженных конфликтов», Генеральная Ассамблея не ограничилась перечислением принципов, которые должны соблюдаться в таких ситуациях. Она проложила путь для резолюций, призывающих к соблюдению международного гуманитарного права в целом, а также в конкретных ситуациях. Широкие функции и полномочия Генеральной Ассамблеи разрешают ей обсуждать все вопросы, которые попадают в сферу компетенции Организации Объединенных Наций, и выступать с рекомендациями, при условии соблюдения исключительных прав Совета Безопасности<sup>231</sup>. Посредством своих резолюций, касающихся конкретных конфликтов, Генеральная Ассамблея привлекает внимание государств, составляющих международное сообщество, к их обязанности обеспечивать соблюдение международного гуманитарного права в соответствии со статьей 1, общей для четырех Женевских конвенций<sup>232</sup>. Особое значение имеют следующие вспомогательные органы.

## *Совет по правам человека*

С тех пор как в марте 2006 г. был учрежден Совет по правам человека, существует некоторая неопределенность касательно взаимоотношений между Советом и Комитетом по социальным и гуманитарным вопросам и вопросам культуры (Третьим комитетом)<sup>233</sup>, поскольку оба эти вспомогательных органа Генеральной Ассамблеи отвечают за распространение и осуществление прав человека на мировом уровне. Однако ни один из них не колеблется, ссылаясь

231 Статьи 10—12, 14 и 15 Устава ООН.

232 См. например: A/RES/63/96 (2008) (о применимости Женевских конвенций, касающихся защиты гражданских лиц во время войны, от 12 августа 1949 г. к оккупированным палестинским территориям, включая восточный Иерусалим, и другим оккупированным арабским территориям).

233 Важная часть работы Комитета сосредоточена на рассмотрении вопросов по правам человека, включая доклады специальных процедур недавно учрежденного Совета по правам человека. Комитет заслушивает 25 таких специальных докладчиков, независимых экспертов и председателей рабочих групп Совета по правам человека и взаимодействует с ними.

на гуманитарное право для обоснования своих рекомендаций. Государства также не единогласны относительно того, до какой степени Совет и, прежде всего, механизмы специальных процедур, созданные бывшей Комиссией по правам человека и воспринятые Советом<sup>234</sup>, должны принимать во внимание международное гуманитарное право. Некоторые государства опасаются, что избирательное рассмотрение отдельных ситуаций вооруженных конфликтов, особенно на Ближнем Востоке, может еще больше политизировать Совет, в то время как другие государства, зная о своем прочном положении на этом форуме, выступают за обсуждение вопросов применения международного гуманитарного права. Каково бы ни было решение, Совет не должен брать на себя функции различных договорных органов по правам человека, поскольку они вносят некоторую беспристрастность в политизированные иначе дебаты.

Основная цель Совета по правам человека заключается в том, чтобы «рассматривать ситуации нарушений прав человека [...] и предлагать рекомендации по ним». Однако он занимается и ситуациями вооруженных конфликтов, хотя только с точки зрения прав человека<sup>235</sup>. Первая резолюция Совета, принятая на его самой первой специальной сессии уже имела отношение к гуманитарному праву, хотя она называлась «Положение с правами человека на оккупированной палестинской территории»<sup>236</sup>. Восемь из одиннадцати специальных сессий, состоявшихся к сегодняшнему дню, рассматривали ситуации вооруженных конфликтов, пять из них — на Ближнем Востоке<sup>237</sup>. Когда рассматривается такая ситуация<sup>238</sup> (как это происходит сейчас в отношении Судана, Сомали или Израиля/оккупированных палестинских территорий)<sup>239</sup> или вопрос, находящийся в сфере компетенции между-

234 «Специальные процедуры» — это общее название механизмов, созданных Комиссией по правам человека и используемых Советом по правам человека для рассмотрения либо ситуаций в конкретных странах, либо тематических вопросов во всех частях мира. В настоящее время существует 30 тематических мандатов и 8 мандатов, касающихся отдельных стран. Мандаты специальных процедур обычно обязывают тех, на кого они возложены, изучать, осуществлять мониторинг, давать консультации и публично докладывать о ситуации с правами человека в конкретных странах или на конкретных территориях (мандаты по странам) или о серьезных явлениях, связанных с нарушениями прав человека по всему миру (тематические мандаты).

235 См. например: резолюция Совета по правам человека 9/9, от 24 сентября 2008 г. о защите прав человека гражданских лиц во время вооруженного конфликта, в которой Совет обратился с просьбой к соответствующим специальным процедурам и Консультативному комитету Совета по правам человека и предложил договорным органам по правам человека продолжать в рамках их мандатов рассматривать в своей работе соответствующие аспекты защиты прав человека гражданских лиц во время вооруженных конфликтов.

236 Совет по правам человека, S-1/Res.1, 6 July 2006.

237 Израиль/ОПТ (1-я сессия, июль 2006 г.), Израиль/Ливан (2-я, август 2006 г.), Израиль/ОПТ (3-я сессия, ноябрь 2006 г.), Судан/Дарфур (4-я сессия, декабрь 2006 г.), Израиль/Западный берег — Газа (6-я сессия, январь 2008 г.), Конго (8-я сессия, ноябрь 2008 г.), Израиль/Газа (9-я сессия, февраль 2009 г.), Шри-Ланка (11-я сессия, май 2009 г.).

238 Какие ситуации рассматриваются Советом, осуждается ли страна за нарушения или назначается специальный докладчик — все эти вопросы становятся предметом политической торговли и не обязательно решаются на основании объективных критериев.

239 На практике ссылки на международное гуманитарное право часто носят очень общий характер. Недавние примеры см.: Доклад назначенного Генеральным секретарем независимого эксперта по



народного гуманитарного права<sup>240</sup>, по крайней мере, становится возможным обсуждение права, примененного во время вооруженного конфликта, что в противном случае не планируется. Государства и общественное мнение очень внимательно следят за дискуссиями на этих форумах, и хотя в Совете такие обсуждения очень политизированы и основное внимание уделяется правам человека, они могут иметь сдерживающий эффект и выполнять функцию «предания огласке постыдного факта».

Одним из новшеств, введенных вместе с созданием Совета, является Универсальная периодическая проверка. Этот механизм предусматривает проверку положения в области прав человека в каждом из 192 государств — членов ООН. Резолюция 5/1 конкретно предоставляет полномочия этому механизму для рассмотрения соблюдения *inter alia* обязательств по международному гуманитарному праву. Это право упоминалось в нескольких случаях в процессе проверки, когда соответствующая страна участвовала в вооруженном конфликте<sup>241</sup>. Ссылки на него делались в работе других механизмов, например нового Консультативного комитета Совета по правам человека, который служит «мозговым центром» Совета и предоставляет ему экспертные данные и консультации по тематическим вопросам прав человека<sup>242</sup>, механизм специальных процедур<sup>243</sup> и пересмотренной процедуре рассмотрения жалоб, которая дает возможность отдельным лицам и организациям довести до сведения Совета информацию о нарушениях прав человека<sup>244</sup>. Таким образом, Совет по правам человека продолжает работать с механиз-

вопросу о положении в области прав человека в Сомали (г-н Ганим Альнаджара), A/HRC/7/26, 17 марта 2008 г.; Доклад Специального докладчика о положении с правами человека в Судане (Sima Samar), A/HRC/9/13, 2 September 2008.

240 Некоторые из рассмотренных тем также связаны с вооруженными конфликтами (пытки, наемники, терроризм, исчезновения, внесудебные казни и т. д.).

241 См., например, результаты процесса универсальной периодической проверки, касающиеся Израиля, Кабо Верде, Колумбии и Узбекистана, доступно на адресу: <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/VDUX-7QBUCS?OpenDocument> (посещение 28 мая 2009 г.).

242 В соответствии с резолюцией 5/1 Совета по правам человека Консультативный комитет Совета по правам человека, состоящий из 18 экспертов, был создан в качестве «мозгового центра» Совета и работает под его управлением. Консультативный комитет заменяет бывшую подкомиссию по содействию осуществлению и защите прав человека. Функция Консультативного комитета заключается в том, чтобы предоставлять экспертные знания Совету таким образом и в такой форме, как он того запрашивает, сконцентрировав внимание главным образом на рекомендациях, основанных на изучении и исследованиях. Такие экспертные знания будут передаваться только по запросу Совета и в соответствии с его резолюциями и под его руководством. См.: *Консультативный комитет Совета по правам человека: учреждение*, доступно по адресу: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/advisorycommittee.htm> (посещение 28 июля 2009 г.).

243 См.: Philip Alston, Jason Morgan-Foster and William Abresch, 'The competence of the UN Human Rights Council and its Special Procedures in relation to armed conflict: Extrajudicial executions in the "war on terror"', *European Journal of International Law*, Vol. 19, 2008, pp. 183—209.

244 См.: Заявление председателя Совета по правам человека, озаглавленное «Совет по правам человека ООН: институциональное строительство» ('UN Human Rights Council: Institution Building') (Резолюция 5/1), которым учреждается новая процедура подачи жалоб для рассмотрения устойчивых моделей грубых нарушений всех прав человека и всех основных свобод, о которых имеется надежная информация. Резолюция ЭКОСОС 1503 (XLVIII) от 27 мая 1970 г. послужила рабочей основой для создания новой Процедуры подачи жалоб.

мами «специальных процедур» ООН. Рабочие группы, представители или специальные докладчики, уполномоченные Советом для рассмотрения конкретных ситуаций, конечно, должны принимать во внимание взаимодействие между правами человека и гуманитарным правом, но не делали этого систематически<sup>245</sup>.

### *Экономический и социальный совет*

Основной орган Организации Объединенных Наций для координации экономических и социальных вопросов, Экономический и социальный совет (ЭКОСОС)<sup>246</sup> имеет особое значение для разработки политических рекомендаций для государств-членов и системы ООН по укреплению координации деятельности ООН в области гуманитарной помощи и помощи при бедствиях и катастрофах<sup>247</sup>. Доклады, представленные ЭКОСОС Генеральным секретарем, описывают основные гуманитарные тенденции и проблемы, в том числе возникающие в ходе вооруженных конфликтов, и ключевые процессы по совершенствованию координации в гуманитарной области<sup>248</sup>. Хотя главное внимание уделяется повышению эффективности гуманитарной деятельности системы ООН, он также придает большое значение проблемам гуманитарной деятельности, опирающейся на принципы международного гуманитарного права<sup>249</sup> и основополагающие принципы Движения Красного Креста и Красного Полумесяца, на основании которых ЭКОСОС делает свои рекомендации<sup>250</sup>.

### Генеральный секретарь и учреждения ООН

Совершенно очевидно, что Генеральный секретарь играет ключевую роль в деле имплементации гуманитарного права, поскольку он занимается практическими мерами для организации деятельности других несудебных органов ООН и последующего контроля и может по своей инициативе привлечь внимание Совета Безопасности к различным вопросам<sup>251</sup>. Действуя под его руко-

245 См. например: доклады, подготовленные *в отношении детей, затронутых вооруженных конфликтом, Механизмом наблюдения и отчетности*, созданным в соответствии с резолюцией Совета Безопасности 1612, примечание 225 выше, в выводах которых почти не делается ссылок на МПП.

246 См.: Глава X Устава ООН. ЭКОСОС, в соответствии со статьей 62 Устава ООН, может «делать рекомендации в целях поощрения уважения и соблюдения прав человека и основных свобод для всех».

247 До 2006 г., ЭКОСОС действовал в своем качестве координатора гуманитарной помощи или на основании рекомендаций Комиссии по правам человека, учрежденной ЭКОСОС в 1946 г.

248 См. например: A/64/84-E/2009/87, 28 мая 2009 г.

249 *Idem*, с. 7—9, например, безопасность гуманитарного персонала, рост числа акторов в деле оказания гуманитарной помощи, проведение различия между гуманитарными и военными или политическими акторами.

250 См. например: Резолюция ЭКОСОС 2008/36, от 25 июля 2008 г.

251 Статья 99, Устав ООН.

водством, Верховный комиссар ООН по правам человека отвечает за деятельность ООН в сфере прав человека<sup>252</sup>. Кроме координации и рационализации этих видов деятельности Верховный комиссар должен «играть активную роль в деле устранения нынешних препятствий и решения новых задач на пути к полной реализации всех прав человека и в деле недопущения продолжения нарушений прав человека во всем мире»<sup>253</sup>. В соответствии со своим мандатом Верховный комиссар направлял наблюдателей по правам человека в страны, где происходил конфликт, и начал постепенно обращать внимание на соблюдение международного гуманитарного права. В течение нескольких лет Управление Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ) наращивало свое присутствие на местах, с тем чтобы способствовать соблюдению прав человека и оказывать помощь в укреплении национальных институтов и гражданского общества<sup>254</sup>. Оно расширило свой оперативный мандат, включив в него техническое сотрудничество, в частности, для отправления правосудия. Поэтому работа этих «наблюдателей по правам человека» может быть очень разной — от сбора информации о нарушениях в прошлом до проведения срочных операций.

В стремлении более эффективно удовлетворить потребности жертв вооруженных конфликтов и стихийных бедствий заместитель Генерального секретаря ООН по гуманитарным вопросам прилагает усилия к тому, чтобы улучшить «координацию в области чрезвычайной гуманитарной помощи, оказываемой Организацией Объединенных Наций»<sup>255</sup>. Департамент по гуманитарным вопросам при поддержке Межведомственного постоянного комитета (МПК) должен обеспечить отсутствие дублирования и пробелов в гуманитарной помощи путем распределения задач между различными учреждениями ООН в соответствии с их мандатами<sup>256</sup>. Увеличение числа организаций, осуществляющих гуманитарную деятельность, и разнообразие их областей специализации, их возможностей и методов работы вызвало к жизни как взаимодополняемость, так и дух соперничества.

252 В резолюции A/RES/48/141 от 20 декабря 1993 г. Генеральная Ассамблея одобрила рекомендации Всемирной конференции по правам человека, состоявшейся в Вене в 1993 г., и роль Верховного комиссара.

253 A/RES/48/141, 20 декабря 1993 г., п. 4(f).

254 Из одиннадцати офисов УВКПЧ большинство находятся в странах, затронутых конфликтом. УВКПЧ имеет подразделение быстрого реагирования, которое поддерживает его работу и помогает ему быстро разместить персонал на местах. Чтобы позволить ООН предвидеть и отреагировать на ухудшающуюся ситуацию в области прав человека в различных уголках мира, УВКПЧ часто действует по просьбам направить или поддержать миссии или комиссии по расследованию для рассмотрения обвинений в серьезных нарушениях прав человека. После своего создания в 2006 г. Подразделение быстрого реагирования направляло миссии или комиссии по расследованию в Тимор-Леште, в Западную Сахару, Либерию, Ливан и Бейт-Ханун (оккупированные палестинские территории).

255 См.: Генеральная Ассамблея ООН, «Укрепление координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций», A/RES/46/182, 19 декабря 1991 г. См.: A/RES/63/139, 11 декабря 2008 г., новая резолюция по этому вопросу.

256 МККК и Международная Федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца присутствуют на заседаниях МПК в качестве наблюдателей.

В соответствии с международным гуманитарным правом ни одна структура в рамках системы ООН не наделена той же самой особой ролью, что и МККК, — предоставление жертвам конфликтов защиты и помощи; но все органы ООН тем или иным образом задействованы в ситуациях конфликтов и могут и должны заниматься проблемами жертв войны в рамках своих мандатов, по крайней мере на периметрах зон, пострадавших от конфликта. Кроме Верховного комиссара по правам человека, Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ)<sup>257</sup>, Всемирная продовольственная программа (ВПП), Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ)<sup>258</sup>, Программа развития ООН (ПРООН) и, в меньшей степени, Всемирная организация здравоохранения и Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО)<sup>259</sup> действовали, среди других, в интересах жертв конфликтов.

По мнению Генерального секретаря «[с]тирание грани между гуманитарными целями и целями в области политики и безопасности может происходить также в самих операциях Организации Объединенных Наций, прежде всего в так называемых комплексных миссиях, в составе которых гуманитарная работа ведется одновременно с решением политических и миротворческих задач»<sup>260</sup>. Он подтвердил комплексный подход в качестве руководящего принципа в постконфликтных ситуациях<sup>261</sup> и в ситуациях конфликта<sup>262</sup>, там, где ООН располагает своей командой в стране и осуществляет комплексную операцию по поддержанию мира или политическую миссию для того, чтобы «обеспечить максимальную стратегическую согласованность деятельности операций Организации Объединенных Наций и взаимодействие между ними». В скоординированных, но различных подходах следует как можно полнее учитывать разные сильные стороны политических и гуманитарных мандатов.

Однако политические, военные и гуманитарные акторы не всегда преследуют одинаковые цели. Установление мира или миростроительство, например, не являются основными задачами гуманитарных акторов, хотя

257 Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций уполномочил Управление Верховного комиссара по делам беженцев действовать в качестве ведущего учреждения Организации Объединенных Наций в бывшей Югославии, для того чтобы предоставить беженцам и перемещенным лицам защиту и помощь (письмо от 14 ноября 1991 г., адресованное Генеральным секретарем Верховному комиссару по делам беженцев — имеется у автора). Эта роль была подтверждена в целом ряде конфликтов и одобрена Генеральной Ассамблеей ООН (см. например: A/RES/48/116, 20 декабря 1993 г.).

258 ЮНИСЕФ и МККК осуществили крупную операцию по защите женщин и детей в Камбодже в 1980 г. (см.: William Shawcross, *The Quality of Mercy*, Simon and Schuster, New York, 1984).

259 Для защиты культурных ценностей в период вооруженных конфликтов.

260 См. например: A/64/84-E/2009/87, 28 мая 2009 г., с. 13.

261 См.: Доклад Генерального секретаря о миростроительстве в период сразу же после окончания конфликта, A/63/881-S/2009/304, 11 июня 2009 г.

262 См.: Решения Генерального секретаря — заседание Политического комитета 25 июня (26 июня 2008 г.). За ним последовали Политические инструкции по структурным связям УКГВ в рамках комплексного присутствия ООН, 2 мая 2009 г.

они и принимают во внимание воздействие своей гуманитарной работы на возможное примирение противников и воздерживаются от любой деятельности, которая могла бы непреднамеренно способствовать насилию; они даже рассматривают возможность создания проектов, которые могли бы разрядить обстановку напряженности на местном уровне. Их основная задача заключается в том, чтобы спасти жизни и облегчить человеческие страдания. Подчинение гуманитарной деятельности политическим целям может привести к тому, что повстанцы или часть населения станут воспринимать гуманитарные организации как инструменты реализации повестки дня иностранцев, что будет угрожать безопасности персонала, способствовать скептицизму относительно отчетности гуманитарных акторов и может сильно помешать поставкам независимой и беспристрастной помощи в районы конфликта<sup>263</sup>.

Во всех операциях, осуществляемых под эгидой Организации Объединенных Наций, четкое различие должно проводиться между гуманитарной работой и политической деятельностью, которая находится в сфере компетенции Генерального секретаря ООН. В той степени, в которой учреждения ООН способствуют имплементации гуманитарного права, они должны пользоваться определенной независимостью, ее иногда называют «гуманитарным пространством», от политических органов Организации Объединенных Наций и быть в состоянии гарантировать беспристрастность своих гуманитарных операций. Именно поэтому ООН говорит о «гуманитарных принципах гуманности, нейтральности, беспристрастности и независимости» «в рамках гуманитарной помощи»<sup>264</sup>. Однако эти принципы могут пониматься по-разному<sup>265</sup>.

## Международный суд

Международный суд как главный судебный орган Организации Объединенных Наций способствует имплементации международного гуманитарного права посредством своей судебной практики и своих консультативных заключений. К нему могут обратиться за помощью при урегулировании спора между государствами, касающегося применения международного

263 См. например: *An ICRC perspective on integrated missions*, Official Statement, 31 May 2005, доступно по адресу: <http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/html/6DCGRN> (посещение 7 августа 2009 г.).

264 См.: S/RES/ 1674 (2006), ч. 21.

265 В частности принципы нейтральности и независимости. О толковании этих принципов МККК см.: Pictet, *Red Cross Principles* и Пикте, *Основоволагающие принципы Красного Креста* (примечание 93 выше). Принцип нейтральности по-разному толкуется Красным Крестом и Организацией Объединенных Наций (см.: Umesh Palwankar (ed), *Symposium on Humanitarian Action and Peace-keeping Operations*, ICRC, Geneva, 1994, в частности глоссарий в конце доклада). См. также: Frits Kalshoven, 'Impartiality and neutrality in humanitarian law and practice', *International Review of the Red Cross*, No. 273, November–December 1989, pp. 516–535 и Maurice Torelli, 'From humanitarian assistance to "intervention on humanitarian grounds"?'', *International Review of the Red Cross*, No. 795, May–June 1992, pp. 228–248.

гуманитарного права, если оба государства признали юрисдикцию Суда<sup>266</sup>. Обычно Суд обладает юрисдикцией только на основании согласия сторон, и только государства могут быть сторонами в делах<sup>267</sup>. Когда в Международный суд обращаются с просьбой заслушать дело или дать заключение по вопросу, связанному с вооруженным конфликтом, Суд, совершенно естественно, применяет международное гуманитарное право, поскольку в отличие от других международных судебных органов он может ссылаться на все применимое международное право, а не только на отдельные его отрасли или договоры<sup>268</sup>. В деле *Никарагуа против Соединенных Штатов Америки* Соединенные Штаты, которые ранее признали обязательную юрисдикцию Суда, когда он был создан в 1946 г., отозвали свое признание после решения Суда, вынесенного в 1984 г., которое призвало США «воздержаться» от «незаконного использования силы» против правительства Никарагуа. Суд постановил, что Соединенные Штаты «нарушили свое обязательство по Договору о дружбе с Никарагуа не использовать силу против Никарагуа», и приказал Соединенным Штатам возместить ущерб, нанесенный войной<sup>269</sup>. В своем окончательном решении в деле *Конго* Суд определил, что вооруженная деятельность Уганды в Демократической Республике Конго (ДРК) между августом 1998 г. и июнем 2003 г. нарушила международное право прав человека и международное гуманитарное право и постановил, что Уганда должна возместить ущерб ДРК<sup>270</sup>. Оба судебных решения, возможно, как-то повлияли на

266 Глава XIV Устава Организации Объединенных Наций разрешает Совету Безопасности ООН принудительно применять постановления Суда, но такое принудительное применение зависит от права вето пяти постоянных членов Совета.

267 См.: статья 36, Статут Международного суда.

268 См.: статья 38(1), Статут Международного суда.

269 ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, примечание 95 выше, пп. 60 и 218. Соединенные Штаты отказались участвовать в процессе после того, как Суд отверг их аргумент о том, что МС не обладает юрисдикцией заслушивать это дело. Затем США заблокировали принудительное обеспечение исполнения решения Суда Советом Безопасности, что сделало тщетными попытки Никарагуа добиться его выполнения. В конце 2008 г. глава государства Никарагуа обратился с повторной просьбой о возмещении ущерба (17 миллиардов долларов США) на основании этого решения суда: см.: Ivan Castro, 'Nicaragua asks U.S. for war reparations in aid row', Reuters, 2 December 2008, доступно по адресу: <http://www.reuters.com/article/domesticNews/idUSTRE4B115920081202> (посещение 7 августа 2009 г.).

270 Определив, что Уганда была оккупирующей державой в Итури (ДРК), Суд решил, что Уганда несет ответственность за нарушение международного права прав человека и гуманитарного права на этой территории. Эти вменяемые ей в вину нарушения включали широкомасштабные массовые убийства гражданских лиц, пытки и другие формы бесчеловечного и унижающего достоинство обращения. Дополнительные иски о возмещении ущерба говорили о захвате угандийскими солдатами гражданского имущества, похищении и насильственной вербовке нескольких сотен конголезских детей Народными силами обороны Уганды в 2000 г. и непроведение угандийскими силами различия между комбатантами и некомбатантами, как того требует международное гуманитарное право. См.: *Case Concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (DRC v. Uganda)*, ICJ Reports 2005, paras. 181—221. ДРК требовала выплаты 10 миллиардов долларов США в виде возмещения ущерба, но решение о компенсации следовало выработать в ходе переговоров между двумя государствами. Однако из-за длительности процесса переговоров урегулирование спора могло занять многие годы, если его вообще можно было добиться — кроме того, очень трудно принудительно обеспечить исполнение решения о компенсации.



соответствующие государства, но еще не были исполнены. Консультативные заключения о законности ядерного оружия и о строительстве стены на оккупированной палестинской территории были яркими правовыми и политическими событиями<sup>271</sup>, но не привели к практическим изменениям в соответствующих областях. Хотя заключения имеют определенное влияние и пользуются уважением, они не являются по существу обязательными в соответствии со Статутом Суда.

## Деятельность региональных организаций

Как и Организация Объединенных Наций, региональные организации не занимаются в первую очередь вопросами имплементации международного гуманитарного права. Тем не менее последствия вооруженных конфликтов заставили их уделить все же больше внимания гуманитарному измерению конфликта. Они прилагают усилия не только к тому, чтобы предотвратить войны, если это возможно, или, по крайней мере, удерживать их в каких-то рамках, но и к поискам мирных решений. Когда уже больше нечего предпринять, эти решения часто начинаются с едва заметного сохранения гуманности в пылу боя.

Все возрастающий интерес региональных организаций к международному гуманитарному праву находит выражение на нескольких уровнях. Организация американских государств (ОАГ)<sup>272</sup>, Африканский союз (АС)<sup>273</sup>, Европейский союз (ЕС)<sup>274</sup> и Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), например, все сделали заявления, основанные на международном гуманитарном праве. Признание значения международного гуманитарного права государствами — членами АСЕАН стало очевидным благодаря ссылкам в статье ее Устава<sup>275</sup>.

271 См.: Консультативное заключение Международного суда относительно законности угрозы ядерным оружием или его применения; Консультативное заключение Международного суда относительно правовых последствий строительства стены на оккупированной палестинской территории, примечание 49 выше.

272 AG/RES. 2293 (XXXVII O/07) *Promotion of and Respect for international humanitarian law*, adopted at the 4th plenary session of the General Assembly, held on 5 June 2007.

273 См. например: Совет мира и безопасности Африканского союза, *Коммюнике 163-го заседания*, PSC/MIN/Comm. 4 (CLXIII), 22 December 2008, para. 9 (в документе осуждаются нападения на гражданских лиц и сотрудников гуманитарных организаций в Сомали); Центральный орган Механизма по предотвращению конфликтов, управлению конфликтами и их разрешению (Центральный орган) на уровне глав государств и правительств, *Коммюнике седьмой очередной сессии*, Central Organ/MEC/АНГ/Comm. (VII), 3 February 2003, para. B.4 (в документе содержится призыв к уважению прав человека и гуманитарного права в Кот д'Ивуаре); Центральный орган на уровне послов, *Коммюнике 86-й очередной сессии*, Central Organ/MEC/АМВ/Comm. (LXXXVI), 29 October 2002, para. B.4 and D.4 (документ призывает стороны в ДРК и Либерии соблюдать гуманитарное право).

274 Особенно через органы Совета Европы. См., в частности: the European Guidelines on promoting compliance with international humanitarian law (IHL), *Official Journal of the European Union*, 2005/C 327/04.

275 См.: Article 2 of the ASEAN Charter (вступил в силу в декабре 2008 г.): «АСЕАН и его государства-

Однако они не ограничиваются принятием резолюций; они стараются играть роль посредников и часто направляют в зоны конфликтов наблюдателей с широким мандатом, который нередко включает контроль над соблюдением этого права, в частности в Европе. Европейские наблюдатели, чья основная задача заключалась в том, чтобы в сотрудничестве с ОБСЕ следить за соблюдением соглашений о прекращении огня в бывшей Югославии<sup>276</sup>, вскоре стали участвовать в гуманитарных операциях, таких как посещения тюрем и сопровождение колонн автомашин. За укреплением ОБСЕ в качестве института<sup>277</sup> последовало заметное присутствие его наблюдателей на Балканах и Южном Кавказе. Парламентская ассамблея Совета Европы осуществила несколько миссий по установлению фактов в странах и на территориях, пострадавших от вооруженных конфликтов (и других форм насилия), что привело к принятию резолюций и рекомендаций, в которых затрагивались вопросы гуманитарного характера<sup>278</sup>. Реализация положений, сформулированных в принятых рекомендациях, вменяется в обязанность Комитету министров. Африканский союз наконец начал играть заметную роль на местах в рамках, установленных для предотвращения и урегулирования конфликтов и управления ими в Каире в июне 1993 г.<sup>279</sup>

Если региональные организации контролируют соблюдение международного гуманитарного права, то, конечно, это должно положительно сказаться на его имплементации, но политический по своей сути характер этих организаций может отразиться и на их операциях и иногда подвергнуть опасности работу гуманитарных агентств, которая должна осуществляться беспристрастно и оставаться незапятнанной политическими соображениями.

члены действуют в соответствии со следующими принципами: ... (j) соблюдают Устав Организации Объединенных Наций и международное право, включая международное гуманитарное право, документы которого подписаны государствами — членами АСЕАН».

276 См.: the Brioni Joint Declaration by the Yugoslavian government and the European Troika of 7 July 1991 following the Slovenia war (опубликовано в Mercier, примечание 131 выше, с. 260—266), документ предоставил европейским посредникам широкий мандат в отношении будущего Югославской Федерации и проложил путь к размещению миссии наблюдателей ОБСЕ.

277 Миссии ОБСЕ являются инструментами по предотвращению конфликтов и их управлению. Относительно гуманитарного права см. главы VII и VIII *Кодекса поведения, касающегося военно-политических аспектов безопасности*, принятого на Конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе, Будапешт, 1994 г. Этот Кодекс напоминает государствам об их обязанностях в соответствии с международным гуманитарным правом, особенно в отношении распространения знаний и информации и подготовки. «Соответствующие органы, механизмы и процедуры ОБСЕ используются для оценки, обзора и улучшения, если необходимо, выполнения этого Кодекса» (Глава IX).

278 См., например, резолюции 1633 (2008) и 1857 (2009) о последствиях войны между Грузией и Россией.

279 Совместная операция Африканского союза и Организации Объединенных Наций в Дарфуре была санкционирована резолюцией 1769 Совета Безопасности от 31 июля 2007 г. Действуя в соответствии с Главой VII Устава Организации Объединенных Наций, Совет поручил ЮНАМИД принять необходимые меры в поддержку имплементации Мирного соглашения по Дарфур, а также предоставить защиту его персоналу и гражданским лицам «без ущерба для ответственности правительства Судана». Официально ЮНАМИД начала операции 31 декабря 2007 г.

## Деятельность правительственных и неправительственных организаций

На основании статьи 1, общей для четырех Женевских конвенций, государства располагают, как уже было указано выше, широким диапазоном средств для выполнения своего обязательства по обеспечению соблюдения международного гуманитарного права. В этом отношении возможны самые разные действия — от подготовки в области права в рамках военного сотрудничества до предоставления логистической инфраструктуры для содействия гуманитарным операциям. Правительственные учреждения часто присутствуют в ситуациях конфликта и предоставляют финансовую и (или) материальную поддержку гуманитарным организациям<sup>280</sup> или начинают действовать сами для облегчения тяжелого положения жертв войны<sup>281</sup>. Это естественно, что операции с участием правительств всегда будут рассматриваться с некоторым подозрением, особенно если предоставляемыми гуманитарными услугами пользуются и оппоненты законного правительства страны. Более того, при осуществлении операций в стране, раздираемой конфликтом, нелегко опровергать обвинения во вмешательстве во внутренние дела.

Сегодняшние конфликты и чрезвычайные ситуации весьма различаются по своему характеру, напряженности и масштабам. В каждом и каждой из них возникает свой набор гуманитарных потребностей и появляются свои особые ограничения. При таком невероятном разнообразии гуманитарных потребностей наличие самых разных неправительственных организаций (НПО) серьезно помогает сделать ответные действия более гибкими и адекватными. Во время войны НПО осуществляют право инициативы, предусмотренное для международных и немеждународных конфликтов<sup>282</sup>. Это право принадлежит не только МККК, но может осуществляться «любой другой беспристрастной гуманитарной организацией». Во время конфликтов НПО часто заполняют пробелы, оставляемые международными организациями; они обычно занимаются конкретными проблемами, и некоторые из них проводят операции в разных частях мира. Примерами могут послужить «Врачи без границ», Норвежский комитет помощи (NORWAC), Международный комитет спасения, CARE, Комитет спасения детей, ОКСФАМ и Исламское общество помощи. Их деятельность охватывает много областей — от гуманитарной помощи в чрезвычайных ситуациях, деятельности по борьбе с

280 Различные департаменты, отвечающие за оказание чрезвычайной помощи или помощи в развитии, часто представлены в посольствах своих стран, например Канадское агентство международного развития (КАМР), Министерство международного развития Великобритании (ММР), Агентство международного сотрудничества в области развития (СИДА), Агентство Соединенных Штатов по международному развитию (USAID). Также, на региональном уровне, Бюро Европейского сообщества по гуманитарным вопросам (БЕСГВ).

281 *Corps Suisse d'Aide humanitaire, Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, etc.*

282 См. например: Philippe Ryfinan, 'Non-governmental organizations: an indispensable player of humanitarian aid', *International Review of the Red Cross*, Vol. 89, No. 865 March 2007, pp. 21—45; и Mario Bettati and Pierre-Marie Dupuis (eds), *Les ONG et le Droit International*, Economica, Paris, 1986.

минной опасностью и первичных услуг здравоохранения до прав человека, урегулирования конфликтов, демократии и правовой помощи, и простирается дальше, в сферу развития, сельского хозяйства, торговли, образования, гендерных отношений, окружающей среды и даже телекоммуникаций. Многие организации сочетают целый ряд этих видов деятельности и просто добавляют к ним гуманитарную помощь. Они оказывают поддержку различным конкретным группам лиц, таким как дети, женщины, престарелые, лица с ограниченными возможностями, беженцы, лица, перемещенные внутри страны, и лица, ищущие убежища.

Когда они сталкиваются с неизбежными актами войны, суммарными казнями и пытками, захватом гуманитарной помощи, роль этих организаций не может ограничиваться просто поставками медицинской и материальной помощи; многие из них поэтому постепенно дополняют свои действия в чрезвычайных ситуациях мерами по защите жертв конфликтов. Другие неправительственные организации так и сосредоточивают внимание на этой самой проблеме. Такие организации, как Хьюман Райтс Вотч, Международная амнистия и Международная комиссия юристов, выступают в основном за уважение прав человека, осуждая нарушения, и тоже все чаще ссылаются на гуманитарное право в своей аргументации, желая привлечь внимание к нарушениям прав человека в период вооруженных конфликтов.

## Выводы

Существует очевидная напряженность — и даже трения — между защитой жертв войны в разгар сражений и судебным надзором, между согласием на действия и принудительными мерами, между гуманитарной деятельностью и осуждением нарушений и между беспристрастным гуманитарным подходом и политическим подходом. Улучшить положение жертв вооруженных конфликтов — значит применить адекватное сочетание различных средств, используя их сравнительные преимущества. Это прежде всего должно происходить на местах, а на глобальном уровне необходимы шаги в поддержку таких инициатив.

Международное гуманитарное право и его механизмы остаются скромной реакцией международного права на вооруженные конфликты. Сегодня международные действия по принуждению к соблюдению права все еще являются исключением в отсутствие централизованной системы правоприменения. Именно воюющие должны быть готовы и способны выполнить нормы права, а контрольные механизмы просто основываются на их согласии и добросовестности. Гуманитарное право лучше всего подходит к осуществлению контроля непосредственно на местах и направлено на предоставление защиты и помощи напрямую жертвам вооруженных конфликтов. Цель заключается в том, чтобы охватить *всех* лиц, пострадавших в результате вооруженного конфликта, что отличается от ограниченного судебного подхода, когда во внимание принимаются только жертвы нарушений права.

Однако чтобы успешно действовать, международное гуманитарное право нуждается в политическом давлении. Если этого требуют интересы жертв, следует обратиться за помощью к государствам — участникам Женевских конвенций в силу их обязательства *обеспечивать соблюдение* международного гуманитарного права в соответствии со статьей 1, общей для четырех Женевских конвенций. Гуманитарное право действительно призывает государства принять политические меры, как в индивидуальном порядке, так и коллективно, через Организацию Объединенных Наций, чтобы заставить воюющих выполнить предписания права. Совет по правам человека обсуждает ситуации вооруженного конфликта и Совет Безопасности, в частности, старается усилить защиту гражданского населения на местах, вручая миссиям по поддержанию мира мандат на деятельность по защите или пытаясь создать политическую обстановку, способствующую гуманитарному доступу. В исключительных обстоятельствах лишь военные средства могут оказаться единственным способом положить конец убийствам. Обычно в решениях этих по сути своей политических органов беспристрастный подход не всегда может быть гарантирован, и «ответственность по защите» остается намеренно неясным понятием.

И все же международное гуманитарное право утратит *raison d'être*, если политике будет отдаваться предпочтение перед соображениями гуманитарного характера: сама суть международного гуманитарного права заключается в том водоразделе, который оно создает между *ius in bello* и *ius ad bellum*, с тем чтобы жертвам предоставлялись защита и помощь, каковы бы ни были причины конфликта. Когда стороны в конфликте повсеместно нарушают самые основные нормы, а международное сообщество не способно или не желает принять более смелые меры для того, чтобы положить конец нарушениям или даже конфликту, гуманитарная деятельность, не связанная с какой-либо политической повесткой дня, часто остается единственным средством защиты, во всяком случае для жертв конфликта. Использование гуманитарной деятельности в качестве политического инструмента и ее интеграция в политику делают гуманитарные операции заложниками политических и военных амбиций, лежащих в основе конфликта, что мешает гуманитарному доступу к жертвам.

## Правовые основания для гуманитарного доступа во время вооруженного конфликта

**Феликс Швендиман\***

Феликс Швендиман является сотрудником отдела международного гуманитарного права в Управлении международного права Федерального департамента иностранных дел Швейцарии.

### Краткое содержание

*Получение и сохранение доступа к нуждающемуся населению для оказания ему гуманитарной помощи является трудной задачей для гуманитарных организаций. Предоставление такого доступа может быть ограничено в силу различных обстоятельств, среди которых ведущиеся военные действия или отсутствие безопасности в силу других причин, разрушенная инфраструктура, часто обременительные бюрократические требования и попытки сторон в вооруженном конфликте намеренно заблокировать такой доступ. Трудности, которые создают такие ограничения, часто сопровождаются отсутствием информации и осведомленности — со стороны государств, негосударственных вооруженных групп и организаций, оказывающих гуманитарную помощь, — о правовых основаниях для такого доступа. Главная цель настоящей статьи — изложение существующих международных правовых оснований, регулирующих гуманитарный доступ в ситуации вооруженного конфликта.*

⋮ ⋮ ⋮ ⋮ ⋮ ⋮

\* В настоящей статье излагаются только мнения автора и не обязательно мнения Федерального департамента иностранных дел Швейцарии. Автор выражает благодарность Дамарис Карналь за ее ценные замечания.



## Вызов: получить и сохранить доступ для оказания гуманитарной помощи

Получить гуманитарный доступ<sup>1</sup> к нуждающемуся населению в зонах конфликта стало во многих случаях все труднее в последние годы, и многие гуманитарные организации считают, что эта трудность является самой значительной из тех, которые предстоит преодолеть в будущем. Почему это так?

С одной стороны, многие из сегодняшних вооруженных конфликтов стали раздробленными и сложными — множество различных групп воюют друг с другом<sup>2</sup>. Сложности возникают и тогда, когда длительные кризисы совпадают с конфликтами и (или) когда на страну, которая уже страдает от конфликта, обрушивается стихийное бедствие. Большинство современных вооруженных конфликтов являются немеждународными, и иногда не разрешается осуществлять гуманитарную деятельность, потому что ее рассматривают как угрозу государственному суверенитету.

С другой стороны, значительно возросло число гуманитарных организаций. Это означает, что требуется больше усилий по координации и больше переговоров для получения гуманитарного доступа. Кроме того, постепенно размываются границы между военными, политическими и гуманитарными операциями. Если одна или несколько сторон в конфликте или часть населения начинают воспринимать гуманитарные организации как инструменты политической игры, получение доступа к нуждающимся может оказаться трудным или невозможным. Сами сотрудники гуманитарных организаций все чаще подвергаются опасности стать объектом нападения из-за этих нечетких границ<sup>3</sup>.

Трудности, которые создают эти ограничения для гуманитарных организаций, часто усложняются отсутствием осведомленности и информации — у государств, негосударственных вооруженных групп и организаций, оказывающих гуманитарную помощь, — о правовых положениях. Поэтому

1 Понятие «гуманитарный доступ» не имеет определения в международном праве. В настоящей статье гуманитарный доступ понимается как предварительное условие для оказания эффективной гуманитарной помощи, для чего требуется, как это сказано далее, согласие государства или структуры, контролирующей территорию (негосударственной вооруженной группы). В тех случаях, когда потребности в такой помощи существуют в течение длительного времени, этот термин должен включать не только возможность предоставить товары и услуги получателям помощи быстро, но и сохранение такого доступа до тех пор, пока это необходимо.

2 Keynote address by Dr. Jakob Kellenberger, the President of the ICRC, during the 31st International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Geneva, 28 November 2011, p. 2f., доступно по адресу: [http://www.rcrcconference.org/docs\\_upl/en/Speech\\_ICRC\\_President\\_EN.pdf](http://www.rcrcconference.org/docs_upl/en/Speech_ICRC_President_EN.pdf) (последнее посещение — декабрь 2011 г.).

3 См., например: Fiona Terry, 'The International Committee of the Red Cross in Afghanistan: reasserting the neutrality of humanitarian action', in *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, No. 881, March 2011, pp. 173—188; Antonio Donini, 'Between a rock and a hard place: integration or independence of humanitarian action?', in *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, No. 881, March 2011, pp. 141—157.

главной целью настоящей статьи является изложение существующих международных правовых оснований, регулирующих гуманитарный доступ в ситуациях вооруженного конфликта, даже хотя ограничения доступа редко являются результатом чисто правовых препятствий<sup>4</sup>.

### **Источники: *Руководство и Пособие для использования на местах по вопросу о гуманитарном доступе в ситуациях вооруженного конфликта***

Какие существуют источники, когда речь идет о гуманитарном доступе? Федеральный департамент иностранных дел Швейцарии (ФДИД) совместно со своими партнерами создал два справочных документа по вопросу о гуманитарном доступе в ситуациях вооруженного конфликта: «*Нормативные основания для получения гуманитарного доступа в ситуациях вооруженного конфликта. Руководство*» и «*Нормативные основания для получения гуманитарного доступа в ситуациях вооруженного конфликта. Пособие для использования на местах*»<sup>5</sup>.

Защита гражданского населения во время вооруженных конфликтов является главным компонентом международной политики Швейцарии. Поэтому ФДИД разработал недавно стратегию в этой области<sup>6</sup>. Одна из целей данной стратегии заключается в том, чтобы добиться гарантий гуманитарного доступа к нуждающемуся в помощи населению<sup>7</sup>. Уже в августе 2006 г. во время Стокгольмской конференции по вопросу о быстром восстановлении Ливана Швейцария заявила о своем намерении продолжить работу в направлении решения вопроса о гуманитарном доступе. Позднее ФДИД созвал совещание экспертов в Монтрё (30 июня — 1 июля 2008 г.), на которое были приглашены государственные и военные эксперты, ученые и сотрудники гуманитарных организаций. Цель мероприятия заключалась в том, чтобы выявить основные трудности для получения доступа и подумать о путях преодоления этих трудностей на правовом, политическом и оперативном уровнях<sup>8</sup>. Среди препятствий для получения гуманитарного доступа, которые

4 В настоящей статье мы не ставим перед собой цели предложить исчерпывающий анализ проблем, поднимаемых в ее разных разделах.

5 Эти два документа были представлены во время одного из мероприятий, организованных в ходе XXXI Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца 29 ноября 2011 г. Доступно по адресу: <http://www.eda.admin.ch/eda/en/home/doc/publi/phumig.html> (последнее посещение — декабрь 2011 г.).

6 Strategy of the Federal Department of Foreign Affairs (FDFA) 2009—2012 on the Protection of Civilians in Armed Conflict, доступно по адресу: <http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/doc/publi/aussen.Par.0009.File.tmp/EDA%20Schutz%20der%20Zivilbevölkerung%20e.pdf> (последнее посещение — декабрь 2011 г.).

7 Там же, objective 2.2., p. 19.

8 В совещании приняли участие эксперты из Аргентины, Демократической Республики Конго, Египта, Индии, Иордании, Ирака, Канады, Судана, Швейцарии, Шри-Ланки и Южной Африки, а также представители международных и неправительственных организаций. Участники

выявили участники, было отсутствие ясности в отношении существующих правовых обязательств по обеспечению доступа для гуманитарных акторов и отсутствие практического пособия по вопросу о гуманитарном доступе, которое необходимо создать.

На основании выводов совещания в Монтрё была сформирована консультативная группа, состоящая из представителей ФДИД, Международного Комитета Красного Креста (МККК), Управления ООН по координации гуманитарных вопросов (УКГВ) и Conflict Dynamics International, для того чтобы выработать рекомендации по разработке *Руководства* по нормативным основаниям для получения гуманитарного доступа в ситуациях вооруженного конфликта и *Пособия* для использования на местах со структурным подходом и практическими рекомендациями для практиков в области оказания гуманитарной помощи. Правовой анализ гуманитарного доступа в настоящей статье основан на материале созданного *Руководства*.

## Международно-правовые основания: почему это важно

Важно знать международно-правовые основания (то есть общее международное право, международное гуманитарное право, международное право прав человека и международное уголовное право), потому что доступ блокируется во многих кризисных ситуациях. Международно-правовые основания являются инструментом обеспечения гуманитарного доступа<sup>9</sup>, и для тех, кто проводит переговоры от имени гуманитарных организаций, они являются важной базой для получения согласия на доступ<sup>10</sup>. Правовые основания уточняют обязанности и права сторон в вооруженном конфликте для государств, не участвующих в конфликте, и для гуманитарных акторов. В них также определяются условия, в соответствии с которыми гуманитарные акторы могут или не могут получить доступ к лицам, нуждающимся в помощи. Так предоставляется объективный набор норм, на которые различные акторы могут по отдельности или вместе ссылаться, добиваясь доступа и сохраняя его.

Международно-правовые основы излагаются ниже, по разделам, для того чтобы дать ответы на следующие вопросы:

1. Кто несет главную ответственность за удовлетворение основных потребностей пострадавшего населения?
2. Если население продолжает нуждаться в помощи, что могут сделать гуманитарные акторы?

высказывали свои личные точки зрения. Дискуссия ограничивалась ситуациями вооруженных конфликтов и не была посвящена какому-либо конкретному контексту.

9 ICRC, *International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts*, Report prepared for the 31st International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Geneva, 2011, p. 24.

10 См.: Gerard McHugh and Manuel Bessler, *Humanitarian Negotiations with Armed Groups: A Manual for Practitioners*, OCHA, New York, 2006.

3. В какой мере действия по оказанию гуманитарной помощи должны зависеть от согласия на их проведение, и каковы условия, при которых гуманитарная деятельность должна осуществляться в соответствии с международным гуманитарным правом?
4. Какие существуют обязательства в отношении обеспечения гуманитарного доступа в соответствии с правами человека?
5. Каковы последствия нарушений?

В заключение статьи приводятся размышления о том, являются ли существующие правовые основания адекватным инструментом для обеспечения гуманитарного доступа. И наконец, правовые основания для гуманитарного доступа суммируются в отдельной врезке.

### **Кто несет основную ответственность за удовлетворение первоочередных потребностей пострадавшего населения?**

В соответствии с международным правом основную ответственность за удовлетворение первоочередных потребностей пострадавшего населения несут государства. Это следствие принципа суверенитета<sup>11</sup>, что было подтверждено международной практикой<sup>12</sup>. Например, Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 46/182 (1991) (Укрепление координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи ООН) подтверждает:

«Каждое государство несет основную ответственность за оказание помощи жертвам стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, имеющих место на его территории. Поэтому пострадавшее государство играет главную роль в инициировании организации, координации и оказании гуманитарной помощи в пределах его территории»<sup>13</sup>.

### **Если население продолжает нуждаться в помощи, что могут сделать гуманитарные акторы?**

Вопрос доступа гуманитарных акторов становится острым, когда государство не хочет или не может полностью выполнить свои обязанности в соответствии с правом для того, чтобы удовлетворить основные потребности

11 Устав Организации Объединенных Наций, статья 2 (1).

12 См.: Резолюция ГА ООН 43/131 (1988), 8 декабря 1988 г.; Резолюция ГА ООН 45/100 (1990), 14 декабря 1990 г.; Резолюция ГА ООН 46/182 (1991), 19 декабря 1991 г.; Резолюция СБ ООН 1706 (2006), 31 августа 2006 г., п. 12; Резолюция СБ ООН 1814 (2008), 15 мая 2008 г., п. 17; Резолюция СБ ООН 1894 (2009), 11 ноября 2009 г., преамбула, ч. 5 и 6; Резолюция СБ ООН 1906 (2009), 23 декабря 2009 г., п. 3; Резолюция СБ ООН 1910 (2010), 28 января 2010 г., преамбула, ч. 16; Резолюция СБ ООН 1923 (2010), 25 мая 2010 г., п. 2; и Резолюция СБ ООН 1970 (2011), 26 февраля 2011 г., преамбула, ч. 9.

13 Резолюция ГА ООН 46/182 (1991), 19 декабря 1991 г., Приложение, ч. 4.

пострадавшего населения во время вооруженного конфликта. Вопрос тогда заключается в том, что могут сделать гуманитарные акторы для удовлетворения этих потребностей. Они могут предложить свои услуги в соответствии с международным гуманитарным правом, которое содержит нормы, касающиеся гуманитарной помощи и доступа к гражданскому населению, пострадавшему от вооруженных конфликтов<sup>14</sup>.

Предложения оказать гуманитарную помощь не могут рассматриваться как иностранное вмешательство во внутренние дела принимающего государства, если соблюдаются<sup>15</sup> принципы гуманности<sup>16</sup>, беспристрастности<sup>17</sup> и недопущения дискриминации<sup>18</sup>. Международный суд отмечал:

«Нет никакого сомнения в том, что предоставление строго гуманитарной помощи лицам или силам в другой стране, какими бы ни были их политические пристрастия или цели, не может рассматриваться как незаконное вмешательство или как действия, каким-либо образом нарушающие международное право»<sup>19</sup>.

Поэтому гуманитарные акторы могут предложить свои услуги, но не обязаны делать этого.<sup>20</sup> Чтобы гуманитарную помощь не считали незаконным вмешательством во внутренние дела государства, она должна предоставляться в соответствии с гуманитарными принципами.

14 Статья 3(2), общая для четырех Женевских конвенций; ЖК IV, статьи 10 и 59(2); ДП I, статья 70(1); ДП II, статья 18(1) и (2).

15 Резолюция ГА ООН 46/182 (1991), 19 декабря 1991 г., Приложение, ч. 2. Самым очевидным проявлением принципа невмешательства является статья 2(4) Устава ООН, которая запрещает государствам-членам использовать силу против территориальной целостности или политической независимости любого государства или любым другим образом, несовместимым с целями Организации Объединенных Наций.

16 Единственной причиной должны быть страдания людей, и предложение должно быть направлено исключительно на удовлетворение гуманитарных потребностей.

17 Принцип беспристрастности требует, чтобы лица, участвующие в операции, не отдавали предпочтения ни одной из сторон из-за сочувствия или ради собственных интересов. Пикте, Жан. *Основополагающие принципы Красного Креста. Комментарий*. Москва, МККК, 1997, с. 54 и далее.

18 Принцип недопущения дискриминации запрещает проведение различий в ущерб определенных лиц «единственно по причине того, что они принадлежат к какой-то особой категории» на основании таких критериев, как расовая принадлежность, религия или политические убеждения. См.: Пикте, примечание 17 выше, с. 38. Однако принцип недопущения дискриминации не исключает положительных действий в интересах особенно уязвимых групп населения. См.: Yves Sandoz et al. (eds), *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, ICRC, Geneva, 1987, para. 2821.

19 ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Judgment, ICJ Reports 1986, para. 242. Суд далее отметил, что гуманитарная помощь разрешена, если она включает «предоставление продовольствия, одежды, лекарств и другой гуманитарной помощи и не включает предоставления оружия, систем оружия, боеприпасов или другого оборудования, транспортных средств или материала, который может быть использован для причинения серьезного телесного вреда или смерти». Там же, para. 97.

20 Yoram Dinstein, 'The right to humanitarian assistance', in *Naval War College Review*, Vol. 53, No. 4, 2000, pp. 77—92.

## В какой мере действия по оказанию гуманитарной помощи должны зависеть от согласия на их проведение, и каковы условия, при которых гуманитарная деятельность должна осуществляться в соответствии с международным гуманитарным правом?

В какой мере действия по оказанию гуманитарной помощи должны зависеть от согласия на их проведение, и каковы условия, при которых гуманитарная деятельность должна осуществляться — эти вопросы будут рассмотрены на примере трех ситуаций, которые регулируются международным гуманитарным правом: международный вооруженный конфликт (не включающий оккупацию), немеждународный вооруженный конфликт и оккупация. Хотя военная оккупация является формой международного вооруженного конфликта, эта часть будет проанализирована в конце, потому что гуманитарный доступ регулируется в этой ситуации совсем по-другому.

### Согласие и условия во время международного вооруженного конфликта (исключая оккупацию)

На территориях иных, нежели оккупированные, гуманитарные операции могут осуществляться с согласия заинтересованных сторон в соответствии со статьей 70 (1) Дополнительного протокола I 1977 г. Это предварительное условие уравнивает интересы гражданского населения и интересы принимающего государства<sup>21</sup>. Предварительные версии Дополнительных протоколов в 1973 г. содержали обязательство принять гуманитарную помощь, если она отвечает определенным требованиям, например беспристрастности и гуманности<sup>22</sup>. Однако чтобы защитить суверенитет принимающего государства, требование о согласии было добавлено

21 Heike Spieker, 'The right to give and receive humanitarian assistance', in Hans-Joachim Heintze and Andrej Zwitter (eds), *International Law and Humanitarian Assistance: A Crosscut Through Legal Issues Pertaining to Humanitarianism*, Springer Verlag, Berlin/Heidelberg, 2011, p. 13.

22 Проект Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям (1973 г.), статья 62 (1): «Если гражданское население снабжается недостаточным образом, в частности продовольствием, одеждой, лекарствами и больничным оборудованием, а также средствами для обеспечения кровом, стороны в конфликте *должны принять* помощь, которая является исключительно гуманитарной и беспристрастной по своей природе и проводится без какого-либо различия неблагоприятного характера, и содействовать ее предоставлению» (курсив автора). ICRC, 'Draft Additional Protocols to the Geneva Conventions of 12 August 1949', Geneva, 1973, p. 78, доступно по адресу: [http://www.loc.gov/frd/Military\\_Law/pdf/RC-Draft-additional-protocols.pdf](http://www.loc.gov/frd/Military_Law/pdf/RC-Draft-additional-protocols.pdf) (последнее посещение — декабрь 2011 г.). См. также: Проект Дополнительного протокола II к Женевским конвенциям (1973 г.), статья 33(1): «Если гражданское население снабжается недостаточным образом, в частности продуктами питания, одеждой, лекарствами и медицинскими материалами, а также средствами обеспечения кровом, стороны в конфликте *должны принять* помощь, которая является исключительно гуманитарной и беспристрастной по своей природе и предоставляется без какого-либо различия неблагоприятного характера, и оказывать все возможное содействие ее предоставлению» (курсив автора). Там же., p. 165.



в ходе Дипломатической конференции 1974—1977 гг.<sup>23</sup> Тем не менее представители государств четко заявили, что это условие не подразумевало, что затронутые стороны имели абсолютное и неограниченное право отказать в согласии на оказание помощи<sup>24</sup>.

Чем обусловлена обязанность государств принять помощь? Отказаться в согласии нельзя как минимум по произвольным основаниям<sup>25</sup>. Отказ должен основываться на законных причинах<sup>26</sup>. Чтобы выяснить, является ли решение не принимать помощь произвольным, следует рассмотреть обстоятельства в каждом отдельном случае<sup>27</sup>. В экстремальных ситуациях, когда отсутствие гуманитарной помощи можно приравнять к голоду, нет никаких

23 Акты Дипломатической конференции по вопросу о подтверждении и развитии международного гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов (CDDH), Geneva, 1974—1977, на английском языке доступно по адресу: [http://www.loc.gov/rr/frd/Military\\_Law/RC-dipl-conference-records.html](http://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/RC-dipl-conference-records.html) (последнее посещение — декабрь 2011 г.).

24 Представитель Швейцарии сказал, что его делегация предпочла бы вычеркнуть слова «при условии согласия соответствующих сторон», которые, по их мнению, противоречат духу IV Женевской конвенции. Представитель Германии подчеркнул, что сторона, не дающая своего согласия, должна это сделать по вполне законным причинам, а не в силу произвольного решения и капризности. См.: CDDH, примечание 23 выше, т. 12, CDDH/II/SR.87, р. 375, ч. 26—27, на английском языке доступно по адресу: [http://www.loc.gov/rr/frd/Military\\_Law/pdf/RC-records\\_Vol-12.pdf](http://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/pdf/RC-records_Vol-12.pdf) (последнее посещение — декабрь 2011 г.).

25 Эта точка зрения подтверждается в инструментах мягкого права. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны подтверждают, что предложения о помощи, предоставляемой гуманитарными организациями и другими соответствующими акторами, «не могут произвольно отклоняться, особенно если соответствующие органы власти не способны или не желают оказать требуемую гуманитарную помощь...» (Принцип 25). В 1998 г. Генеральный секретарь ООН заявил, что «Гуманитарный доступ — это, помимо всего прочего, неотъемлемое право беженцев, перемещенных лиц и других гражданских лиц, находящихся в условиях конфликта, а не какая-то произвольная уступка гуманитарным организациям» (Генеральный секретарь ООН, Доклад о защите в отношении гуманитарной помощи беженцам и другим лицам в ходе конфликтов, UN Doc. S/1998/883 (1998), ч. 15) (курсив автора). Несколько экспертов пытались дать примеры значения слова «произвольная» в контексте обязанности принять гуманитарную помощь без составления исчерпывающего перечня. Например, государственный суверенитет, национальный правовой порядок, национальная гордость и (или) национальные интересы, политическая направленность и заинтересованность режима во власти не должны преобладать, если помощь действительно необходима для спасения жизней. См.: *Yearbook of the Institute of International Law*, Session of Bruges, Paris, Vol. 70, Part I, 2003, p. 563; Robert Kolb, 'De l'assistance humanitaire: la résolution sur l'assistance humanitaire adoptée par l'Institut de droit international à sa session de Bruges en 2003', in *International Review of the Red Cross*, Vol. 86, No. 856, 2004, p. 869.

26 Причины настоятельной военной необходимости могут считаться законными причинами по мнению Кати Луопаярви. См.: Katja Luopajarvi, 'Is there an obligation on states to accept international humanitarian assistance to internally displaced persons under international law?', in *International Journal of Refugee Law*, Vol. 15, No. 4, 2003, p. 689.

27 Институт международного права (*Resolution of the Institute of International Law on Humanitarian Assistance*, Bruges Session 2003, Art. VIII.1) приходит к выводу, что «пострадавшие государства обязаны не отвергать произвольно и неоправданно предложение *bona fide*, направленное исключительно на предоставление гуманитарной помощи и не отказывать в доступе к жертвам. В частности, они не могут отклонить предложение или отказать в доступе, если такой отказ может угрожать осуществлению основных права человека жертв или будет составлять нарушение запрета на использование голода среди гражданских лиц в качестве метода ведения войны».

законных причин для оправдания отказа<sup>28</sup>. Статья 54 (1) Дополнительного протокола I предусматривает, что «[з]апрещается использовать голод среди гражданского населения в качестве метода ведения войны»<sup>29</sup>.

Каковы условия, в соответствии с которыми деятельность по оказанию гуманитарной помощи должна осуществляться? В соответствии со статьей 70 (2) Дополнительного протокола I все государства должны разрешать «быстрый и беспрепятственный провоз всех поставок, оборудования и персонала [...] даже если такая помощь предназначается для гражданского населения противной стороны». Это положение применяется по отношению ко всему гражданскому населению (не только уязвимым группам), и поставки помощи включают все припасы, необходимые для выживания населения (не только конкретные категории товаров)<sup>30</sup>. Далее Дополнительный протокол I запрещает государствам задерживать провоз грузов помощи и направлять их не по назначению. Исключения разрешаются только в случаях срочной необходимости и если это делается в интересах соответствующего населения<sup>31</sup>. Это значит, что задержка может быть оправдана, если по причинам безопасности невозможно въехать на территорию стороны, разрешающей транзит, особенно если она является стороной в конфликте. Согласно Комментарию к Дополнительным протоколам, направление грузов помощи на другие цели может быть разрешено:

«...если происходит задержка с транспортировкой скоропортящихся продуктов, всегда при условии, что их можно возместить новыми поставками, как только будут восстановлены нормальные условия. Это может быть оправдано и в случае стихийного бедствия на территории стороны, через которую проходит груз гуманитарной помощи, если продовольствие еще более необходимо для жертв этого бедствия, чем для тех, кому оно изначально предназначалось. Однако в этом случае груз может быть перенаправлен только с согласия донора»<sup>32</sup>.

28 Ребекка Барбер считает, что в обычном международном праве существует обязательство давать согласие на оказание гуманитарной помощи, независимо от того, может ли отказ привести к голоду или нет. См.: Rebecca Barber, 'Facilitating humanitarian assistance in international humanitarian and human rights law', in *International Review of the Red Cross*, Vol. 91, No. 874, 2009, p. 391.

29 Эта норма является также и обычной по своему характеру, см.: Хенкергс, Жан-Мари и Досвальд-Бек, Луиза. *Обычное международное гуманитарное право. Нормы*. Москва, МККК, 2006. Норма 53 (далее — Обычное международное гуманитарное право). Доступно по адресу: <http://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/home> (последнее посещение — декабрь 2011 г.). Под использованием голода понимаются действия, заставляющие «население испытывать голод, в частности лишаящие его источников питания или припасов» (Y. Sandoz *et al.*, примечание 18 выше, ч. 2089).

30 Статья 17 ЖК IV касается только эвакуации определенных уязвимых групп (раненых, больных, немощных, престарелых лиц, детей и рожениц) и прохода служителей всех религий, медицинского персонала и оборудования. Статья 23(1) ЖК IV ограничивает гуманитарную помощь определенными видами товаров, и обязательство разрешать свободный провоз других припасов, таких как продовольствие или одежда, действует, только если речь идет об особенно уязвимых гражданских лицах.

31 ДП I, статья 70(3)(с).

32 Y. Sandoz *et al.*, примечание 18 выше, ч. 2845—2847.

Стороны в конфликте обязаны предпринять меры для защиты грузов гуманитарной помощи и способствовать их быстрейшему распределению, а также обязаны содействовать эффективной международной координации действий по оказанию помощи и облегчать ее<sup>33</sup>. Однако стороны в конфликте и другие государства — участники Дополнительного протокола I имеют право предписать технические условия, такие как определенное время и маршруты<sup>34</sup>. Им также разрешено проверить грузы или попросить Державу-покровительницу или беспристрастную гуманитарную организацию наблюдать за действиями по оказанию гуманитарной помощи на местах<sup>35</sup>.

Персонал, участвующий в операциях по оказанию гуманитарной помощи, пользуется уважением и защитой, ему следует в максимально практически возможной степени помогать в выполнении его миссии<sup>36</sup>. Но персонал гуманитарных организаций не может выходить за рамки своей миссии ни при каких обстоятельствах и должен соблюдать требования безопасности, предъявляемые государствами, на чьей территории он работает. Деятельность тех, кто не выполняет этих условий, может быть прекращена<sup>37</sup>.

### Согласие и условия в немеждународных вооруженных конфликтах

Вопрос о гуманитарной помощи и доступе не упоминается четко в статье 3, общей для четырех Женевских конвенций. Однако статья 18 (2) Дополнительного протокола II предусматривает, что деятельность по оказанию помощи должна предприниматься при условии согласия на нее заинтересованной стороны<sup>38</sup>. Как и в международных вооруженных конфликтах, где отсутствие гуманитарной помощи может привести к голоду, не существует никаких законных причин для оправдания отказа. Статья 14 Дополнительного протокола II запрещает использование голода среди гражданского населения в качестве метода ведения военных действий.

С практической точки зрения согласие соответствующих негосударственных вооруженных групп, контролирующих территорию, о

33 ДП I, статья 70(4) и (5).

34 ДП I, статья 70(3)(а). См. также: ЖК IV, статья 23.

35 ДП I, статья 70(3)(b). См. также: ЖК IV, статья 23. Держава-покровительница — это государство, которое представляет интересы «покровительствуемого» государства и его граждан в третьем государстве.

36 ДП I, статья 71. Правило, согласно которому персонал, участвующий в операциях по оказанию гуманитарной помощи, и предметы гуманитарной помощи должны уважаться и защищаться, является и нормой обычного гуманитарного права. См.: Обычное международное гуманитарное право, примечание 29 выше, Нормы 31, 32 и 56.

37 ДП I, статья 71(4).

38 Это обязательство предусматривается и в обычном праве. См.: Обычное международное гуманитарное право, примечание 29 выше, Норма 55: «Стороны в конфликте должны разрешать быстрый и беспрепятственный провоз гуманитарной помощи для нуждающихся гражданских лиц и содействовать ему, при условии, что такая гуманитарная помощь носит беспристрастный характер и оказывается без какого-либо неблагоприятного различия; при этом стороны в конфликте имеют право ее контролировать».

которой идет речь, или действующих на ней, необходимо для того, чтобы осуществлять операции по оказанию гуманитарной помощи<sup>39</sup>. Тем не менее обращение к негосударственной вооруженной группе с просьбой дать согласие на гуманитарные операции не означает ее признания, как и не дает этому актору никакого правового статуса<sup>40</sup>. Конвенция Африканского Союза о защите лиц, перемещенных внутри страны в Африке, и оказании им помощи (Кампальская конвенция) является новаторской, поскольку конкретно упоминает вооруженные группы<sup>41</sup>. В договоре говорится, что членам вооруженных групп воспрещается препятствовать предоставлению гуманитарной помощи и провозу всех грузов помощи и оборудования и проезду персонала к лицам, перемещенным внутри страны<sup>42</sup>.

Согласно норме обычного права стороны в немеждународных вооруженных конфликтах должны содействовать быстрому и беспрепятственному провозу гуманитарной помощи для нуждающихся в ней гражданских лиц<sup>43</sup>. Кроме того, персонал, задействованный в операциях по оказанию помощи, и предметы помощи должны уважаться и защищаться; должна обеспечиваться свобода передвижения уполномоченного персонала, участвующего в оказании гуманитарной помощи. Его передвижения могут только временно ограничиваться в случае настоятельной военной необходимости<sup>44</sup>.

## Согласие и условия во время оккупации

В соответствии с правом оккупации оккупирующая держава имеет четко обозначенную обязанность обеспечить удовлетворение основных потребностей населения, находящегося под ее контролем. Это вытекает, прежде всего, из статьи 55 (1) Женевской конвенции IV, которая предусматривает, что оккупирующая держава обязана обеспечить поставки продовольствия и медицинских

39 Даже хотя ДП II, статья 18(2), предоставляет законному правительству преимущество по сравнению со стороной повстанцев, требуя согласия «Высокой Договаривающейся Стороны». См.: Denise Plattner, 'Assistance to the civilian population: the development and present state of international humanitarian law', in *International Review of the Red Cross*, Vol. 32, No. 288, pp. 249—263. См. также: Joakim Dungal, 'A right to humanitarian assistance in internal armed conflicts respecting sovereignty, neutrality and legitimacy: practical proposals to practical problems', in *Journal of Humanitarian Assistance*, 2004, доступно по адресу: <http://sites.tufts.edu/jha/archives/838> (последнее посещение — декабрь 2011 г.).

40 См., например, общую статью 3 (4) четырех Женевских конвенций.

41 В соответствии со статьей 1 (е) Кампальской конвенции выражение «вооруженные группы» означает антиправительственные вооруженные силы или другие организованные вооруженные группы, которые не входят в состав вооруженных сил государства. Этот договор еще не вступил в силу в качестве обязательного для выполнения инструмента международного права.

42 Кампальская конвенция, статья 7 (5) (g). Важно отметить, что этот договор включает формулировку, обеспечивающую невозможность использовать договор в качестве доказательства легитимности групп, к которым обращаются с просьбой. См. статью 7 (1). *Kampala Convention*, Art. 7(5)(g). It is important to note that this treaty includes a disclaimer to avoid the treaty being used as proof of legitimacy for the groups addressed: see Art. 7(1).

43 Обычное международное гуманитарное право, примечание 29 выше, норма 55.

44 Там же, нормы 31, 32, и 56.

материалов для гражданского населения. Статья 69 (1) Дополнительного протокола I предусматривает далее, что оккупирующая держава должна обеспечить, без какого-либо различия неблагоприятного характера, снабжение одеждой, постельными принадлежностями, кровом и другими припасами, важными для выживания гражданского населения, а также предметами, необходимыми для религиозных обрядов<sup>45</sup>. Налагая четкие обязательства в этом отношении, Женевская конвенция IV и Дополнительный протокол I не обходят молчанием материальные трудности, с которыми оккупирующая держава может столкнуться на практике. Эти инструменты предусматривают, что оккупирующая держава обязана удовлетворять эти потребности, «в максимально возможной степени используя имеющиеся у нее средства»<sup>46</sup>. Финансовые ограничения или транспортные проблемы, например, могут серьезно повлиять на способность соответствующих властей выполнить их обязательства<sup>47</sup>.

Однако если оккупирующая держава не может выполнить свои обязательства по снабжению гражданского населения, находящегося под ее контролем, важнейшими припасами, она должна дать согласие на оказание гуманитарной помощи этому населению<sup>48</sup>. Это обязательство является безусловным<sup>49</sup>. Оккупирующая держава должна либо обеспечить гражданское население основными припасами, либо согласиться на гуманитарную деятельность.

Оккупирующая держава обязана способствовать осуществлению мероприятий по оказанию гуманитарной помощи всеми имеющимися в ее распоряжении способами<sup>50</sup>. Кроме того, оккупирующая держава должна способствовать быстрому распределению грузов помощи, которые надлежит освободить от всех сборов, налогов и таможенных пошлин, если они не являются необходимыми для экономики оккупированной территории<sup>51</sup>. Грузы гуманитарной помощи не должны направляться на цели иные, нежели те, для которых они предназначены. Исключения из этого правила допускаются только в случаях срочной необходимости и если это происходит в интересах населения оккупированной территории и с согласия Державы-покровительницы<sup>52</sup>. Права и обязанности персонала, участвующего в операциях по оказанию гуманитарной помощи, применимы и во время оккупации<sup>53</sup>.

45 Эти обязанности могут рассматриваться как логическое следствие общей обязанности оккупирующей державы принять все практически возможные меры для восстановления и обеспечения адекватных условий жизни для гражданского населения. Гаагское положение, касающееся законов и обычаев сухопутной войны, 18 октября 1907 г., статья 43.

46 ЖК IV, статья 55(1); ДП I, статья 69(1).

47 Jean S. Pictet (ed.), *The Geneva Conventions of 12 August 1949: Commentary, (IV) Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War*, ICRC, Geneva, 1958, p. 310.

48 ЖК IV, статья 59(1).

49 J. S. Pictet, примечание 47 выше, с. 320; Y. Sandoz *et al.*, примечание 18 выше, с. 813.

50 ЖК IV, статья 59(1).

51 ЖК IV, статья 61(2).

52 ЖК IV, статья 60. О настоятельной необходимости см. выше в разделе «Согласие и условия в международном вооруженном конфликте (исключая оккупацию)».

53 ДП I, статья 69(2) в связи с ДП I, статья 71. См. комментарии выше в разделе «Согласие и условия в международном вооруженном конфликте (исключая оккупацию)».

Кроме того, Женевская конвенция IV устанавливает обязанность третьих государств, включая особенно те, через территорию которых должны доставляться грузы помощи. Участники Конвенции должны разрешать провоз таких грузов и гарантировать их защиту<sup>54</sup>. Однако власти, дающие разрешение, могут проверить грузы, чтобы убедиться, что операция носит строго гуманитарный характер, кроме того, они могут предписывать время и маршруты прохождения грузов<sup>55</sup>.

## Какие существуют обязательства в отношении обеспечения гуманитарного доступа в соответствии с правами человека?

Международное право прав человека продолжает применяться вместе с международным гуманитарным правом во время вооруженных конфликтов как международного, так и немеждународного характера. Обе отрасли дополняют друг друга и не являются взаимоисключающими<sup>56</sup>. Основные инструменты права прав человека не имеют прямых упоминаний гуманитарной помощи и доступа. Однако некоторые ссылки можно обнаружить в Конвенции о правах ребенка<sup>57</sup>, Африканской хартии прав и благосостояния ребенка<sup>58</sup> и в Кампальской конвенции<sup>59</sup>.

В целом, государства имеют обязанность обеспечить минимальный уровень осуществления всех экономических, социальных и культурных прав во всякое время<sup>60</sup>. При определении содержания этих обязательств Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП) называл основные продукты питания, первичную медицинскую помощь, элементарный кров и жилье<sup>61</sup>. Государства должны уважать, защищать и

54 ЖК IV, статья 59(3). Эта обязанность связывает и государства, объявляющие блокаду на оккупированных территориях. Грузам гуманитарной помощи должно быть разрешено проходить через блокаду. См.: Международный институт Гуманитарного права, Руководство Сан-Ремо по международному праву, применимому к вооруженным конфликтам на море, ч. 103, что широко признано в качестве международного обычного права.

55 ЖК IV, статья 59(4).

56 МС, *Правовые последствия строительства стены на оккупированной палестинской территории*, Консультативное заключение, 9 июля 2004 г., ч. 106. См. также: Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the UN Secretary-General (2005), para. 143; Комитет по правам человека ООН, Замечание общего порядка № 31, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (2004), ч. 11.

57 Конвенция ООН о правах ребенка, статья 22(1).

58 Африканская хартия прав и благосостояния ребенка статья 23(1).

59 Кампальская конвенция, статьи 5(6) и (7), статьи 7(5)(b) и (5)(g).

60 Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП) не допускает отступлений от обязательств во время чрезвычайных ситуаций, и общий характер государственных обязанностей по реализации этих прав изложен в статье 2 (1) МПЭСКП: «Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности, в экономической и технической областях, принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер».

61 КЭСКП, Замечание общего порядка № 3, п. 10; Замечание общего порядка № 12, пп. 8—13.



обеспечивать осуществление этих прав<sup>62</sup>. Право на питание и право на медицинскую помощь описываются в качестве примеров.

Что касается прав на питание<sup>63</sup>, то КЭСКИ устанавливает, что

«Обязательство уважать существующий доступ к достаточному питанию требует от государств-участников не принимать никаких мер, препятствующих такому доступу. Обязательство защищать требует принятия государством мер по обеспечению того, чтобы юридические или физические лица не лишали физических лиц доступа к достаточному питанию. Обязательство осуществлять (облегчать) означает, что государство должно реально проводить мероприятия по расширению доступа людей к ресурсам и средствам обеспечения их существования и использования ими этих ресурсов и средств, включая продовольственную безопасность. Наконец, в тех случаях, когда отдельное лицо или группа лиц по независящим от них причинам оказываются не в состоянии пользоваться правом на достаточное питание, используя находящиеся в их распоряжении средства, государства обязаны непосредственно осуществлять (обеспечивать) это право»<sup>64</sup>.

Минимальные основные обязательства государств, связанные с осуществлением права на здоровье<sup>65</sup>, включают, по крайней мере,

«обеспечение права доступа к объектам, товарам и услугам в области здравоохранения на недискриминационной основе, в особенности для уязвимых и социально отчужденных групп; обеспечение доступа к минимальному базовому питанию, являющемуся адекватным с точки зрения питательной ценности и безопасным, с целью обеспечения каждому человеку свободы от голода; обеспечение доступа к базовому жилью и санитарно-гигиеническим услугам и адекватное снабжение безопасной питьевой водой»<sup>66</sup>.

См. также принцип 18(2) Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны, который устанавливает: «Независимо от обстоятельств и без какой бы то ни было дискриминации компетентные органы власти предоставляют и обеспечивают перемещенным внутри страны лицам как минимум безопасный доступ к: а) основным продуктам питания и питьевой воде; б) элементарному крову и жилью; с) надлежащей одежде; и д) основным медицинским услугам и первой помощи.

62 КЭСКИ, Замечание общего порядка № 12 о праве на достаточное питание, п. 15; КЭСКИ, Замечание общего порядка №15 о праве на воду, п. 20; КЭСКИ, Замечание общего порядка № 14, Право на наивысший достижимый уровень здоровья, п. 33; Маастрихтские руководящие принципы о нарушениях экономических, социальных и культурных прав, Маастрихт, 22 — 26 января 1997 г., ч. 6.

63 МПЭСКИ, статья 11. См. также: Jelena Pejić, “The right to food in situations of armed conflict: the legal framework”, in *International Review of the Red Cross*, Vol. 83, No. 844, 2001, pp. 1097—1109.

64 КЭСКИ, замечание общего порядка № 12, п. 15.

65 МПЭСКИ, статья 12.

66 КЭСКИ, замечание общего порядка № 14, п. 43.

Можно сказать, что международное право прав человека и особенно защита, предусматриваемая Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП), предоставляет более весомую защиту гуманитарной помощи, чем международное гуманитарное право в ситуациях, когда ограничения на гуманитарную помощь приписываются государствам — участникам МПЭСКП<sup>67</sup>.

Государства должны обращаться за международной помощью, необходимой для выживания населения и удовлетворения его основных потребностей<sup>68</sup>. Государство, которое заявляет, что оно не в состоянии выполнить свои правовые обязательства по причинам от него не зависящим, должно продемонстрировать, «что им были предприняты все усилия для использования всех имеющихся в его распоряжении ресурсов, с тем чтобы в приоритетном порядке выполнить эти минимальные обязательства»<sup>69</sup>. При определении того, действительно ли государство не может выполнить своих обязательств в соответствии с правом прав человека, необходимо рассмотреть как существующие в государстве ресурсы, так ресурсы, которые оно может получить от международного сообщества<sup>70</sup>.

## Каковы последствия нарушений?

Государство несет ответственность за нарушения международного права в отношении гуманитарного доступа в ситуациях вооруженного конфликта, если нарушения приписываются государству<sup>71</sup>. Совет Безопасности ООН неоднократно рассматривал нарушения международного права негосударственными вооруженными группами<sup>72</sup>. Более того, международное уголовное

67 R. Barber, примечание 28 выше, с. 395.

68 Institute of International Law, Resolution of the Institute of International Law on Humanitarian Assistance, Bruges Session 2003, Art. III.3; R. Kolb, примечание 25 выше, с. 864. См. также: Кампальская конвенция, статья 5(6).

69 КЭСКИ, Замечание общего порядка № 3, п. 10; КЭСКИ, Замечание общего порядка № 12, п. 17. См. также: Statement of the CESCR, An Evaluation of the Obligation to Take Steps to the 'Maximum of Available Resources' Under an Optional Protocol to the Covenant, UN Doc. E/C.12/2007/1 (2007), 10 May 2007, para. 4.

70 КЭСКИ, замечание общего порядка № 3, п. 13.

71 Проект статей об ответственности государств Комиссии международного права напоминает об общем принципе международного права, в силу которого нарушение государством своего международного обязательства составляет международно-противоправный акт, влекущий за собой международную ответственность государства. Комиссия международного права, Проект статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, статьи 1 и 2.

72 Например, в резолюции о кризисе в Гвинее-Биссау Совет Безопасности «призывает всех, кого это касается, включая правительство и самопровозглашенную военную хунту, строго соблюдать соответствующие положения международного права, в том числе нормы гуманитарного права и права прав человека, и обеспечивать международным гуманитарным организациям безопасный и беспрепятственный доступ к лицам, нуждающимся в помощи в результате конфликта». Резолюция СБ ООН 1216 (1998), 21 декабря 1998 г., п. 5. См. также: Резолюция СБ ООН 1478 (2003), 6 мая 2003 г., п. 8; Резолюция СБ ООН 1649 (2005), 21 декабря 2005 г., преамбула, пп. 4 и 5; Резолюция СБ ООН 1674 (2006), 28 апреля 2006 г., п. 22; Резолюция

право запрещает определенное поведение и считает, что нарушители должны нести ответственность за нарушение этих норм.

## Военные преступления

Отказ в предоставлении гуманитарной помощи и в доступе к гражданским лицам может при определенных обстоятельствах составлять военное преступление — использование голода. Международное гуманитарное право запрещает использование голода среди гражданского населения в качестве метода ведения войны как во время международных, так и немеждународных вооруженных конфликтов<sup>73</sup>. В Римском статуте Международного уголовного суда проводится различие между международными и немеждународными вооруженными конфликтами в том, что касается использования голода среди гражданского населения. В международных вооруженных конфликтах преднамеренное использование голода в качестве метода ведения войны путем лишения объектов, необходимых для выживания гражданского населения, запрещено, включая «умышленное создание препятствий для предоставления помощи, как это предусмотрено в Женевских конвенциях»<sup>74</sup>. В немеждународных вооруженных конфликтах использование голода в качестве метода ведения войны не составляет военного преступления в соответствии со Статутом. Однако использование голода среди гражданского населения в качестве метода ведения войны является военным преступлением согласно нескольким национальным законодательствам, и государства осудили практику использования голода во время немеждународных вооруженных конфликтов<sup>75</sup>.

Нападения на лиц или объекты, участвующие в предоставлении гуманитарной помощи, — если они не принимают прямого участия в военных действиях — является военным преступлением в соответствии с Римским статутом, если такие нападения имеют место во время и в связи с международным или немеждународным вооруженным конфликтом<sup>76</sup>. Обязательство

СБ ООН 1794 (2007), 21 декабря 2007 г., п. 17; Резолюция СБ ООН 1936 (2010), 5 августа 2010 г. преамбула, ч. 14.

73 ДП I, статья 54; ДП II, статья 14; Обычное международное гуманитарное право, примечание 29 выше, Норма 53.

74 Римский статут Международного уголовного суда, 17 июля 1998 г., A/CONF.138/9, статья 8(2)(b) (xxv).

75 Обычное международное гуманитарное право, примечание 29 выше, т. I, Норма 53, с. 187—188. Это может указывать на возникновение криминализации голода среди гражданского населения в обычном праве во время немеждународных вооруженных конфликтов. См. также: J. Dungal, примечание 39 выше.

76 Римский статут дает этому следующее определение в статьях 8(2)(b)(iii) и (e)(iii): «Умышленное нанесение ударов по персоналу, объектам, материалам, подразделениям или транспортным средствам, задействованным в оказании гуманитарной помощи или в миссии по поддержанию мира в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, пока они имеют право на защиту, которой пользуются гражданские лица или гражданские объекты по международному праву вооруженных конфликтов».

обеспечить привлечение к ответственности лиц, совершающих нападения на гуманитарный персонал, взяли на себя государства, способствуя принятию дисциплинарных мер и уголовного преследования<sup>77</sup>.

## Преступления против человечности

Деяния, составляющие преступления против человечности, могут включать отказ в предоставлении гуманитарной помощи и доступе, если это совершается в рамках широкомасштабных и систематических нападений, направленных против гражданского населения, и если такое нападение совершается сознательно<sup>78</sup>. К таким деяниям относятся убийство, истребление, пытки, преследования и другие негуманные акты<sup>79</sup>. Римский статут, определяя такое преступление против человечности, как «истребление», включает в его состав, среди прочего, «лишение доступа к продуктам питания и лекарствам, рассчитанное на то, чтобы уничтожить часть населения»<sup>80</sup>. Лица, несущие ответственность за преступления, могут преследоваться в судебном порядке национальными и международными судами.

## **Заключение: является ли существующая правовая система адекватным инструментом для обеспечения гуманитарного доступа?**

Напряженность между потребностями жертв в получении гуманитарной помощи, заинтересованностью международного сообщества в предоставлении помощи и правом государства решать, кто и что может вступить на его территорию, является очевидной<sup>81</sup>. Обычно международное гуманитарное право требует, чтобы достигался баланс между военной необходимостью и требованиями гуманности<sup>82</sup>. Трудными вопросами в том, что касается гуманитарного доступа, являются следующие: как именно добиться этого баланса и каковы возможные области дальнейших разъяснений?

77 XXXI Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца, Резолюция 2: «Четырехлетний план действий по имплементации международного гуманитарного права», 31С/11/R2, доступно по адресу: [http://www.rcrcconference.org/docs\\_upl/en/R2\\_4-Year\\_Action\\_Plan\\_EN.pdf](http://www.rcrcconference.org/docs_upl/en/R2_4-Year_Action_Plan_EN.pdf) (последнее посещение — декабрь 2011).

78 См.: Christa Rottensteiner, 'The denial of humanitarian assistance as a crime under international law', in *International Review of the Red Cross*, Vol. 81, No. 835, 1999, pp. 555—582.

79 Римский статут, статья 7(1).

80 Римский статут, статья 7(1)(b) и 7(2)(b).

81 Государства, например, для того чтобы ограничить гуманитарный доступ, могут заявить, что нет нужды в гуманитарной помощи: Ruth Abril Stoffels, 'Legal regulation of humanitarian assistance in armed conflict: achievements and gaps', in *International Review of the Red Cross*, Vol. 86, No. 855, 2004, pp. 537—538.

82 См., например: ДП I, статья 51, о защите гражданского населения; Daniel Thürer, *International Humanitarian Law: Theory, Practice, Context*, Hague Academy of International Law, The Hague, 2011, p. 69.

В какой мере стороны, как в международных, так и в немеждународных конфликтах, обязаны принимать гуманитарную деятельность? Надлежащую меру можно уточнить, определив, на каких основаниях, кроме голода, в разрешении не может быть отказано<sup>83</sup>. Или, в позитивном отношении, обязательство принять гуманитарную помощь может быть определено<sup>84</sup>. Уточнения касательно объема и ограничений права контроля, который сторонам разрешается производить в отношении операций по оказанию гуманитарной помощи, также были бы полезными. Например, степень, до которой гуманитарные организации могут пользоваться свободой передвижения, осуществляя свою деятельность, и соответствующее право сторон в вооруженных конфликтах ограничивать их свободу по причинам настоятельной военной необходимости могли бы быть определены более точно.

В целом, существующая правовая система является адекватным инструментом для обеспечения гуманитарного доступа, но вышеупомянутые вопросы можно было бы уточнить. С учетом сказанного следует отметить, что ничего не мешает гуманитарным акторам постараться добиться большего доступа, чем предусмотрено в международном праве. Международное право дает ограничения или минимальные стандарты гуманитарного доступа. Важно использовать наиболее убедительные аргументы, которые дадут возможность выполнить положения международного права о гуманитарном доступе и обеспечить благополучие гражданского населения<sup>85</sup>. Даже хотя ограничения на доступ редко бывают обусловлены чисто правовыми препятствиями (гуманитарный доступ часто осложняется административными ограничениями, например, трудностями с получением виз, получением разрешения на импорт товаров гуманитарной помощи или неоднократными проверками), юридические основания являются полезным инструментом для получения и сохранения доступа к пострадавшему населению. Это означает, что правовые основания должны быть хорошо известны и информация о них

83 Государства взяли обязательство принять адекватные меры на национальном уровне, включая национальное законодательство, для того, чтобы выполнить свои международные обязательства, касающиеся произвольного препятствования оказанию гуманитарной помощи. См.: 31st International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Resolution 2, note 77.

84 Ведутся также дебаты относительно потенциального права навязать помощь без согласия заинтересованных сторон. Х. Спикер приходит к выводу, что до сегодняшнего дня «право на доступ» не выкристаллизовалось в обычном международном праве. См. Н. Spieker, примечание 21 выше, с. 17—18.

85 Управление ООН по координации гуманитарных вопросов (УКГВ) опубликовало в 2011 г. исследование, где выделены семь категорий наилучших способов получения и сохранения гуманитарного доступа в очень опасных обстоятельствах. См.: Jan Egeland, Adele Harmer, and Abby Stoddard, *To Stay and Deliver: Good Practice for Humanitarians in Complex Security Environments*, OCHA, New York, 2011, pp. 18ff. См. также: «Общие проблемы защиты, касающиеся пострадавшего от вооруженного конфликта населения» в Заявлении Председателя Совета Безопасности S/PRST/2010/25 от 22 ноября 2010 г. Furthermore, UNITAR'S Operational Satellite Applications Programme (UNOSAT) — a technology-intensive programme delivering imagery analysis and satellite solutions — can help humanitarian actors within and outside the UN to help make a difference in critical areas such as humanitarian relief. См.: <http://www.unitar.org/unosat/> (последнее посещение — декабрь 2011 г.).

должна распространяться<sup>86</sup>, и как гуманитарные акторы, так и те, кто может препятствовать доступу, должны получить подготовку в этом отношении<sup>87</sup>.

## Резюме

В следующих пунктах кратко излагаются международные правовые основания гуманитарного доступа во время вооруженных конфликтов.

- Главная ответственность за удовлетворение основных потребностей пострадавшего населения лежит на государствах.
- Гуманитарные акторы могут предложить свои услуги, но не обязаны делать этого. Гуманитарная помощь должна предоставляться в соответствии с гуманитарными принципами, чтобы ее не рассматривали как незаконное вмешательство во внутренние дела государства.
- На территориях иных, нежели оккупированные территории, гуманитарные организации должны получить согласие заинтересованных сторон на свою деятельность. Проблемой правового характера является определение в каждом конкретном случае того, могут ли заинтересованные государства выдвинуть законные причины для отказа разрешить гуманитарную деятельность на своей территории. Необходимо установить, в соответствии с какими критериями отказ можно считать произвольным и поэтому противоречащим соответствующим положениям международного гуманитарного права. В экстремальных ситуациях, когда отсутствие гуманитарной помощи можно приравнять к голоду, не существуют никакие законные причины, оправдывающие отказ.
- Обращение к негосударственной вооруженной группе с просьбой дать согласие на предоставление гуманитарной помощи не означает признания этого актора и не придает ему никакого правового статуса.
- На оккупированных территориях оккупирующая держава имеет четко определенное обязательство либо обеспечить достаточное снабжение населения, либо согласиться на оказание гуманитарной помощи и всячески ей содействовать, если всё население или часть его снабжается недостаточно.
- Персонал и объекты, задействованные в оказании гуманитарной помощи, должны пользоваться уважением и защитой, должна быть обеспечена свобода передвижения персонала, участвующего в операции по оказанию гуманитарной помощи. Стороны в конфликте имеют право предписать технические условия, например, определенные заранее

86 См.: ЖК I, статья 47; ЖК II, статья 48; ЖК III, статья 127; ЖК IV, статья 144; ДП I, статья 83; ДП II, статья 19.

87 Цель № 1 “Четырехлетнего плана действий по имплементации международного гуманитарного права”, принятого XXXI Конференцией Красного Креста и Красного Полумесяца, призвана обеспечить улучшение доступа гражданского населения к гуманитарной помощи во время вооруженного конфликта. См. Резолюцию 2 (примечание 77).



время и маршруты. Персонал гуманитарных организаций должен выполнять требования безопасности, установленные государствами, на территории которых он действует.

- Государства обязаны обеспечить минимальный важнейший уровень осуществления экономических, социальных и культурных прав и принять для этого необходимые меры даже в ситуациях вооруженного конфликта. Государство, которое заявляет, что оно не в состоянии выполнить свои правовые обязательства по причинам, не зависящим от него, должно продемонстрировать, что им были предприняты все усилия для использования всех имеющихся в его распоряжении ресурсов, с тем чтобы в приоритетном порядке выполнить эти минимальные обязательства.
- Государство несет ответственность за нарушения международного права, касающегося гуманитарного доступа, если нарушения приписываются государству.
- Отказ принять гуманитарную помощь и отказ разрешить доступ могут составлять преступление в соответствии с международным уголовным правом. Соответствующие примеры включают военные преступления использования голода и совершения нападений на лиц, участвующих в операциях по оказанию гуманитарной помощи. Лица, несущие за это ответственность, могут преследоваться в судебном порядке национальными и международными судами.
- Действующая в настоящее время правовая основа — которая должна быть широко известна и информация о которой должна распространяться, — является адекватным инструментом для обеспечения гуманитарного доступа, но в нее можно внести бóльшую ясность.

## ОТЧЕТЫ И ДОКУМЕНТЫ

# Стратегия Движения в отношении перемещения лиц внутри страны

## Документ, подготовленный Международным Комитетом Красного Креста путем консультаций с Международной Федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца для заседания Совета делегатов Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца в Найроби (Кения) 23 — 25 ноября 2009 г.

: : : : : :

### Введение

В течение десятилетий серьезные и внезапно возникающие кризисы приводили к массовым перемещениям<sup>1</sup> групп населения внутри государственных границ<sup>2</sup>. Это требовало срочного гуманитарного реагирования. Международное

1 Определенное перемещение лиц внутри страны, используемое Движением, было сформулировано в Руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны, в соответствии с которыми “перемещенными внутри страны лицами считаются лица или группы лиц, которых заставили или вынудили бросить или покинуть свои дома или места обычного проживания, в частности в результате или во избежание последствий вооруженного конфликта, повсеместных проявлений насилия, нарушений прав человека, стихийных или вызванных деятельностью человека бедствий, и которые не пересекали международно признанных государственных границ” (Док. ООН E/CN.4/1998/53/Add.2 от 11 февраля 1998 г.).

2 В 2009 г. более половины лиц, затронутых серьезными и внезапными кризисами, заявили, что подверглись перемещению и были вынуждены оставить свои дома и устроиться в новых местах проживания. См. Summary report: Afghanistan, Colombia, Democratic Republic of the Congo, Georgia,

движение Красного Креста и Красного Полумесяца (Движение) выработало комплекс мер гуманитарного реагирования и каждый год приходит на помощь миллионам перемещенных лиц с различными потребностями и разной степенью уязвимости как в острых чрезвычайных ситуациях, так и во время продолжительных кризисов. Одно Движение не в состоянии удовлетворить все потребности, возникающие в связи с перемещением, но ему следует наилучшим образом использовать свои объединенные средства и возможности. Оно должно сосредоточиться на удовлетворении потребностей, сперва рассмотрев надлежащим образом конкретную имеющуюся ситуацию, и, насколько возможно, должно избегать мешающей работе конкуренции как между различными составными частями Движения, так и между Движением и другими организациями.

Когда перемещению подвергаются большие группы людей, государственные власти, на которых лежит основное бремя заботы о них, могут испытывать в той или иной степени дефицит ресурсов. И тогда составным частям Движения надлежит оказать жизненно важную гуманитарную помощь — либо самостоятельно, либо в партнерстве с другими организациями.

Движение рассматривает перемещение как динамичный и нередко повторяющийся процесс, включающий в себя несколько этапов<sup>3</sup>. Перемещение приводит к серьезным последствиям для многих групп населения. Имеется регламентирующая его правовая база (национальное законодательство, международное гуманитарное право, когда оно применимо, и международное право прав человека), которая защищает самих перемещенных лиц, тех, кто остался в обычных местах проживания, и принимающие сообщества, которые делятся своими ресурсами с перемещенными лицами.

Первоочередная задача Движения состоит в том, чтобы защитить людей от произвольного перемещения<sup>4</sup> и уменьшить опасность перемещения в связи со стихийными бедствиями и антропогенными катастрофами. Если перемещение все же происходит, Движение принимает меры, особенно

Haiti, Lebanon, Liberia and the Philippines, Opinion Survey, 2009. IPSOS/ICRC 2009 (Итоговый отчет: Афганистан, Гаити, Грузия, Демократическая Республика Конго, Колумбия, Либерия, Ливан и Филиппины, Опрос общественного мнения «Наш мир. Взгляд из горячих точек», 2009 г.).

3 Защита от насильственного перемещения — этап, на котором причины перемещения могут быть полностью или частично устранены. Понимание обстоятельств, вызывающих перемещение, принципиально важно для усилий по недопущению его повторения. Острая фаза перемещения — этап, для которого характерно паническое бегство людей, нередко принимающих отчаянные меры в поиске решений, найти которые часто оказывается очень трудно. Стабильное перемещение — этап, на котором ВПЛ более или менее «обустраиваются», чтобы переждать кризис (в лагерях, в принимающих семьях или самостоятельно). Устойчивые долговременные решения зависят от разрешения кризиса и могут рассматриваться, когда созданы условия для возвращения ВПЛ к «нормальной» жизни.

4 Принцип 6(1) Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны предусматривает, что каждый человек имеет право на защиту от произвольного перемещения из его дома или места постоянного проживания. Эвакуация и перевод на новое постоянное место жительства должны использоваться как крайние меры на случай императивной необходимости, наличия прямой угрозы жизни, физической неприкосновенности и здоровью людей. Такие меры должны приниматься в соответствии с МПП и правом прав человека.

в условиях острых кризисов, независимо от их продолжительности, когда насущные нужды людей более не удовлетворяются. Цель Движения при этом – облегчить страдания лиц, подвергшихся наибольшим испытаниям. Когда насущные потребности людей удовлетворяются имеющимися службами и инфраструктурой, но в недостаточной степени, как при хроническом кризисе, задача состоит в том, чтобы содействовать продвижению к долговременному решению проблем пострадавших лиц.

В деятельности в интересах лиц, перемещенных внутри страны, Движению помогают глубокие связи с местным населением и привилегированный доступ к властям. Его гуманитарное реагирование носит беспристрастный характер и направлено на непосредственное удовлетворение насущных нужд лиц, подвергающихся риску. При этом Движение оказывает поддержку властям, выступая в роли их помощника, и, при необходимости, напоминает им об их обязанности заботиться о пострадавшем населении.

Руководящие принципы Стратегии в отношении перемещения лиц внутри страны развивают и дополняют резолюции Движения, касающиеся, прежде всего, помощи беженцам и внутренне перемещенным лицам (ВПЛ)<sup>5</sup>. Стратегия признает, что принудительное перемещение может быть связано с явлениями миграции и что скоординированный подход важен для выявления возможной взаимосвязи между проблемами перемещения и миграции. Стратегия Международной Федерации в отношении миграции (2009 г.)<sup>6</sup> и настоящая Стратегия в отношении перемещения лиц внутри страны помогут гармонизировать и усилить работу Движения, направленную на удовлетворение потребностей и решение проблем как мигрантов, так и перемещенных лиц.

Изложенные ниже руководящие принципы Стратегии напоминают об обязательствах, взятых на себя Движением в отношении отдельных лиц и групп населения, затронутых перемещением внутри страны, а также о специфическом характере и сильных сторонах деятельности Движения. Они подтверждают ценность скоординированного реагирования Движения на кризисы, связанные с перемещением. Руководящие принципы обеспечивают

5 Движение выработало целый ряд принципов и правил, регламентирующих его операции по оказанию экстренной помощи и деятельность в условиях продолжительных конфликтов и других чрезвычайных ситуаций. Среди недавних постановлений можно назвать *Кодекс поведения Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца и неправительственных организаций (НПО) при осуществлении операций помощи в случае стихийных бедствий и катастроф*, Севильское соглашение и другие действующие механизмы координации в рамках Движения. Что касается конкретно ВПЛ, Совет делегатов в 2001 г. принял важную резолюцию о работе Движения в интересах беженцев и перемещенных лиц, в которой был сделан вывод о необходимости выработки стратегии для руководства этой работой. В 2003 г. была принята еще одна резолюция, включавшая в себя документ, озаглавленный “Минимальные элементы, подлежащие включению в соглашения между составными частями Движения и их внешними оперативными партнерами” (“Minimum elements to be included in operational agreements between Movement components and their operational partners”). Целью этих резолюций было повышение репутации Движения и доверия к нему.

6 Новая Стратегия Международной Федерации в отношении миграции от 2009 г. заменила предыдущую Стратегию Федерации в отношении мигрантов и других перемещенных лиц.

ясное видение, задают ориентиры и предлагают рекомендации по формированию подхода Движения к проблеме перемещения. Они также охватывают координацию с другими организациями, занимающимися тематикой перемещения. Настоящие Руководящие принципы призваны придать большую стройность и последовательность реагированию Движения на перемещения лиц внутри страны, подтвердить его роль и обеспечить максимальное положительное воздействие на участь лиц, подвергающихся риску.

## Руководящие принципы Стратегии

**1. Мы — Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца — работаем в интересах всех, кого затрагивает перемещение внутри страны: самих лиц, подвергшихся перемещению, принимающих сообществ и других групп населения, — и принимаем решения, исходя из самых насущных потребностей в гуманитарных услугах.**

Проблемы и потребности отдельных лиц или групп, затронутых кризисами, считаются приоритетными по отношению ко всем другим факторам. ВПЛ (внутренне перемещенные лица) не всегда подвергаются самому большому риску. Те, кто не был перемещен, могут находиться в такой же или даже большей опасности. Принимающие сообщества и местные жители нередко не менее уязвимы, чем сами перемещенные лица.

Поэтому мы должны:

- добиться того, чтобы наш выбор и наши приоритеты были продиктованы нуждами людей и отражали наши основополагающие принципы гуманности и беспристрастности;
- добиться того, чтобы принимаемые меры отвечали потребности в помощи и защите и выявляли сегменты населения, для которых существует особо высокий риск перемещения и которые в наибольшей степени уязвимы для его последствий, и чьи конкретные нужды и права должны быть оперативно признаны и стать объектом соответствующих практических мер. Особое внимание следует уделять возрасту, полу и другим факторам, которые делают людей более уязвимыми;
- добиться того, чтобы наше реагирование было основано на понятии общего здоровья<sup>7</sup>, носило комплексный характер и было нацелено на удовлетворение насущных потребностей пострадавшей группы населения;
- обеспечить способность ВПЛ и пострадавших сообществ продвигаться к хотя бы относительной «стабильности», когда удовлетворяются базовые потребности, пока не будет достигнуто долгосрочное решение;

<sup>7</sup> Согласно определению, данному Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ), здоровье предполагает физическое, душевное и социальное благополучие. Это определение часто используется Движением как базовое.

- прояснить, что политика насильственного содержания в лагерях обычно не одобряется, и что следует рассматривать альтернативы лагерям в той степени, в какой они возможны и смогут дать удовлетворительный результат;
  - сделать все возможное, чтобы обеспечить получение лицами, подвергнувшимися перемещению внутри страны, информации о положении и местонахождении их близких в целях восстановления семейных связей и, если это возможно, воссоединения людей с их родственниками.
- 2. Мы должны полностью использовать наши особые возможности получить доступ к находящемуся в опасности населению и к лицам, принимающим решения.**

Благодаря сети Движения Красного Креста и Красного Полумесяца, состоящей из штатных сотрудников и добровольцев, мы укоренены среди местного населения и часто имеем привилегированный доступ к лицам, принимающим решения. Восприятие Движения как обладающего необходимыми возможностями, достойного доверия и способного выполнить взятые на себя обязательства принципиально важно для того, чтобы нас признавали полезными все заинтересованные стороны и чтобы нам предоставили возможность обеспечить помощь и защиту тем, кто больше всего в них нуждается.

Поэтому мы должны:

- развивать и поддерживать контакты со всеми, кто может существенным образом повлиять на течение кризиса;
- в наибольшей возможной степени добиться от лиц, принимающих решения, неограниченного доступа к лицам и группам населения, затронутым перемещением внутри страны;
- способствовать широкому обмену информацией по вопросам безопасности, чтобы снизить риски, в том числе для наших штатных сотрудников и добровольцев.

**3. Мы стремимся предотвратить перемещение, но признаем право людей добровольно покинуть место обычного проживания.**

Перемещение, как правило, вызвано наличием неминуемой угрозы для физической безопасности или выживания отдельных лиц и целых групп населения. Поэтому мы в первую очередь стремимся сделать так, чтобы люди могли не покидать родные места, но только пока нет угрозы для их безопасности, физической неприкосновенности и достоинства, и пока они сами желают остаться.

Поэтому мы должны:

- распространять знания о мандатах соответствующих составных частей Движения, о международном гуманитарном праве и роли национального



общества<sup>8</sup> как помощника государственных властей, чтобы получить особые возможности для доступа к населению и всем действующим органам власти, что является существенным преимуществом, которым надлежит воспользоваться как для поддержки практической деятельности, так и для диалога с заинтересованными сторонами;

- развивать при поддержке Международной Федерации и МККК программы по обеспечению готовности к бедствиям и катастрофам и по снижению рисков.
- 4. Мы поддерживаем безопасное, добровольное и достойное возвращение на прежнее место жительства, обустройство на новом месте или местную интеграцию ВПЛ на основе независимой оценки их положения.**

Ответственность за восстановление основных условий, в том числе за гарантии безопасности, возлагается на власти. Прежде чем приступить к любой деятельности, нацеленной на долговременные решения, национальные общества, МККК и Международная Федерация должны — в соответствии со своими мандатами, опытом и наличными ресурсами:

- удостовериться посредством независимой оценки, что эти мероприятия гарантируют безопасность и защитят достоинство ВПЛ;
- удостовериться, что решение ВПЛ принять участие в таких мероприятиях в самом деле добровольно.

- 5. Мы стремимся наделить полномочиями заинтересованных лиц и заинтересованные группы населения, привлекая их к разработке и осуществлению наших программ и помогая им реализовать свои права и получить доступ к имеющимся услугам.**

Отдельные лица и группы населения, затронутые перемещением, часто лучше, чем кто-либо, могут выразить свои нужды и оценить меры реагирования, принимаемые на местном, национальном, региональном и международном уровнях. Понять их конкретные нужды — первый шаг к решению имеющихся проблем.

Поэтому мы должны:

- принять во внимание потребности, выраженные самими представителями населения;
- стремиться бороться, когда в этом есть необходимость и имеются

<sup>8</sup> См. Resolution 2, *The specific nature of the International Red Cross and Red Crescent Movement in action and partnerships and the role of National Societies as auxiliaries to the public authorities in the humanitarian field* (“Специфический характер Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца в совместной деятельности и партнерстве с другими организациями и роль национальных обществ как помощников государственных властей в гуманитарной сфере”), 30th International Conference, Geneva 2007.

соответствующие возможности, со злоупотреблениями, давлением и недостатками в работе, в том числе, когда за них ответственны государственные службы;

- работать с упреждением, чтобы избежать причинения вреда тем, в чьих интересах мы работаем;
- информировать лиц, затронутых перемещением, об их правах и направлять их в соответствующие государственные учреждения и специализированные организации.

Кроме этого, национальные общества должны, насколько возможно, предлагать представителям пострадавшего населения сотрудничать с Движением в качестве добровольцев, работая по месту жительства.

**6. Мы координируем свою деятельность с властями и всеми заинтересованными сторонами. При необходимости мы напоминаем им об их обязанностях, предусмотренных соответствующими нормативными документами.**

В случае принудительного перемещения национальное законодательство выступает как главный источник права и должно предусматривать гарантии предоставления помощи и защиты пострадавшему населению. ВПЛ — часть гражданского населения и потому имеют право на защиту. Однако внутригосударственное законодательство не всегда содержит положения, касающиеся перемещения, и даже не всегда предусматривает чрезвычайные обстоятельства, в которых происходит перемещение лиц внутри страны.

Именно власти несут ответственность за обеспечение безопасных условий работы для персонала Движения и действенности защитной функции эмблемы красного креста и красного полумесяца.

Во время вооруженного конфликта МККК отводится особая роль — содействовать строгому соблюдению международного гуманитарного права и выполнять функции, которые на него возложили Женевские конвенции. МККК также оказывает поддержку в этом отношении другим составным частям Движения.

Поэтому мы должны:

- распространять знания о соответствующих применимых нормах национального законодательства, международного гуманитарного права и международного права прав человека в интересах пострадавших лиц на всех этапах перемещения;
- при необходимости напоминать властям о необходимости соблюдать эти нормы;
- поддерживать МККК в выполнении его мандата.

**7. Мы, национальные общества, будучи помощниками государственных властей своих стран, оказываем им поддержку в гуманитарной сфере в той мере, в какой это позволяют имеющиеся у нас ресурсы и возможности, и при условии, что это полностью согла-**

### **суется с основополагающими принципами, задачами и Уставом Движения.**

По своей природе программы в интересах ВПЛ предполагают широкий масштаб и могут осуществляться в течение продолжительного периода. Они служат тем, кто был вынужден покинуть родные места из-за угрозы жизни, здоровью и достоинству. В подобных ситуациях существует вероятность возникновения значительной напряженности между сообществами и политической напряженности, и поэтому национальным обществам очень важно найти общий язык с властями и вести с ними конструктивный диалог.

Поэтому мы должны добиться того, чтобы:

- в нашем диалоге с властями подчеркивалась необходимость соблюдения национальными обществами основополагающих принципов и Устава Движения;
- власти знали о пределах, в которых национальное общество может осуществлять деятельность, входящую в обязанности государства, и о том, какие виды работ могут выходить за рамки возможностей общества;
- с самого начала мы обсуждали с властями соответствующие гарантии в плане стратегии передачи ответственности.

### **8. Мы стараемся ограничить объем деятельности, который мы берем на себя, подменяя власти в плане выполнения возложенной на них обязанности заботиться об удовлетворении потребностей и обеспечивать благополучие населения территории, находящейся под их контролем.**

Обязанность обеспечить благополучие любых групп населения, затронутых перемещением внутри страны, и предоставление им необходимых услуг в первую очередь возлагается на власти. Движение должно организовать свою работу так, чтобы у властей, несущих основную ответственность в этом плане, не было соблазна уклониться от выполнения своих обязанностей по обеспечению всестороннего соблюдения прав указанных лиц.

Поэтому, когда власти не способны справиться со своими обязанностями или уклоняются от их выполнения, мы должны добиться того, чтобы в ходе любой подменяющей деятельности регулярно проводились обсуждения с этими властями с тем, чтобы они предприняли реальные шаги во исполнение своих обязательств перед вверенным их заботам населением.

### **9. Мы отдаем предпочтение оперативному партнерству в рамках Движения и стремимся в полной мере дополнять друг друга, выполнять взятые на себя обязательства и делиться своим опытом.**

По определению, чрезвычайные ситуации требуют быстрого реагирования. Благодаря своей укорененности среди местного населения и своей структуре, которая обеспечивает идеальное покрытие территории государства, национальные общества часто обладают хорошими возможностями для того, чтобы быстро и эффективно облегчить мучения пострадавших лиц и

групп населения. Однако чрезвычайные ситуации, вызванные массовыми перемещениями населения, нередко превышают возможности различных составных частей Движения, даже если они специально уполномочены действовать в соответствующей области. Наша общая идентичность, находящая выражение в общности эмблем, которые мы используем, принципов, которыми мы руководствуемся, стратегий и рекомендаций, которые мы совместно принимаем, означает, что нам следует отдавать приоритет партнерству и эффективной координации действий в рамках Движения.

Поэтому мы должны:

- добиться того, чтобы коллективные действия различных составных частей Движения были максимально последовательными и свободными от пробелов и дублирования, чтобы мы выражали одно и то же мнение и призывали к одним и тем же вещам и чтобы нашей целью было получение наибольшей отдачи от имеющихся у нас ресурсов;
- делать все возможное в ситуациях, когда существует взаимосвязь между перемещением лиц внутри страны и движением беженцев через государственные границы, чтобы обеспечить скоординированное реагирование на основе трансграничной стратегии.

**10. Мы координируем свою работу с другими организациями, исходя из их присутствия и ресурсов на местах, существующих потребностей и имеющихся возможностей, в том числе и возможностей доступа, обеспечивая при этом нашу незыблемую приверженность Основопологающим принципам (и соответствующее восприятие Движения).**

Растущее количество и разнообразие организаций, которые оказывают помощь в связи с перемещением лиц внутри страны, создают как новые возможности, так и опасности, которые Движение принимает в расчет, исходя из анализа конкретной ситуации, работающих в ней организаций и их соответствующих функций.

Поэтому мы должны:

- приветствовать сотрудничество и координацию действий с другими гуманитарными организациями и стремиться к разделению обязанностей в соответствии с опытом, возможностями и имеющимися ресурсами каждой организации;
- сопротивляться любым попыткам — военным<sup>9</sup>, политическим, идеологическим или экономическим — заставить нас отойти от образа действий, продиктованного требованиями гуманности, независимости, беспристрастности и нейтральности, или склонить нас к действиям, которые навредили бы имиджу Движения.

9 См. Руководящий документ по вопросу отношений между составными частями Движения и военными властями (Совет делегатов 2005 г., резолюция 7).

## Приложение 1

### Комментарий к Руководящим принципам Стратегии

#### **1. Мы — Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца — работаем в интересах всех, кого затрагивает перемещение внутри страны: самих лиц, подвергшихся перемещению, принимающих сообществ и других групп населения, — и принимаем решения, исходя из самых насущных потребностей в гуманитарных услугах.**

ВПЛ составляют значительную часть лиц, которым мы помогаем. Люди, которые были вынуждены бежать, бросая свои дома, имеют самые высокие шансы оказаться в крайне бедственном положении, так как их грубо вытеснили из их привычной среды. Это создает прямую угрозу для их способности удовлетворять свои самые насущные нужды<sup>10</sup>, особенно когда сообщества и отдельные семьи оказываются рассеянными, а родственники ранены, убиты<sup>11</sup> или пропали без вести. В соответствии с принципом беспристрастности, Движение должно в первоочередном порядке заняться самыми отчаянными случаями, требующими срочного вмешательства. Принцип гуманности требует защитить жизнь и здоровье людей и обеспечить уважение их достоинства. Движение не отделяет помощь от защиты. Предоставление защиты занимает значительное место в деятельности Движения, за которым признано законное право работать в этой области. Поэтому ему надлежит выявлять приоритеты не только в плане оказания помощи, но и в вопросах предоставления защиты. «Защита» и «помощь» связаны между собой и являются неотъемлемыми элементами мандата МККК. МККК определяет защиту как любую деятельность, направленную на обеспечение полного

10 Чаще всего ВПЛ угрожают следующие опасности:

- непосредственные нападения и дурное обращение;
- повышенный риск того, что семьи будут разобщены, а дети будут разлучены со своими родителями или другими родственниками;
- повышенный риск гендерного насилия, то есть изнасилования и сексуального насилия в отношении женщин и девочек;
- повышенная уязвимость в плане здоровья;
- лишение собственности;
- ограниченный доступ к предметам и услугам первой необходимости, в том числе к медицинской помощи;
- подверженность сопутствующим рискам при попытках удовлетворить свои насущные потребности;
- риск возникновения напряженности между принимающим сообществом и перемещенными лицами;
- присутствие вооруженных лиц в лагерях;
- принудительная вербовка;
- передвижение через опасные районы, обустройство в небезопасных и неприспособленных местах, принудительное возвращение в опасные зоны.

11 См., в частности, Стратегию Движения в отношении противопехотных мин и взрывоопасных пережитков войны, которая должна быть доработана Советом делегатов 2009 г.

соблюдения прав индивидуума в соответствии с буквой и духом соответствующих отраслей права, т.е. права прав человека, международного гуманитарного права и права беженцев. Конечно, национальное законодательство также относится к отраслям права, принимаемым здесь во внимание.

Есть четыре категории соответствующих прав:

1. права, относящиеся к физической безопасности и неприкосновенности (например, право на жизнь и право не подвергаться пыткам, посягательствам или изнасилованию);
2. базовые права, связанные с удовлетворением насущных жизненных потребностей (право на пищу, питьевую воду, основные виды медицинского обслуживания и кров);
3. другие экономические, социальные и культурные права (например, право на труд, право на реституцию или компенсацию за утраченное имущество и право на образование);
4. другие гражданские и политические права (например, право на получение личных документов, право на участие в политической жизни, доступ к суду и свобода от дискриминации).

Движение в своей деятельности в чрезвычайных обстоятельствах чаще имеет дело с двумя первыми группами прав, однако национальные общества могут также рассмотреть вопрос об обсуждении с соответствующими властями в интересах перемещенных лиц, когда это возможно, двух других групп прав.

Движение должно также принимать во внимание нужды и проблемы групп населения, которые по каким-либо причинам оказались заблокированными в местах обычного проживания. Ему нужно помнить о том, что очень часто местное население первым приходит на помощь ВПЛ. Отдельные семьи и местные сообщества нередко делятся своими ресурсами с перемещенными группами. Поэтому получается, что и они затронуты перемещением и должны получать поддержку, чтобы быть в состоянии сыграть свою ключевую роль в смягчении последствий перемещения.

Следовательно, Движению надлежит по возможности поддерживать принимающие семьи и сообщества в их усилиях по оказанию помощи ВПЛ. В случае вооруженного конфликта МПП допускает интернирование гражданских лиц или назначение для них обязательного местопребывания только в случаях, когда основанием для этого являются настоятельные соображения безопасности<sup>12</sup>. В других случаях, когда лагеря создаются для облегчения

12 Принцип 12 Руководящих принципов гласит: *“Каждый человек имеет право на личную свободу и безопасность. Никто не может подвергаться произвольному аресту или задержанию. Для целей обеспечения этого права перемещенным внутри страны лицам они не должны удерживаться или принудительно содержаться в лагере. Если при исключительных обстоятельствах возникает крайняя необходимость в таком удержании или принудительном содержании, то они прекращаются сразу же после того, как этого более не требуют обстоятельства”*. См. E/CN.4/1998/53/Add.2.



распределения гуманитарной помощи, они часто действуют как своего рода магнит из-за предоставляемых там услуг и обеспечиваемой ими относительной безопасности. Это создает новые трудноразрешимые проблемы, которые могут сочетать в себе различные опасности, которым подвергаются ВПЛ.

При осуществлении гуманитарных программ, адресованных главным образом лицам, затронутым перемещением, следует особо позаботиться о том, чтобы эти конкретные операции вписывались в целостную стратегию, исходящую из имеющихся потребностей и проблем.

Продолжительное перемещение может иметь разного рода последствия для тех, кого оно затрагивает. В дополнение к долговременным последствиям эмоциональной травмы ВПЛ могут страдать от новых проблем, появившихся в результате нарушения их общественной жизни и хозяйственной деятельности, разлуки с родственниками<sup>13</sup>, зависимости от гуманитарной помощи, дискриминации и маргинализации. Нередко ВПЛ скапливаются вокруг городских центров. В таких случаях они становятся обитателями трущоб, и государственным властям приходится выплачивать им пособие, полагающееся беднякам, заботиться о том, чтобы они получали медицинскую помощь, заниматься их профессиональной подготовкой и искать для них рабочие места. В других случаях ВПЛ надолго оседают в лагерях, которые со временем превращаются в некое подобие деревень.

## **2. Мы должны полностью использовать наш привилегированный доступ к находящемуся в опасности населению и к лицам, принимающим решения.**

Благодаря сети Движения Красного Креста и Красного Полумесяца, состоящей из штатных сотрудников и добровольцев, мы — не чужие для местного населения и часто имеем привилегированный доступ к лицам, принимающим решения. Национальные общества, благодаря своим местным корням, обладают отличными возможностями для того, чтобы оценить все потребности и заняться их удовлетворением в случаях, когда реагирование со стороны Движения имеет какие-либо плюсы. Мы также должны работать над выявлением пробелов (например, в образовании и социальном обеспечении) и обращать внимание других специализированных организаций и учреждений на неудовлетворенные потребности. Таким образом, национальные общества должны выступать в качестве своего рода гуманитарной справочно-диспетчерской системы для правительств своих стран и других гуманитарных организаций.

Наша укорененность среди местного населения может стать и источником слабости, если какая-либо составная часть Движения не воспринимается как беспристрастная. Политические ограничения и соображения безопасности могут

13 См. действующую *Стратегию Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца в области восстановления семейных связей (и план ее имплементации)* (2008—2018 гг.) и Приложение к ней, Совет делегатов 2007 г., Резолюция 4.

вынудить составные части Движения временно приостановить свою деятельность в некоторых районах. Движению необходимо установить диалог с властями и любыми другими заинтересованными сторонами. Оно должно завоевать их доверие неуклонным следованием основополагающим принципам, прежде всего принципам беспристрастности, нейтральности и независимости, чтобы получить беспрепятственный и безопасный доступ к населению, которому оно намерено предоставить помощь и защиту<sup>14</sup>, и напоминать властям и другим заинтересованным сторонам об их обязанностях. Национальные общества также завоевывают доверие властей своих стран, если они воспринимаются как надежные партнеры, выступая в качестве помощников правительств в гуманитарной сфере.

### **3. Мы стремимся предотвратить перемещение, но признаем право людей добровольно покинуть место обычного проживания.**

Базовый принцип нашего подхода к перемещению состоит, прежде всего, в том, что перемещения лучше всего избежать и что помогать людям нужно *in situ*, то есть там, где они живут. Способность Движения подойти к вопросу комплексно — большое преимущество в этом плане. Если перемещение все же происходит, должны приниматься меры с тем, чтобы продвигаться к долговременному решению настолько быстро, насколько это позволяют обстоятельства.

Стороны в вооруженном конфликте могут преднамеренно заставить группы людей покинуть родные места<sup>15</sup>. Вынудить бежать их могут также страх подвергнуться нарушениям прав человека или гуманитарного права, испытать последствия вооруженного конфликта или других ситуаций насилия, например, нехватку еды или воды либо развал системы здравоохранения. Предупреждение насильственного перемещения или превращения людей в беженцев выступают, таким образом, как часть более широкой защиты гражданского населения, предусмотренной международным гуманитарным правом и правом прав человека<sup>16</sup>.

Бежать из родных мест группы людей может также заставить стихийное бедствие или антропогенная катастрофа. Перемещение может пониматься и как механизм преодоления трудностей, к которому прибегают, когда насущные нужды людей больше не могут быть удовлетворены.

14 См. наше руководство *“Кодекс поведения Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца и неправительственных организаций (НПО) при осуществлении операций помощи в случае стихийных бедствий и катастроф”*, принятое Советом делегатов 1993 г., резолюция 6. См. также *“Принципы и действия при представлении международной гуманитарной помощи и защиты”*, XXVI Международная конференция, 1995 г., резолюция 4 E.

15 МПП содержит конкретное запрещение перемещения людей, за исключением случаев, когда оно продиктовано заботой о благополучии населения и настоятельными соображениями безопасности (см. приложение о правовой базе).

16 Движение приняло целый ряд резолюций о распространении и имплементации международного гуманитарного права. См., в частности, резолюцию 7 Совета делегатов 1993 г., резолюцию 16 XXIII Международной конференции 1977 г. и резолюцию 14 XXIV Международной конференции 1981 г.

Некоторые внезапно возникающие кризисы типа стихийных бедствий периодически повторяются и в некоторой степени предсказуемы. Другие не поддаются прогнозированию. Различные составные части Движения выработали целый ряд средств ослабления последствий бедствий, например, посредством снижения рисков. Поэтому важно проанализировать факторы, вызывающие перемещение в данном конкретном случае, и выявить группы лиц, которые подвергнутся наибольшей опасности, если перемещение произойдет. Способность Движения получить доступ как к местному населению, подвергающемуся риску, так и к лицам, принимающим решения, должна быть использована для предотвращения перемещения, когда это целесообразно, и для оказания помощи самым нуждающимся, когда перемещение неизбежно.

#### **4. Мы поддерживаем безопасное, добровольное и достойное возвращение на прежнее место жительства, обустройство на новом месте или местную интеграцию ВПЛ на основе независимой оценки их положения.**

Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны подчеркивают, что компетентные органы власти несут главную ответственность за создание условий, а также за предоставление средств, которые позволяют перемещенным внутри страны лицам добровольно, в безопасных условиях и с достоинством вернуться в свои дома или места постоянного проживания, либо добровольно переселиться в какую-либо другую часть страны. ВПЛ имеют право самостоятельно искать надежные средства улучшить свое положение, но все же именно власти несут ответственность за содействие их возвращению, интеграции или обустройству на новом месте в целях долговременного решения их проблем, равно как и за оказание им помощи в возвращении утраченного имущества или получении компенсации за него, если его возвращение невозможно. В принципе, потенциальные долговременные решения вопросов, связанных с перемещением, включают в себя:

- возвращение и реинтеграцию: человек возвращается туда, где жил до кризиса;
- местную интеграцию: человек интегрируется в местное сообщество, в котором он оказался после перемещения;
- обустройство на новом месте: лицо переезжает на другое, новое место на территории страны и интегрируется в местное сообщество.

Мы должны поддерживать отдельных лиц и группы населения, затронутые перемещением, в осуществлении осознанного выбора из имеющихся возможностей. Мы также должны способствовать предоставлению людям возможности в полной мере участвовать в планировании и осуществлении избранных ими решений. К ним не должно применяться никакое принуждение: ни физическая сила, ни травля, ни запугивание или отказ в доступе к важнейшим услугам. Мы не должны поддерживать закрытие лагерей и других

учреждений для ВПЛ без предоставления им приемлемых альтернатив, когда оно используется как средство подтолкнуть людей к возвращению, местной интеграции или обустройству на новом месте либо воспрепятствовать этому.

Мы должны стимулировать долговременные решения, основанные на добровольном, безопасном и достойном выборе пострадавших лиц.

Прежде чем подключиться к любой программе возвращения или обустройства на новом месте, мы должны сперва удостовериться, что ВПЛ детально информированы о программе, особенно об условиях жизни и возможных опасностях. Составные части Движения должны стремиться получить адекватное представление о ситуации в местах, куда возвращаются ВПЛ или где они обустраиваются заново, чтобы не поддержать какие-либо шаги, могущие причинить вред соответствующим лицам в процессе возвращения или после него.

Национальным обществам надлежит обращаться к органам власти и государственным учреждениям своей страны, чтобы получить информацию о принятых мерах и узнать, чем они могут помочь соответствующим группам населения.

В зависимости от условий в месте возвращения, постоянной местной интеграции или нового обустройства могут быть организованы или использованы целый ряд программ и средств, при этом неизменно в первую очередь следует заботиться о самых уязвимых группах лиц. Данные программы и средства могут включать в себя:

- деятельность по расширению возможностей местного отделения национального общества в плане оказания соответствующих услуг;
- предоставление наборов для возвращающихся, включающих продукты питания и средства личной гигиены;
- помощь в восстановлении хозяйства (инструменты, семена) и получении дохода;
- материалы для строительства жилища;
- средства восстановления социальных сетей;
- стратегии удаления взрывоопасных пережитков войны;
- восстановление семейных связей;
- деятельность, направленная на содействие благоустройству мест проживания;
- деятельность по предоставлению защиты, призванная обеспечить соблюдение буквы и духа соответствующих законов и прав личности.

**5. Мы стремимся наделить полномочиями заинтересованных лиц и заинтересованные группы населения, привлекая их к разработке и осуществлению наших программ и помогая им реализовать свои права и получить доступ к имеющимся услугам.**

ВПЛ могут быть источником ценной информации о своем перемещении, его причинах и масштабах, равно как и о проблемах в сфере защиты, с которыми они столкнулись. В любом случае у программ в интересах лиц, затронутых

перемещением, больше шансов на последовательное осуществление, если учитываются мнения самих перемещенных лиц.

Стремясь защитить достоинство людей, мы настойчиво просим пострадавших поделиться своим мнением, видением ситуации и рекомендациями, рассказать о том, как они живут. При этом уважение к личности требует, чтобы каждый индивидум рассматривался как автономная единица, то есть имел возможность самостоятельно сделать свой выбор.

Уважение к людям, снабжающим информацией гуманитарные организации, требует, чтобы им максимально предоставлялась возможность принять осознанное решение о том, сообщать или не сообщать личные или конфиденциальные данные. Этим лицам следует уведомить о том, при каких обстоятельствах предоставленные ими сведения могут быть переданы властям или какой-либо другой стороне.

Мы принимаем меры к тому, чтобы люди имели доступ к точной информации и возможность участвовать в принятии решений от их имени и влиять на них, а также, чтобы в нередки очень сложной ситуации, в которой они находятся, им предлагался разумный выбор.

Мы ощущаем свою ответственность, прежде всего, перед людьми, которые подвергаются риску, и, насколько возможно, создаем прозрачные и поддающиеся мониторингу системы отчетности. Мы стараемся заранее предусмотреть последствия принимаемых нами мер, чтобы исключить причинение вреда тем, в чьих интересах мы работаем. Нами движет стремление при любых обстоятельствах делать то, что в наибольшей степени соответствует интересам людей, находящихся в опасности. Поэтому мы придаем большое значение диалогу с ними.

Программы, предназначенные для лиц, затронутых перемещением, должны составляться таким образом, чтобы стимулировать людей опираться на свои собственные силы и повышать их психологическую сопротивляемость. При подготовке планов на случай чрезвычайных ситуаций составным частям Движения нужно принимать во внимание их долговременные последствия и вместе с пострадавшими группами вырабатывать механизмы, способные помочь им перейти к самообеспечению.

#### **6. Мы координируем свою деятельность с властями и всеми заинтересованными сторонами. При необходимости мы напоминаем им об их обязанностях, предусмотренных соответствующими нормативными документами.**

В отличие от беженцев, ВПЛ не охвачены никакой специальной международной конвенцией. Иногда отсюда делается вывод о наличии в правовой базе пробела в части, касающейся предоставления помощи и защиты ВПЛ. Однако, хотя соответствующие правовые инструменты могут и не содержать конкретных упоминаний о ВПЛ, всегда можно найти нормативную базу для защиты перемещенных лиц, тех, кто остался в местах обычного проживания, и всех людей, затронутых соответствующими событиями. Органам власти и — в случае вооруженного конфликта — воюющим сторонам — следует напоминать

об их обязанностях в отношении лиц, затронутых перемещением, а последних надлежит информировать об их правах, которые могут их защитить.

Движению необходимо устанавливать диалог с властями и любыми другими заинтересованными сторонами. Оно должно завоевать их доверие строгим следованием основополагающим принципам, в первую очередь принципам беспристрастности, нейтральности и независимости, чтобы получить беспрепятственный и безопасный доступ к населению, которому оно стремится предоставить помощь и защиту, и напоминать властям об их обязанностях. Кроме этого, национальные общества завоевывают доверие властей, когда они воспринимаются как надежные партнеры, выступая в качестве их помощников.

Движению нужно знать нормы международного права, регламентирующие все этапы перемещения, особенно нормы международного гуманитарного права и права прав человека, чтобы действовать в интересах пострадавших лиц. В дополнение к этому должно учитываться и национальное законодательство, которое следует толковать таким образом, чтобы оно согласовывалось с международно-правовыми обязательствами, связывающими государство. Ни при каких обстоятельствах деятельность Движения не должна отступать от стандартов, установленных международным правом. Положения международного права, применимые к перемещению, содержатся во многих договорах, в том числе в универсальных и региональных договорах по праву прав человека, в Женевских конвенциях 1949 г. и Дополнительных протоколах к ним 1977 г., а также в обычном международном праве. В последнее время был принят и ряд новых документов, касающихся конкретно проблемы перемещения, например, Протокол о лицах, перемещенных внутри страны, подписанный в рамках Региональной инициативы для района Великих озер. Эти и другие документы, обладающие нормативным потенциалом, могут дополнить и укрепить существующую международно-правовую базу.

Всем составным частям Движения необходимо знание применимой правовой базы, когда они приступают к деятельности, связанной с проблемой перемещения, поскольку защита, предоставляемая международным правом (и национальным законодательством, когда оно применимо) должна быть минимальным стандартом для всей нашей работы (см. Приложение 2 о правовой базе).

МККК играет особую роль в содействии соблюдению международного гуманитарного права и должен поддерживать в этом плане остальные составные части Движения.

**7. Мы, Национальные общества, будучи помощниками государственных властей своих стран, оказываем им поддержку в гуманитарной сфере в той мере, в какой это позволяют имеющиеся у нас ресурсы и возможности, и при условии, что это полностью согласуется с основополагающими принципами, задачами и Уставом Движения.**



При любой чрезвычайной ситуации, которая перенапрягает их ресурсы, власти будут искать надежных партнеров. Чем больше их доверие к национальным обществам, тем охотнее они передоверят им обязанности, которые возлагаются на государство. Иногда доверие правительства к национальному обществу в большей степени базируется на его надежности как поставщика услуг, чем на его верности основополагающим принципам Движения. Роль помощника властей иногда дает оперативные преимущества, однако национальное общество должно твердо придерживаться основополагающих принципов и сохранять свою независимость в принятии решений и практической деятельности, особенно когда государственные власти являются стороной в конфликте, разворачивающемся в стране, где действует национальное общество.

Выступая в качестве помощников соответствующих органов государственной власти, национальные общества должны стремиться к установлению сбалансированных отношений с четко определенными взаимными обязательствами и работать над поддержанием и усилением постоянного диалога на всех уровнях в согласованных рамках гуманитарной деятельности<sup>17</sup>.

**8. Мы стараемся ограничить объем деятельности, который мы берем на себя, подменяя власти в плане выполнения возложенной на них обязанности заботиться об удовлетворении потребностей и обеспечивать благополучие населения территории, находящейся под их контролем.**

Часто первыми на помощь ВПЛ приходят местные жители и сообщества. Однако основная ответственность за предоставление пострадавшим лицам и группам скоординированной и стабильной поддержки лежит на местных, региональных и национальных властях.

Движению не следует осуществлять деятельность, подменяющую работу, которую должны взять на себя органы власти, если это может подтолкнуть последние к уклонению от всеобъемлющего выполнения возложенных на них обязанностей. В странах, где государственные структуры слабы, могут иметь место попытки взвалить на национальные общества целый ряд «бесхозных» обязанностей. В этом плане нелишне будет проводить различие между случаями, когда государство работает, но испытывает дефицит ресурсов, и случаями, когда у него отсутствует политическая воля к этому. Если государство демонстрирует отсутствие политической воли и нежелание выполнять свои обязанности, национальным обществам следует сопротивляться давлению, оказываемому на них с тем, чтобы они подменили государство, и оценивать необходимую поддержку, исходя из собственных ресурсов. Национальным обществам надлежит быть крайне осмотрительными, соглашаясь на подмену государственных властей, — сначала следует предлагать

17 См. резолюцию 2 Международной конференции 2007 г.

различные альтернативные решения, согласующиеся с Основополагающими принципами и Уставом Движения.

Составным частям Движения нужно поддерживать пострадавшие сообщества в их стремлении вернуться к традиционным механизмам преодоления трудностей и разработать программы, нацеленные на достижение самодостаточности.

## **9. Мы отдаем предпочтение оперативному партнерству в рамках Движения и стремимся в полной мере дополнять друг друга, выполнять взятые на себя обязательства и делиться своим опытом.**

Движение давно и активно работает в сфере удовлетворения потребностей и уменьшения уязвимости ВПЛ, беженцев, просителей убежища и других мигрантов. Оно выработало целый ряд политических документов в этой области<sup>18</sup>.

Благодаря тому, что у разных составных частей Движения различные, но взаимодополняющие мандаты, их объединенные усилия делают возможным комплексное решение проблемы перемещения. В случае вооруженного конфликта или других ситуаций насилия мандатами наделяются сразу две различные составные части Движения — принимающее национальное общество и МККК<sup>19</sup>. В любых других случаях принимающее национальное общество обладает хорошими возможностями для того, чтобы сыграть ключевую роль, особенно в плане раннего предупреждения и на начальных стадиях кризиса, равно как и на более позднем этапе, когда большинство других организаций выходят из игры. Благодаря разнообразию опыта составных частей Движения, они могут, дополняя друг друга, обеспечить адекватное реагирование практически на всем протяжении кризиса. Движение обладает ноу-хау в области механизмов планирования на случай чрезвычайных ситуаций, которые в значительной степени обеспечивают эффективное гуманитарное реагирование. Кроме этого, оно разработало

18 В последние десятилетия Движение приняло целый ряд принципов и правил, регламентирующих его деятельность в чрезвычайных ситуациях и в условиях продолжительных конфликтов и бедствий. В 2001 г. Совет делегатов принял важнейшую резолюцию о работе Движения в области оказания помощи беженцам и перемещенным лицам. В резолюции была признана необходимость выработки стратегии для руководства этой работой. В 2003 г. Совет делегатов принял документ, озаглавленный *“Минимальные элементы, подлежащие включению в соглашения между составными частями Движения и их внешними оперативными партнерами”* (“*Minimum elements to be included in operational agreements between Movement components and their operational partners*”) и призванный повысить репутацию Движения и доверие к нему. Движение также выработало целый комплекс стандартов, правил и руководящих принципов, касающихся координации действий и сотрудничества в рамках Движения. Они были утверждены посредством резолюций, принятых Международной конференцией, Советом делегатов и Генеральной ассамблеей Международной Федерации, и основываются, в первую очередь, на Женевских конвенциях, Основополагающих принципах и Уставе Движения.

19 В соответствии с Уставом Движения национальные общества, действующие в своих странах, и МККК наделяются взаимодополняющими и действующими одновременно мандатами во время международных и иных вооруженных конфликтов и ситуаций внутренней напряженности.

действенную систему быстрого развертывания персонала по оказанию помощи.

В целях оптимального использования ресурсов национальные общества и, в случае международных операций по оказанию помощи, МККК и Международная Федерация должны стремиться к разработке и принятию скоординированной концепции для Движения и поделиться ею со всеми своими партнерами. Принимающее национальное общество координирует деятельность Движения на территории своей страны, когда, исходя из трезвой оценки своих возможностей, оно считает, что может справиться с этой задачей. В других случаях это национальное общество становится главным партнером организации, на которую возложена ответственность за координацию. В целях укрепления своего единства и обеспечения соблюдения основополагающих принципов составные части Движения должны отдавать предпочтение (оперативному) партнерству в рамках Движения. Большое внимание следует уделять поддержке и усилению потенциала национального общества соответствующей страны. Его общий потенциал и обычные функции не должны быть подорваны широкомасштабными операциями в интересах перемещенных лиц.

Международная Федерация играет ведущую роль в обеспечении того, чтобы соответствующее национальное общество получило от остальных составных частей Движения надлежащую поддержку в укреплении своего потенциала. МККК способствует развитию национальных обществ и повышению степени их подготовленности в областях, с которыми связан его мандат и в которых он обладает наибольшим опытом. В частности, МККК поддерживает усилия национальных обществ по расширению их оперативных возможностей в таких сферах, как розыск пропавших и восстановление семейных связей, включая работу с человеческими останками и опознание посредством судебно-медицинской экспертизы, распространение знаний об основополагающих принципах Движения и деятельность по ослаблению последствий распространения оружия. С этой целью МККК сделает все возможное в плане предоставления технических консультаций и ресурсного обеспечения.

Чтобы те, кто предоставляет ресурсы и поддержку, могли сделать это в рамках хорошо организованного реагирования, различным составным частям Движения надлежит согласовать свои стратегии мобилизации ресурсов и обращения о привлечении средств, особенно на начальном этапе чрезвычайной ситуации.

В соответствии с действующей политикой национальные общества должны при необходимости делать международные обращения о привлечении средств либо через Международную Федерацию, либо через МККК.

**10. Мы координируем свою работу с другими организациями, исходя из их присутствия и ресурсов на местах, существующих потребностей и имеющихся возможностей, в том числе и возможностей доступа, обеспечивая при этом нашу незыблемую приверженность основополагающим принципам (и соответствующее восприятие Движения).**

Учитывая масштабы перемещения лиц внутри государственных границ, всеобъемлющее реагирование, как правило, превышает возможности любой отдельно взятой гуманитарной организации.

Во многих местах, где требуются широкомасштабные гуманитарные операции, выросло число действующих организаций. Поэтому участвующим в этих операциях организациям необходимо систематически координировать в максимально возможной степени свои усилия и стараться оптимизировать использование имеющихся у них ресурсов в целях достижения наилучшего общего эффекта.

ВПЛ все чаще рассматриваются как отдельная уязвимая группа, требующая особой защиты и особого статуса. Этот вопрос занимает видное место в повестке дня учреждений системы Организации Объединенных Наций и многих неправительственных организаций, работающих в данной области.

Сотрудничество с учреждениями системы ООН обладает многими преимуществами, особенно если выявить сферы взаимодополняемости, в которых данные учреждения могут поделиться с ВПЛ накопленным практическим опытом (ВОЗ, Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО)) или оказать им конкретную помощь (Всемирная продовольственная программа (ВПП), Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ), Комиссия ООН по правам человека). Что касается национальных обществ, их вклад в это сотрудничество может состоять в предоставлении своей широчайшей сети, охватывающей территорию страны, и прямого доступа к властям.

В своих отношениях с учреждениями системы ООН нам следует руководствоваться теми же принципами, которым следуют все составные части Движения в отношении с любыми другими гуманитарными организациями. Это особенно верно для вооруженных конфликтов и других ситуаций насилия, когда принципиально важно, чтобы все составные части Движения применяли по отношению ко всем актерам абсолютно нейтральный и независимый подход и воспринимались именно таким образом, несмотря на то, что национальные общества могут одновременно выступать в качестве помощников государственных властей своих стран.

В случае вооруженных конфликтов и других ситуаций насилия необходимо проводить четкое различие между ООН в целом (поддержание мира, миротворчество и политические органы) и специализированными учреждениями системы. При сотрудничестве со специализированными органами особое внимание должно уделяться сохранению идентичности Движения и обеспечению соблюдения основополагающих принципов.

Соглашения о сотрудничестве с местными и международными неправительственными организациями возможны, если их работа пользуется пониманием, если они придерживаются ценностей, сходных с нашими, и

если сотрудничество с ними не искажает восприятие деятельности Движения населением и властями.

Ведя переговоры о заключении оперативных соглашений со сторонними организациями или между составными частями Движения, а также пересматривая их, составные части Движения должны исходить из действующих Руководящих принципов по вопросу отношений с организациями, не входящими в Движение<sup>20</sup>.

## Приложение 2

### Правовая база

Всем составным частям Движения необходимо знать, какие правовые инструменты применимы, когда они приступают к деятельности, связанной с проблемой перемещения, поскольку защита, предоставляемая международным правом (и национальным законодательством, когда оно применимо), должна рассматриваться как минимальный стандарт для всех видов деятельности. МККК играет особую роль в содействии соблюдению международного гуманитарного права и должен оказывать остальным составным частям Движения поддержку в этой области.

Вообще говоря, международно-правовая база, применимая к перемещению лиц внутри страны, включает в себя следующие основные своды норм и принципов:

- a) **Национальное законодательство.** Национальное законодательство задает правовые рамки для каждой конкретной ситуации. Поскольку большинство ВПЛ являются гражданами государства, на территории которого они находятся, они пользуются полной защитой национального законодательства и всей полнотой прав, которые оно предоставляет гражданам без какого бы то ни было неблагоприятного различия в результате перемещения. Однако некоторые перемещенные лица гражданами страны не являются. Тем не менее, они находятся под защитой международного права прав человека, и большинство прав должно быть им предоставлено без всякой дискриминации. Национальное законодательство должно соответствовать минимальным стандартам, предусмотренным международным правом прав человека и международным гуманитарным правом. В противном случае работа по распространению правовых знаний может помочь привести национальное законодательство в соответствие с международным правом и принципами.

20 См. "Minimum elements to be included in operational agreements between Movement components and their operational partners", 2003 Council of Delegates, annex to Resolution 10, и Руководящий документ по вопросу отношений между составными частями Движения и военными властями (Совет делегатов 2005 г., резолюция 7).

**б) Международное гуманитарное право.** В период вооруженных конфликтов ВПЛ рассматриваются как гражданские лица и имеют право на такую же защиту от последствий военных действий и такую же гуманитарную помощь, что и остальное гражданское население.

Соблюдение базовых норм МГП позволяет избежать большинства случаев перемещения, поскольку они происходят, в основном, в результате нарушений этих норм, таких, например, как обязательство при любых обстоятельствах проводить различие между гражданскими лицами и комбатантами, между гражданскими и военными объектами; запрещение превращать гражданских лиц и гражданские объекты в объект нападения; запрещение нападений неизбирательного характера; обязательство принимать меры предосторожности при нападении, чтобы щадить гражданское население; запрещение актов насилия и угроз насилием, призванных посеять страх среди гражданского населения; запрещение использовать голод в качестве метода ведения войны; запрещение уничтожать объекты, необходимые для выживания гражданского населения; запрещение репрессалий против гражданского населения и гражданских объектов; основные гарантии, такие, как запрещение дурного обращения, и запрещение коллективных наказаний.

Кроме этого, МГП содержит явным образом выраженное запрещение перемещения, если оно не продиктовано заботой о населении или настоятельными соображениями безопасности. МГП также предусматривает, что в случае перемещения гражданским лицам следует обеспечить удовлетворительные условия в плане крова, гигиены, медицинской помощи, безопасности и питания, а члены одной семьи не должны быть разлучены. Согласно его предписаниям, перемещенные лица имеют право на безопасное и достойное возвращение, а также на уважение к их собственности. Наконец, МГП гласит, что стороны в конфликте должны разрешать и облегчать быстрый и беспрепятственный провоз гуманитарной помощи (для нуждающихся гражданских лиц), носящей беспристрастный характер и распределяемой без неблагоприятного различия, при условии наделения их правом контроля.

**с) Международное право прав человека.** Права, содержащиеся в международном праве прав человека, должны быть предоставлены каждому человеку без какого бы то ни было неблагоприятного различия, в том числе и перемещенным лицам, которые были вынуждены покинуть места обычного проживания. Права человека носят универсальный и неотъемлемый характер, и государства обязаны соблюдать и гарантировать гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права всем лицам при любых обстоятельствах. Международное право прав человека отражено, прежде всего, во Всеобщей декларации прав человека 1948 г., равно как в универсальных и региональных договорах о правах человека. Они могут быть дополнены другими документами



по правам человека, такими, как декларации принципов, относящихся к правам человека, или другими декларациями, самой значимой из которых для данной темы являются Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны, рассматриваемые ниже (пункт d). Международное право прав человека гарантирует, в частности, право на жизнь, свободу от пыток и иных форм дурного обращения, уважение частной и семейной жизни, уважение собственности, свободу мнений, убеждений, совести и религиозных верований, право на уровень жизни, обеспечивающий здоровье и благополучие индивидуума и его семьи, в том числе питание, одежду, жилище и медицинскую помощь. Большое значение имеет и право на свободу передвижения и выбор места жительства, которым должно пользоваться любое лицо, на законных основаниях проживающее на территории государства.

Прежде всего, соблюдение этих основополагающих прав человека позволяет предотвратить перемещение, но оно также защищает лиц, которые были перемещены. Так, их семейная жизнь и собственность продолжают находиться под защитой.

Хотя эти права человека имеют, естественно, свои ограничения, органы власти не могут их урезать за исключением случаев, когда это делается на законных основаниях и ограничение не является чрезмерным по сравнению с ожидаемым от него результатом.

- d) Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны.** Руководящие принципы служат ориентиром для государств и международных организаций. Это свод рекомендаций, составленных на основе норм публичного международного права, международного гуманитарного права, права прав человека и права беженцев, призванный подтвердить основные принципы защиты, которой должны пользоваться ВПЛ. Сами по себе Руководящие принципы не имеют обязательной силы, но являются полезным инструментом. Они сводят воедино применимые нормы, которые уже существуют, но могут быть «упущены», поскольку содержатся в разных отраслях права. В них детально излагаются нормы, которые могут быть нечетко сформулированы в юридически обязательных документах, такие, например, как нормы, регламентирующие возвращение.

## Женщины, вооруженный конфликт и язык – гендер, насилие и дискурс

Лора Дж. Шеферд\*

Лора Дж. Шеферд — преподаватель в Бирмингемском университете, Великобритания, специализируется по международным отношениям. Она является редактором книги «Вопросы гендера в глобальной политике»<sup>1</sup> и автором труда «Вопросы гендера, насилия и безопасности: дискурс как практика»<sup>2</sup>, а также многочисленных научных статей, опубликованных в престижных научных журналах, включая «International Studies Quarterly», «Review of International Studies» и «Journal of Gender Studies».

### Краткое содержание

Какая лексика и какие понятия используются при формулировании политических документов? Критическое рассмотрение этой лексики позволит соответствующим специалистам избежать неосознанного воспроизведения различных форм угнетения и неравноправия, которые такие политические документы ставят своей целью преодолеть. В настоящей статье автор подвергает анализу главу 5.10 «Комплексных нормативов ООН в отношении разоружения, демобилизации и реинтеграции» (United Nations Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards), отмечая, что политики, ученые, студенты и специалисты-практики неизбежно формируют и (или) изменяют смысл, действуя из лучших побуждений, однако это не обязательно приводит к политической или практической инерции.

• • • • •

\* Адрес электронной почты: L.J.Shepherd@bham.ac.uk

1 См.: Laura J. Shepherd (ed.), *Gender Matters in Global Politics — A Feminist Introduction to International Relations*, Routledge, London, 2009, 440 p.

2 См. : Laura J. Shepherd, примечание 3 ниже.

## Политика языка

Во время учебы в аспирантуре я приняла участие в конференции, где начала с того, что объяснила группе уважаемых ученых суть своей докторской диссертации (анализ Резолюции № 1325 (2000) Совета Безопасности Организации Объединенных Наций по проблеме женщин, мира и безопасности)<sup>3</sup>, а затем поинтересовалась, как я могла бы сделать свое исследование полезным для специалистов-практиков и, в конечном счете, для тех, на чью жизнь повлияли насилие и незащищенность, о которых шла речь в моей диссертации. Мне ответили, что добиться этого вряд ли возможно, так как в моей работе рассматриваются «несколько иные проблемы». Полученный мною ответ основывался на мнении, что исследование, опирающееся на теоретические изыскания, посвященное вопросам французской философии и не использующее специальных программ статистического анализа, вряд ли будет практически полезным для политиков и различных заинтересованных сторон. Вот это широко распространенное и часто повторяемое мнение и будет подвергнуто критическому анализу в настоящей статье. Вопреки предположению, что пристальное внимание к анализу языка либо означает использование чрезмерно сложной терминологии для объяснения относительно простых идей, либо приводит к исследованиям, не имеющим практического значения (а возможно, и то и другое), в настоящей статье развивается мысль о том, что язык — это средство выражения политики, а также ее носитель, ее щит и ее маскировочное средство. Теоретически мы должны знать язык, прежде чем комментировать производимый им эффект, а тем более утверждать важность — или неважность — его изучения; вряд ли когда-либо еще мне приходилось заниматься делом, которое было бы теснее связано с практикой, чем формулирование политики языка. Язык имеет значение. Мы знаем, что язык имеет значение. Правительство Великобритании знает, что язык имеет значение. В статье 29B(1) Закона 2006 г. о расовой и религиозной нетерпимости (Racial and Religious Hatred Act) говорится, что «лицо, *использующее угрозу словом или действием, либо демонстрирующее какие-либо письменные материалы угрожающего характера, совершает правонарушение*»<sup>4</sup>. Разве стало бы правительство принимать закон о недопустимости применения определенных языковых средств, если бы оно не стремилось показать, что язык оказывает на нас воздействие и влияет на нашу жизнь в окружающем мире?

Наш собственный жизненный опыт подсказывает нам, что язык имеет значение, что слова создают реальность. Есть такие слова, которые были исключены из нашего лексикона, поскольку их применение наносило слишком большой вред. Есть запрещенные слова, которые дети произносят шепотом, с виноватым

3 Моя докторская диссертация была позднее опубликована в виде книги *Gender, Violence and Security: Discourse as Practice*, Zed, London, 2008.

4 Racial and Religious Hatred Act 2006 (United Kingdom). Доступно по адресу: [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2006/ukpga\\_20060001\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2006/ukpga_20060001_en_1) (последнее посещение — 27 марта 2009 г.) Курсив автора.

восторгом. Есть слова, которые мы произносим постоянно и которые были бы непонятны нашим бабушкам и дедушкам. Более того, ритм и содержание нашего общения зависят от контекста. Слова, которые уместны для заседания совета директоров, не всегда подходят для спальни или бара. В повседневной жизни мы признаем, что слова обладают властью, то же самое происходит и в официальной политике. Не требуется больших усилий, чтобы признать значимость слова и в нашей профессиональной жизни. Я не берусь утверждать, что для того, чтобы стать политически значимым, всякий анализ должен вестись на теоретически-дискурсивном уровне, то есть должен принимать язык всерьез, поскольку это было бы нелепым. Тем не менее хочу сказать, что постструктуралистские теории языка могут многое предложить политикам и специалистам-практикам, и для того чтобы понять, как лучше претворять политику в жизнь, нам следует сначала понять, *каким образом* политика обретает значение, а не просто, что она означает. Иными словами, мы должны понять политический документ, прежде чем его реализовывать. В настоящей статье говорится, что мы должны критически подходить к тому, каким образом наши представления о мире, в котором мы живем, опосредуют и обеспечивают такое понимание политики. Если мы хотим избежать бессознательного воспроизведения различных форм угнетения и неравноправия, которые различные политические документы ставят своей целью преодолеть, мы должны всерьез принять идею Жака Дерриды, что «*ничего не существует вне текста*» (*'il n'y a pas de hors-texte'*)<sup>5</sup>.

«Ничего не существует «вне текста» [...] Вот почему деконструктивистскому прочтению подвергаются не только хранящиеся в библиотеках книги, деконструкции подлежат дискурсы, понятийное и семантическое содержание. Это не является лишь анализом дискурса [...] Это эффективные и активные [...] интервенции, которые трансформируют контекст»<sup>6</sup>.

Поскольку я занимаюсь дисциплиной (международные отношения), располагающей четким понятием о том, в чем именно состоят «эффективные и активные интервенции» (написание же статей о языке к таковым не относится), мне очень хотелось бы, чтобы политика, которую я защищаю, признавалась как законная и полезная форма интервенции. Это «не политика как средство дойти до истины, а политика как деятельность, ставящая под вопрос утверждения, считающиеся истинными»<sup>7</sup>. Создавая (воспроизводя) смысл, дискурсивные практики сохраняют, конструируют и составляют, легитимизируют, временно исключают истину и сопротивляются ей. Именно такие практики мы и будем исследовать. Даже простое формулирование заголовка исследования представляет собой дискурсивную практику: есть

5 Jacques Derrida, *Of Grammatology*, transl. Gayatri Chakravorty Spivak, Johns Hopkins University Press, London, 1974, p. 158 (курсив оригинала).

6 Цит. по: Richard J. Bernstein, *The New Constellation: The Ethical-Political Horizons of Modernity/Postmodernity*, MIT Press, Boston, MA, 1991, p. 211 (курсив оригинала).

7 Terry Aladjem, 'The philosopher's prism: Foucault, feminism and critique', in *Political Theory*, 1991, Vol. 19, No 2, p. 280.

разница между названиями «Женщины, вооруженный конфликт и язык» и «Гендер, насилие и дискурс». Первое удобно вписывается в эмпирические рамки (мы наблюдаем и, соответственно, знаем, что такое язык, что такое женщины и что такое вооруженный конфликт), чего нельзя сказать о втором варианте названия. Второй вариант требует скорее концептуального, а не эмпирического подхода. Я включаю оба варианта в заголовок настоящей статьи не только для того, чтобы привлечь внимание к тому факту, что эти две фразы, состоящие из трех слов и вроде бы имеющие одинаковое значение, несут в себе совершенно разные коннотации, но и для того, чтобы показать, что мы *должны* (ах, какое коварное увещевание!) рассматривать и тот и другой вариант в процессе изучения и практического применения политики и политических документов.

Политические документы являются одной из разновидностей дискурсивных практик, и, воспринимая их именно таким образом, можно задать вопрос, который в определенном смысле наиболее прямо связан с политикой и политически релевантен: почему реальность, которую мы воспринимаем как данность и которая характеризуется властным неравенством и различными формами угнетения, порой с применением насилия, принимается нами такой, какая она есть? Гендерная логика самыми разными способами порождает (не)равенство и организует общественную жизнь; анализируя политику в отношении женщин и войны, настоящая статья стремится внести вклад в дискурсивно-теоретический анализ. Намечаемый мною здесь анализ политики, который ведется с безусловно постструктуралистских позиций, подчеркивает неоднозначность и противоречия, содержащиеся в любом политическом документе. В статье предлагается удобная стратегия их преодоления, что содействует продуктивной реализации политики и созданию потенциала для перемен. Статья состоит из трех основных разделов. В первом разделе я очерчиваю постструктуралистский подход к дискурсу, который, как я считаю, способствует некоторым видам анализа политических документов и прочих важных политических материалов. Во втором разделе представлен материал, иллюстрирующий изложенные теоретические положения при помощи анализа главы 5.10 «Комплексных нормативов ООН в отношении разоружения, демобилизации и реинтеграции» (United Nations Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR) Standards)<sup>8</sup>,

8 Программы по разоружению, демобилизации и реинтеграции (РДР) — это комплексный и многоуровневый набор процедур, «относящихся к проблеме безопасности и имеющих политическое, военное ... гуманитарное и общественно-политическое измерение. Они предназначены для решения проблем, связанных с безопасностью, в постконфликтных ситуациях, которые возникают во время жизненно важного периода перехода от конфликта к миру и развитию, когда бывшие комбатанты остаются без средств к существованию и лишены какой-либо поддержки, кроме как со стороны своих бывших товарищей». См.: United Nations Disarmament, Demobilization and Reintegration Resource Centre, 'What is DDR?', 2009. Доступно по адресу: <http://www.unddr.org/whatisddr.php> (последнее посещение — 3 декабря 2009 г.). Разоружение относится к процессу сбора и уничтожения стрелкового оружия и боеприпасов; демобилизация — это переход от активной военной и военизированной службы к

озаглавленной «Женщины, гендер и РДР». В последнем разделе я предлагаю ряд заключительных замечаний и выдвигаю потенциально плодотворные направления для будущих исследований.

### «Каким образом политика обретает смысл?»<sup>9</sup>

Когда-то я уже писала, что «понимание того, каким образом концептуальная структура политических документов предписывает (запрещает) эффективную политическую практику, представляет собой значительную трудность, и это понимание еще не получило своего теоретического анализа»<sup>10</sup>. К этому выводу я пришла, в частности, когда скрупулезно проанализировала Резолюцию № 1325 (2000) Совета Безопасности Организации Объединенных Наций — чрезвычайно важный политический документ, рассматривающий вопросы гендера во время урегулирования конфликта и постконфликтной реконструкции. Однако большинство исследований, посвященных Резолюции № 1325 (2000) СБ ООН, рассматривают трудности, связанные скорее с ее реализацией, нежели с политикой ее формулирования; я же ставила своей задачей выяснить, почему Резолюция была составлена именно так, как она была составлена, и предположила, что на самом деле трудности с ее реализацией были обусловлены содержащимися в ней формулировками. Когда я приступила к исследованию Резолюции № 1325 СБ ООН, то предполагала, что понимание идей и идеалов, связанных с гендером, проблемой насилия и безопасности, которое представлено в Резолюции, должно соответствовать тем идеям и идеалам, которые проповедают организации, участвовавшими в составлении этого документа, — то, что я называю «дискурсивной почвой» организации, которая основана на конкретных пространственно-временных правовых системах, культурных и социально-политических традициях, геополитическом положении, истории и т. п. Если бы мне удалось доказать, что это именно так (а я полагаю, что в конечном счете мне это удалось), тогда значение этого обстоятельства для формулирования политики было бы весьма серьезным: ведь порой неосознаваемые, подсознательные идеи, которых придерживаются люди, оказываются включенными в политические документы, конструируя их весьма специфическим образом.

Теория вопроса начинается с предположения, что ни одна «вещь» не обладает материальной реальностью, не будучи названной. Не существует универсальных и безусловных определений, на которые мы, ученые и практики, можем сослаться. Все понятия обретают смысл посредством контек-

гражданской жизни; реинтеграция — это процедуры, которые позволяют бывшим комбатантам, поддерживающим их лицам и попечителям перейти к целесообразной и достойной мирной жизни.

9 Dvora Yanow, *How Does a Policy Mean? Interpreting Policy and Organizational Actions*, Georgetown University Press, Washington, DC, 1996.

10 Laura J. Shepherd, примечание 3 выше, с. 164.



ста, который их артикулирует. Возможно, это покажется противоречащим здравому смыслу. Ведь слова «женщина — это женщина» означают «женщину» вне зависимости от «контекста», не так ли? Однако по сути дела это не так, поскольку, как мы сможем понять, исходя из постструктуралистской теории гендера<sup>11</sup>, мы никогда не можем «закрепить» идентичность «женщины» вне зависимости от контекста. Говорить о женщинах может быть полезно со стратегической точки зрения или же возникает непосредственная необходимость говорить с женщинами. В некоторых случаях бывает даже политически оправданным выступать от имени женщин, однако мы никогда не знаем, кого мы включаем в категорию «женщины», а кого исключаем. Далее, мы не можем быть уверены, что наши собеседники имеют то же представление о женщинах, что и мы сами, что на их карте границы включения и исключения обозначены так же, как на наших собственных. Наконец, даже если мы согласились со всеми, кого интересует эта проблема, что мы знаем, что *представляет собой* категория «женщины», например, что она включает мужчин-транссексуалов, сменивших свой пол на женский в результате операции, а также тех, кто, по их собственному признанию, считает себя «butch» или «boi»<sup>12</sup>, однако исключает, например, трансвеститов (drag queens), транссексуалов, сменивших женский пол на мужской, и тех, кто относит себя к «sissies»<sup>13</sup>, мы не смогли бы, как это показывают приведенные примеры, со всей определенностью сказать, что мы знаем, что *означает* понятие «женщина».

Приведенные соображения не являются исключительно «академическими» в уничижительном смысле слова, так как они имеют существенное значение для формулирования политики и ее имплементации. Далее я проанализирую три подхода, которые мы используем при формулировании политических материалов, а затем соотнесу эти идеи с постструктуралистскими теориями дискурса. Во-первых, встает вопрос здравого смысла. Теоретики постструктурализма зачастую пытаются «показать, что вещи не являются столь самоочевидными, как нам представляется; то, что нам казалось самоочевидным,

11 Постструктуралистская теория гендера — это корпус работ в области феминизма, который основан на достижениях постструктурализма. Хотя определить их общий смысл весьма непросто, основные достижения указанных работ двойки: понятие гендера не связано с биологическим полом (напротив, наши идеи, относящиеся к биологическому полу, возникают на основе гендера) и мы не можем допустить, что та или иная анализируемая категория (включая понятие «женщина», как указывалось выше) обладает какими-либо сущностными или внутренне ей присущими характеристиками.

12 Термин «butch» обычно применим для описания женщин (или мужчин) с нарочито агрессивным или мужеподобным поведением и внешностью; термин «boi» может относиться к женщине, которая проявляет признаки, обычно ассоциируемые с молодыми гетеросексуальными мужчинами (включая случайные половые связи с многочисленными партнерами женского пола) или с молодой и (или) покорной «butch».

13 Термин «drag queen» обычно применяется для описания мужчин, которые ведут себя как женщины, развлекаясь таким образом (на людях). Термин «sissy» относится к мужчине, который перенимает женский тип поведения и внешности в личной жизни.

больше не будет восприниматься как таковое»<sup>14</sup>. Политическую деятельность тем или иным образом представляют нам средства массовой информации (кто считается авторитетной персоной, кого приглашают за стол переговоров, чье присутствие или отсутствие воспринимается «нормальным»), так же происходит репрезентация политики в политических документах и репрезентация глобальной политики, в более широком смысле, в поп-культуре и искусстве — все это определяет наше восприятие глобальных политических процессов и своего собственного места в них. Репрезентации «никогда не носят только дескриптивный характер, они всегда имеют нормативный и, соответственно, ограничительный характер»<sup>15</sup>, так как содержат предписания (и запреты) относительно того, принимать ли нам существующее положение дел, устанавливая, таким образом, границы здравого смысла, что Стюарт Холл называл «моментом чрезвычайного идеологического ограничения»<sup>16</sup>.

Во-вторых, мы должны со всей серьезностью отнестись к вопросу о включении и исключении, о котором шла речь выше. В своей работе, посвященной теории гендера и развитию, Сьюзи Джоли напоминает, что «нормы имеют всепроникающий характер, они не только определяют сексуальную сторону нашей жизни, но и формируют наше отношение к доступу к экономическим ресурсам, а также к способности участвовать в общественной и политической жизни»<sup>17</sup>. Ощутима маргинализация нетрадиционной сексуальной ориентации при формировании политики в области безопасности, экономической политики, а также политики в области развития и государственного строительства, что происходит как по недосмотру, так и намеренно. Такая маргинализация показывает, чье участие считается легитимным, чьи представлены интересы и, в конечном счете, чей образ жизни в этом мире считается значимым. Те отношения между людьми, которые традиционно всегда считались «личными», все чаще рассматриваются публично. Даже если отношения между отдельными людьми считаются гетеросексуальными и являются «фактически» по большей части таковыми (то есть в том конкретном случае, где реализуется соответствующая политика), представления о браке, моногамии и власти, которые имманентно присутствуют в гетеросексуальной модели, распространяемой влиятельными организациями, могут тем не менее иметь негативные последствия<sup>18</sup>. Если интимные отношения концептуально не связаны с

14 Мишель Фуко, цит. по: David Campbell, *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, revised edition, University of Minnesota Press, Minneapolis, MN, 1998, p. 191.

15 Judith Butler, 'Contingent foundations: Feminism and the question of postmodernism', in S. Seidman (ed.), *The Postmodern Turn: New Perspectives on Social Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994 [orig. 1990, presented at the Greater Philadelphia Philosophy Consortium], p. 166.

16 Stuart Hall, 'Signification, representation, ideology: Althusser and the post-structuralist debates', in *Critical Studies in Mass Communication*, Vol. 2, No 2, 1985, p. 105.

17 Susie Jolly, "Queering" development: Exploring the links between same-sex sexualities, gender, and development" in *Gender and Development*, Vol. 8, No 1, 2000, p. 79.

18 См., например: Kate Bedford, 'Loving to straighten out development: sexuality and "ethnodevelopment" in the World Bank's Ecuadorian lending' in *Feminist Legal Studies*, Vol. 13, 2005, pp. 295—322.

гетеронормативной моделью, специалистам-практикам необходимо удостовериться в том, что достаточно внимания уделяется рассмотрению сексуального поведения в конкретном социально-политическом контексте. Наконец, подход, который я лично поддерживаю, стремится поставить под сомнение те, в основном негласные, нормы, которые пронизывают весь процесс формирования политики. Несогласие с указанными нормами можно видеть в стремлении к тому, чтобы все виды общественного и политического пространства, которые возникают в связи с практикой развития и процессом государственного строительства, были скорее инклюзивными, нежели эксклюзивными, и чтобы никакой способ бытия в мире не подвергался маргинализации или девальвации в связи с особой властью понятий «здорового смысла» над умами людей.

И наконец в-третьих, указанный подход привлекает внимание к процессу воплощения политики в жизнь. Этот подход не направлен на противопоставление различных интерпретаций тех или иных политических принципов, с тем чтобы отказаться от некоторых из них как от «неверных» или заявить, что по каким-то причинам тот или иной набор интерпретаций смыслов, содержащихся в таких документах, «лучше» других. Все слова имеют смысл и обладают ценностью; поэтому процесс придания значимости политическому документу неизбежен, однако он имеет серьезные последствия для интерпретации и, соответственно, реализации такого документа. Смысл не может быть зафиксирован; то, как мы понимаем политический документ или стратегический план, обусловлено нашим собственным дискурсивным контекстом и тем контекстом, в котором создавался соответствующий документ или план. Трудности в реализации Резолюции № 1325 (2000) Совета Безопасности Организации Объединенных Наций или относительно недавней Резолюции № 1820 (2008) СБ ООН, которая ставит задачу ликвидации всех форм сексуального насилия как средства ведения военных действий, будут варьироваться в зависимости от места и времени. Такие вариации не являются следствием неточной репрезентации конкретных культурно-исторических контекстов; скорее, в соответствии с философией постструктурализма, это функция языка как такового. Поэтому попытка обнаружить происхождение смысла, его корни или ту реальность, к которой, предположительно, относится репрезентация, является неуместной. «Истина — это нечто, присущее миру, в котором мы живем. [...] У каждого общества свой режим истины [...], тип дискурсов, который общество приемлет и который оно вынуждает функционировать как истинный»<sup>19</sup>. Это имеет серьезные последствия для политических исследований, в том смысле, что поиск «истинной сути» вопроса или «реальности» в подобном модусе исследования превращается в поиск «таких систем власти, которые продуцируют и поддерживают ее [истину], а также таких следствий

19 Мишель Фуко, цит. по: 'Truth and power' (1877), in Colin Gordon (ed), *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings, 1972—1977*, by Michel Foucault, Harvester, London, 1980 [transl. Fontana and Pasquino], p. 131.

власти, которые она индуцирует и которые ее усиливают»<sup>20</sup>. Остается надеяться, что, используя концепции, неизбежно основанные на ценностных суждениях, как и все концепции, настоящая статья послужит возникновению критической интерпретации политических документов, которые упорядочивают жизнь отдельных людей повсюду, а также приведет к раздумьям на эту тему. Как отмечает Дора Яноу, «интерпретации обладают большим воздействием, нежели «факты». Это превращает политический процесс, на всех его стадиях, в борьбу за определение смысла»<sup>21</sup>.

## **Репрезентация гендера и насилия в «Комплексных нормативах ООН в отношении разоружения, демобилизации и реинтеграции»**

«Комплексные нормативы ООН в отношении разоружения, демобилизации и реинтеграции» («Нормативы») — это главная политическая платформа, на которой осуществляются усилия по восстановлению нормальных условий жизни в период после окончания вооруженного конфликта на основе принципа долговременности и беспристрастности. «Нормативы» были опубликованы в 2006 г. и, как следует из сайта, на котором они представлены, это:

«исчерпывающий набор политических принципов, рекомендаций и процедур, охватывающих 24 области действий по разоружению, демобилизации и реинтеграции (РДР). «Нормативы» консолидируют основные руководящие указания в области РДР, представляя собой единый подход Объединенных Наций к планированию, организации и реализации РДР. Они также включают в себя перечень наилучшей практики и опыта, которые были накоплены всеми отделами, организациями, фондами и программами ООН, чья деятельность включает РДР»<sup>22</sup>.

Данный документ является свидетельством того, что в ООН была разработана программа действий, которая всерьез рассматривает проблему гендера, поскольку целая глава этого документа посвящена решению гендерных вопросов, возникающих в процессе постконфликтного восстановления. Тем не менее мой анализ «Нормативов» основан на предположении, что даже те материалы, где нет прямого и конкретного упоминания «о гендере», говорят о нем нечто весьма интересное и важное. Иными словами, весь документ, а не только та глава, которая посвящена проблеме гендера в процессе разоружения, демобилизации и реинтеграции, создан гендерными идентичностями, которые имеют как социальное, так и сексуальное измерение, и одновременно он создает такие идентичности.

20 Там же, с. 133.

21 D. Yanow, примечание 9 выше, с. 19.

22 United Nations, 'Integrated DDR Standards'. Доступно по адресу: <http://www.unddr.org/iddrs/> (последнее посещение — 18 марта 2009 г.).

Возможно, это несколько спорное заявление, однако если учесть, что процесс постконфликтного восстановления зачастую включает объединение отдельных индивидумов в производственные коллективы на основе семейной общности (например, домохозяйство или местное сообщество), мы начинаем видеть, каким образом различие полов может фигурировать в программах по РДР. Более того, постструктуралистский подход не рассматривает гендер как социальное формирование идентичности в противоположность полу как биологически фиксированной переменной величине. Скорее, вслед за Джудит Батлер<sup>23</sup>, в рамках подобного подхода понятие биологического пола рассматривается как регулятивная фикция: наше понимание гендера утверждает и вследствие этого представляет собой индивидуальность, обладающую биологическим полом, однако и гендер, и биологический пол проявляют себя в том смысле, что они воспринимаются «реально существующими» через повторяющуюся череду действий, которые обычно воспринимаются как характеризующие гендерную (половую) идентичность. В рамках такого подхода скорее считается, что человеческое тело материализуется как обладающее гендером в результате существования наших теорий гендера, нежели что теории гендера возникают на основе материальности тела. Иными словами, мы имеем диморфную теорию гендера и относим тело (корректируем его принадлежность) к той или иной категории, чтобы оно вписывалось в нашу теорию, а не наоборот, так что тело в буквальном смысле слова создается подобным дискурсом. Далее, для того чтобы быть понятными, гендерные дискурсы требуют определенного проявления половых различий, доминирующим видом которого, по Батлер, является обязательная гетеросексуальность<sup>24</sup>. В этой связи стремление определить, какие положения продуцируются «Нормативами», вызывает необходимость изучения тех проявлений гендера и половых различий, которые в «Нормативах» определяются как четкие и понятные. Это имеет серьезные последствия для реализации политики в постконфликтных ситуациях. Тем не менее проводимый в целях данной статьи анализ будет ограничен главой 5.10 «Нормативов» и, более конкретно, рассмотрением того, как гендер и насилие представлены в этой главе.

## Гендер

«Нормативы» были составлены Межведомственной рабочей группой по разоружению, демобилизации и реинтеграции (Inter-Agency Working Group on Disarmament, Demobilization and Reintegration), сформированной в марте

23 См.: Judith Butler, *Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity*, revised edition, Routledge, London, 1999; Judith Butler, *Bodies That Matter: On the Discursive Limits of 'Sex'*, Routledge, London, 1993.

24 J. Butler, *Gender Trouble*, примечание 23 выше, с. 24.

2005 г. В свой состав Рабочая группа включает 15 организаций-членов<sup>25</sup> и представляет невероятно широкий спектр приоритетов и интересов, существующих в системе ООН. Такое разнообразие должно было с неизбежностью привести к противоречиям и соперничеству в дискурсивном поле Рабочей группы в силу различий в подходах к концептуализации основных идей, существующих между разными организациями, которые требовали единого разъяснения. Так, совершенно не очевидно, что понятие «гендер» означает одно и то же для Международной организации труда и для Фонда для развития в интересах женщин. «Подобные понятия, основанные на представлениях «здорового смысла», состоят из конкретных конфигураций дискурса, который в целом обладает конкретными горизонтами возможностей, включающих определенные модусы действий и исключающих остальные»<sup>26</sup>.

Таким образом, в «Нормативах» неизбежно присутствуют концептуальная неопределенность и внутреннее напряжение, о которых свидетельствует даже сам заголовок главы 5.10: «Женщины, гендер и РДР». Я рискую предположить, что одновременное включение слов «женщины» и «гендер» явилось результатом процесса переговоров в рамках Рабочей группы, возможно, тех самых переговоров, которые привели к включению слова «гендер», но не слова «женщины», в приложение А к той же главе: «Термины, определения и сокращения». Итак, зачем нужно включать в заголовок слово «женщины», когда в той же главе «гендер» определяется как «социальные признаки и возможности, которые ассоциируются с понятием «мужчина» и «женщина», а также с отношениями между женщинами, мужчинами, девочками и мальчиками»<sup>27</sup>? В соответствии с этим определением «женщины» включены в силу внимания, уделяемого проблеме гендера. Можно с большой долей вероятности предположить, что некоторые члены Рабочей группы приложили все усилия к тому, чтобы в главе 5.10 речь шла конкретно о женщинах, например, это мог быть Фонд ООН для развития в интересах женщин<sup>28</sup>. Это соответствовало бы академическим и политическим дебатам

25 Управление по вопросам разоружения, Департамент операций по поддержанию мира, Департамент по политическим вопросам, Отдел информации и печати, Международная организация труда, Международная организация по миграции, Объединенная программа ООН по ВИЧ/СПИДу, Детский фонд ООН, Программа развития ООН, Фонд ООН для развития в интересах женщин, Институт ООН по исследованиям проблем разоружения, Фонд ООН в области народонаселения, Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Всемирная продовольственная программа, Всемирная организация здравоохранения. См.: *United Nations Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards (IDDRS)*, 2006. Доступно по адресу: [http://www.unddr.org/iddrs/download/full\\_iddrs.pdf](http://www.unddr.org/iddrs/download/full_iddrs.pdf), 1.10, 6 fn. 1 (последнее посещение — 27 марта 2009 г.)

26 Laura J. Shepherd, 'Power and authority in the production of United Nations Security Council Resolution 1325', in *International Studies Quarterly*, Vol. 52, No 2, 2008, p. 384.

27 UN IDDRS 5.10, 23.

28 В Отчете 2007 г., посвященном достижениям и трудностям Рабочей группы, сказано, что «одной из самых больших трудностей была выработка общего подхода» (с. 4), и далее: «...основной урок, который можно извлечь из этого опыта, относится к проявлению гибкости и готовности к компромиссу во имя достижения высоких целей. Каждый представитель преследовал свои цели, однако все внесли вклад в выработку окончательного, единого и четкого продукта» (с. 2).



о практической ценности и использовании понятия «гендер» как деполитизированной альтернативы понятию «женщина». Наличие политического документа, который намеренно не рассматривает понятие «гендер» в качестве «приблизительно синонимичного понятию «пол» и близкого понятию «женщина»<sup>29</sup>, обнадеживает. Но все же разделение этих двух терминов и их одновременное использование (а также использование выражения «интервенции, принимающие во внимание гендер», наряду с выражением «действия, касающиеся конкретно женщин», о чем пойдет речь ниже) делают сам заголовок главы неоднозначным и сбивающим с толку, а замешательство не сулит ничего хорошего при реализации содержащихся в ней идей.

В соответствии с «Нормативами» «невозможно рассматривать» различные проблемы, с которыми сталкиваются женщины, не обращая при этом внимания на то, что «гендерные отношения формируются также благодаря опыту и ожиданиям мужчин»<sup>30</sup>. Однако включение слова «также» предполагает, что гендерные отношения формируются благодаря наличию тех проблем, с которыми сталкиваются женщины и которые проявляются как «политическая, социальная и экономическая маргинализация», и как «высокий уровень насилия в отношении женщин»<sup>31</sup>. Иными словами, маргинализация женщин и применяемое к ним насилие воздействуют и влияют на гендерные отношения. Таким образом, с самого начала гендерные отношения имплицитно определяются как зависящие от подчиненного положения женщин и насилия против женщин. Тем не менее «Нормативы» артикулируют неэссенциалистское понимание гендера (где «роли и отношения по определению конструируются...»<sup>32</sup>), при котором гендер отделяется от понятия «пол» (последний обозначается как «биологическое различие между мужчинами и женщинами, которое носит универсальный характер и определяется при рождении»<sup>33</sup>). Хотя определение пола как универсального биологического диморфизма является проблематичным (особенно с учетом того, что исследования, например, исследование, предпринятое Мелани Блэклес и др., показывают, что 1 % всех детей, выживших в процессе появления на свет, не могут быть обозначены «стандартными» определениями «М» или «Ж»)<sup>34</sup>, привлечение внимания к социальной, культурной и политической составляющей формирования гендера —

Отчасти пытаюсь показать, что окончательный продукт не является ни единым, ни четким в передаче значения. См.: DDR Inter-Agency Working Group, 'Profile of accomplishments, challenges and lessons of DDR Inter-Agency Working Group in developing IDDRRS (2004 to May 2007)', 2007. Доступно по адресу: [http://www.unddr.org/static/media/Challenges\\_Lessons\\_Achievements\\_DDRG-IAWG\\_May07\\_Final.pdf](http://www.unddr.org/static/media/Challenges_Lessons_Achievements_DDRG-IAWG_May07_Final.pdf) (последнее посещение — март 2009 г.).

29 Terrell Carver, *Gender is not a Synonym for Women*, Lynne Rienner, London and Boulder, CO, 1996, p. 18.

30 UN IDDRS, 5.10, 1.

31 Там же.

32 Там же, 2.

33 Там же, 25.

34 Melanie Blackless, Anthony Charuvastra, Amanda Derryck, Anne Fausto-Sterling, Karl Lauzanne and Ellen Lee, 'How sexually dimorphic are we? Review and synthesis', in *American Journal of Human Biology*, Vol. 12, No 1, 2000, pp. 151–166. В дополнение к приведенной выше статистике Блэклес и др. полагают, что поскольку половые различия не всегда явственны при рождении, практически невозможно правильно определить «гендер» младенца.

это потенциально прогрессивный концептуальный шаг. Тем не менее хотя в главе открыто и признается факт формирования гендера, в ней также имеются многочисленные примеры, где имплицитно или эксплицитно высказано предположение о том, что политическая воля может выводиться из физических форм, — следовательно, в основе документа лежит эссенциалистская позиция. Например, предположение о том, что «представительство женщин» обеспечит включение «интересов женщин» на стадии переговоров по вопросам РДР<sup>35</sup>, похоже, обусловлено предпосылкой о том, что биологический пол определяет политические интересы, что противоречит основам феминистской теории о представительстве<sup>36</sup>.

Далее, предлагая напомнить организаторам и представителям организаций-участниц о том, что «согласно международно-принятым требованиям женщины должны составлять как минимум 30% от всех участников демократического форума, уполномоченного на принятие решений»<sup>37</sup>, «Нормативы» следуют традиционной логике в отношении участия женщин в политической жизни. И все это вопреки утверждению феминизма, которое подтверждается все большим количеством свидетельств, что «не существует ни единичной, ни универсальной зависимости между процентным количеством женщин, выбираемых на политические должности, и принятием законодательства, имеющего практическую значимость для женщин как социальной группы»<sup>38</sup>. Несмотря на очевидные усилия изменить стереотип, в соответствии с которым женщины ассоциируются со стремлением к миру<sup>39</sup>, считается, что их участие в официальном процессе принятия решений служит стабилизации общества в постконфликтный период.

Интересно, что согласно главе 5.10 руководящая роль остается привилегией мужчин, а женщины фигурируют в качестве «представительниц своего пола» и участниц «женских групп», в качестве «основных лиц, осуществляющих уход» и составляющих «до 75% всех домохозяйств» в переживших конфликт сообществах<sup>40</sup>. Создается впечатление, что «Нормативы» предполагают достаточно высокий вклад женщин в обмен на весьма ограниченную долю официально предоставляемой им политической власти. Например, чтобы обеспечить понимание гендерной проблематики во время проведения переговоров по вопросам РДР, в главе 5.10 предлагается, чтобы «еще до начала официальных переговоров организаторы встреч и консультанты по гендерным вопросам проводили семинары, посвященные гендерной проблематике,

35 UN IDDRS, 5.10, 6.

36 См., например: Fiona Mackay, 'Gender and political representation in the UK: The state of the "discipline"', in *British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 6, No. 1, 2004, pp. 99—120; Sarah Childs, 'Attitudinally feminist? The New Labour women MPs and the substantive representation of women', in *Politics*, Vol. 21, No 3, 2001, pp. 178—185; Joni Lovenduski, 'Women and politics: Minority representation or critical mass?', in *Parliamentary Affairs*, Vol. 54, No 4, 2001, pp. 743—758.

37 UN IDDRS, 5.10, 7.

38 Sarah Childs and Mona Lena Krook, 'Should feminists give up on critical mass? A contingent yes', in *Politics and Gender*, Vol. 2, No 4, 2006, p. 523.

39 UN IDDRS, 5.10, 2.

40 Там же, 3.

для участвующих в переговорах женщин»<sup>41</sup>. Почему лишь для женщин? И кто получит доступ к таким семинарам? Возникают те же вопросы, что и в отношении Резолюции № 1325 (2000) СБ ООН: «Какие именно женщины были включены и связываем ли мы больше ожиданий с женщинами (супергероинями), чем с мужчинами?»<sup>42</sup>

Вопрос, чего же мы (или «Нормативы») ждем от мужчин, представляет значительный интерес. Как уже говорилось выше, исходной посылкой является признание привилегии мужчин относительно официального участия в политическом процессе. Тем не менее в данном документе маскулинность также признается как патология, проявляющаяся в поведении, которое является неадекватным и нездоровым. Мужчинам необходимо «учиться разрешать межличностные конфликты без применения насилия»<sup>43</sup>, они «безответственно растрачивают себя, вместо того чтобы приносить пользу своей семье и своему сообществу»<sup>44</sup>, они извлекают пользу из того, что «подчиняют себе» женщин и занимают «доминирующее положение»<sup>45</sup>. Однако наиболее вопиющим дискурсивным насилием в том, что касается маскулинности, является исключение ее из заголовка главы и из содержащихся в этой главе рекомендаций. Там идет речь о «действиях, принимающих во внимание проблему гендера» (многие из которых относятся к женщинам), а также о «действиях, нацеленных конкретно на женщин», — вопреки признанию, что «основополагающим принципом программ РДР, проводимых под эгидой ООН, является гендерное равенство»<sup>46</sup>.

Я не пытаюсь, как это делали другие<sup>47</sup>, исправить обнаруженный дисбаланс, привлекая внимание к отсутствию в «Нормативах» позитивной репрезентации маскулинности. Скорее, я предлагаю всерьез задуматься о том, какие последствия вызывает подобный пробел. Учитывая всецело негативную репрезентацию темы маскулинности в «Нормативах», можно было бы почти понять, если бы представляющие мужчин заинтересованные стороны, организаторы и эксперты по РДР проявляли мало или вообще не проявляли озабо-

41 Там же, 6—7 (курсив автора статьи).

42 Курсив автора. «В рамках подхода с точки зрения «потребительской стоимости» потенциальная утрата состоит в следующем: женщины должны принимать участие, потому что они имеют на это право, потому что у них есть на то основания, ведь они такие же люди, личности и человеческие существа, а не только исключительно потому, что кто-то видит в них миротворцев. Я думаю, что нежелание признать, что постулирование роли женщин как миротворцев и как пацифистов вряд ли способствовало «освобождению» женщин и превращению их в равных политических партнеров в политическом процессе, является не очень умным с политической точки зрения». Carol Cohn, Helen Kinsella and Sheri Gibbings, 'Women, peace and security: Resolution 1325', in *International Feminist Journal of Politics*, Vol. 6, No 1, 2004, pp. 136—137.

43 UN IDDRS, 5.10, 1.

44 Там же, 13.

45 Там же, 23.

46 Там же, 4.

47 См., например: Adam Jones, 'Gender and genocide in Rwanda', *Journal of Genocide Research*, Vol. 4, No 1, 2002, pp. 65—94, а также: Adam Jones, 'Does gender make the world go round? Feminist critiques of international relations', in *Review of International Studies*, Vol. 22, No 4, 1996, pp. 405—429.

ченности по поводу тех проблем, о которых идет речь в главе 5.10. Более того, неспособность признать, что у экс-комбатантов мужчин, равно как и у экс-комбатантов женщин, могут иметься «особые потребности в области физического и психологического здоровья»<sup>48</sup>, что мужчины, и особенно мальчики, могли столкнуться с «сексуальным насилием во время войны»<sup>49</sup>, что мужчины и мальчики могут являться иждивенцами экс-комбатантов<sup>50</sup>, — в конечном счете подобная неспособность закрепляет формирование концепции гендера, пренебрегающей адекватным различием между гендерными отношениями и биологическим полом. Мужчины и женщины остаются ограничены рамками своего тела, оно практически определяет их сущность: мужские качества (выносливость, агрессия и сила) в противоположность женским качествам (слабость, пассивность и несостоятельность). Однако вместо ревальвирования мужской темы в главе закрепляется необдуманное отрицание маскулинных привилегий, благодаря чему потребности женщин (и женское тело) получают приоритетное значение. Так быть не должно. Действительно, тонкая гендерная политика не должна способствовать формированию концепции гендера как соперничества, в котором один обязательно выигрывает, а другой обязательно проигрывает, где мужчины или женщины выигрывают исключительно за счет другого. Вместо этого политика должна привлекать внимание к различиям между мужчинами и женщинами (которые не сводятся к телесному означаемому), при этом не раздувая их.

Многие постструктуралистские работы в области феминизма строятся на квир-теории, чтобы поставить под вопрос наши представления о нашем теле, о роли биологического начала и о различных проблемах, связанных с полом и половыми различиями, которые считаются «естественными».

Наш опыт сказывается на нашем облике, состоянии и функционировании нашего тела. Например, женщины могут подвергнуться операции по удалению матки, могут рожать или не рожать детей, удалять волосы на теле и лице или позволять им расти. И мужчины, и женщины могут заниматься физическими упражнениями, чтобы нарастить мускулы, а могут этого и не делать, у них бывают травмы, полученные на войне или в результате занятий спортом. [...] Общие черты, характерные для тел одного «биологического» пола, преувеличиваются, а общность между телами разного пола преуменьшается. [...] Таким образом, хотя категории пола и *кажутся* естественными и абсолютными, они «корректируются» человеческим воздействием<sup>51</sup>.

Итак, постструктуралистский подход соглашается с тем, что репрезентация гендера, пола и половых различий в политических документах не

48 UN IDDRS, 5.10, 17.

49 Там же, 16.

50 Там же, 12.

51 S. Joly, примечание 17 выше, с. 85—86 (курсив оригинала).

просто описывает реальность тела, а скорее создает реальность семейной ячейки, сексуальных отношений, родительской заботы и огромного количества прочих социальных условностей, равно как и физических качеств гендерного тела, которые обусловлены нормой гетеросексуальности. Следовательно, гендер в значительной степени зависит от того, как мы понимаем человеческую жизнь, буквально обозначая параметры вопроса «Кого можно считать человеческим существом?» С точки зрения политики, этот вопрос можно было бы переформулировать следующим образом: «К кому относится эта политика?» Включение в сферу действия такой политики групп людей и, соответственно, их исключение на основе соблюдения ими набора «естественных» культурно-обусловленных идеалов (половая бинарность, отражающая физический диморфизм, сексуальное желание, следующее логике противоположности) приводит к насилию по отношению к тем, чья жизнь и так отмечена насилием, поскольку они воспринимаются как преступившие нормы гендера.

## Насилие

В начальном абзаце главы 5.10 «насилие» впервые упоминается в связи с предикатом «сексуализированное» как представляющее опасность, которая угрожает женщинам<sup>52</sup>. В следующем абзаце идет речь о проблеме «насилия в отношении женщин»<sup>53</sup>. Как уже говорилось выше, в том же самом обобщающем разделе говорится о том, что мужчины должны «учиться разрешать межличностные конфликты без применения насилия»<sup>54</sup>. В таком случае насилие — это нечто, что происходит *в отношении женщин*, нечто, что *совершается мужчинами*. Поскольку данная формула исключает возможность того, что мужчины могут стать жертвами гендерного насилия, она является заведомо ложной. Она также определяет еще более узкие рамки возможных действий для женщин, которые уже и так ограничены благодаря эссенциалистской формулировке понятия гендера, лежащего в основе «Нормативов», указывая, что насилие является «потенциальной [причиной] незащищенности [...] женщин»<sup>55</sup> и потому женщины нуждаются в защите. В этой главе приоритетное внимание уделяется «сексуализированному» насилию, или «насилию на основе гендера», что позволяет предположить, что в некотором роде гендерные отношения содержат, по необходимости или даже по своей природе, элементы насилия. «Военнослужащие-женщины должны [...] играть важную роль в получении и передаче информации об основанном на гендере насилии и (или) сексуальной эксплуатации»<sup>56</sup>, вероятно потому, что, как считается,

52 UN IDDRS, 5.10, 1.

53 Там же.

54 Там же, см. также 5.

55 Там же, 9.

56 Там же, 13, также см. 19.

жертвами такого насилия будут опять-таки женщины. С другой стороны, мужчины «могут выражать свою фрустрацию через повышенный уровень насилия»<sup>57</sup>. Наиболее очевидным следствием подобной репрезентации является ограничение дискурсивных и материальных возможностей, которые предоставляются мужчинам, пострадавшим от гендерного насилия, чтобы они могли сообщить об акте насилия и попытаться добиться справедливости. Еще одно следствие — поскольку гендерное насилие ассоциируется с принадлежностью к женскому полу, те мужчины, которые столкнулись с подобным насилием, могут ощущать себя феминизированными, что заставляет их хранить молчание даже в тех ситуациях, когда они имеют возможность сообщить о случившемся.

Репрезентация насилия как явления, происходящего во время конфликта, имеет четко выраженные темпоральные характеристики, так как в главе 5.10 постоянно проводится различие между периодом, когда происходил вооруженный конфликт, и «постконфликтным» этапом. Это весьма проблематично, так как предполагает определенный уровень порядка и регулирования ситуации, которого может просто не быть.

Война совершенно точно не начинается и не заканчивается в четко определенный момент времени. Скорее, она являет собой некий континуум конфликтных действий, которые иногда выражаются в виде вооруженной силы, иногда в виде экономических санкций или политического давления. Позднее период предполагаемого мира могут назвать «предвоенным периодом». В то время когда идут военные действия, хотя этого могут и не наблюдать сражающиеся пехотинцы, уже начинают происходить процессы, направленные на установление мира. Послевоенный восстановительный период могут впоследствии обозначить как *inter bellum* — всего лишь как паузу между войнами<sup>58</sup>.

Несмотря на то, что предпосылкой для процесса РДР в некотором смысле является определение времени или состояния общества как «постконфликтного», необходимо обращать внимание на то, что военные действия возможно еще не вполне закончились, что доступность ресурсов еще не улучшилась и что все еще сохраняется весьма ярко выраженное отношение к тем, кто поддерживает ту или иную сторону в конфликте или же ей симпатизирует.

«Нормативы» также в неявной форме проводят различие между вооруженным конфликтом и конфликтом, который не является вооруженным, хотя последний нигде не обсуждается. Репрезентация насилия как конфликта разрывает важную связь, существующую между болью, телесностью

57 Там же, 14.

58 Cythia Cockburn and Dubravka Zarkov (eds), *The Postwar Moment: Militaries, Masculinities and International Peacekeeping*, Lawrence and Wishart, London, 2002, 'Introduction', p. 10 (курсив оригинала).



и особенностями опыта, которые составляют понятие «насилие». Не только сам язык, при помощи которого характеризуется конфликт, служит цели дистанцирования от материального (а тем самым, и реального) аспекта насилия, о чем идет речь в «Нормативах», «в большинстве работ, посвященных «анализу конфликта» или «разрешению конфликта», практически не уделяется внимания воздействию тех или иных общественных отношений на конкретные формы насилия»<sup>59</sup>. Более того, «вопрос о том, как и почему данная ситуация «конфликта» отличается от нормальной ситуации, практически не встает»<sup>60</sup>. По красноречивому утверждению исследователей Курц и Турпин, «тенденция рассматривать насилие как следствие аномального поведения со стороны девиантных лиц, находящихся на периферии общества, затеняет центральную роль насилия, которую оно играет в самом основании общественного устройства»<sup>61</sup>. То есть, как следует из постструктуралистского анализа, включение и исключение, переговоры и принуждение, и даже родительское воспитание, забота и уход могут быть связаны с насилием. При таком рассмотрении возникает вопрос: какие акты насилия следует считать достойными признания и когда происходят такие акты? Расширение понятия насилия, лежащего в основе феминистского анализа, о чем уже шла речь выше, позволяет нам со всей серьезностью отнестись к тому, что Артур Клейнман называет «насилием в повседневной жизни»<sup>62</sup>. За пределами узких рамок того, что происходит во время войны, а также насилия со стороны государства, имеется широкий спектр повседневного насилия, который, возможно, было бы нелишним включить в наш анализ РДР и вопросов безопасности.

## Язык политики

Как поясняет Роксана Доти, дискурс — это не только язык. «Дискурс очерчивает границы условий понятности, благодаря которым *может быть «познана» определенная реальность и предприняты соответствующие действия*»<sup>63</sup>. Дискурсы — это скорее системы продуцирования смысла, нежели просто утверждения, или язык, системы, которые «фиксируют» значение, пусть даже на время, и дают нам возможность осмысливать окружающий мир. Когда я говорю о том, что дискурсы «фиксируют» смысл, я не имею в виду, что существует некий исторический континуум или универсальность смысла. Это поли-

59 Donna Pankhurst, 'The "sex war" and other wars: Towards a feminist approach to peace building', in Haleh Afshar and Deborah Eade (eds), *Development, Women and War: Feminist Perspectives*, Oxfam GB, Oxford, 2004, p. 10.

60 Там же.

61 Цит. по: Cathy McIlwhaine, 'Geography and violent crime as development issues' in *Progress in Human Geography*, 1999, Vol. 23, No. 3, p. 460.

62 Arthur Kleinman, 'The violences of everyday life: The multiple forms and dynamics of social violence', in Veena Das et al. (eds), *Violence and Subjectivity*, University of California Press, London and Berkeley, CA, 2000, pp. 226—241.

63 Roxanne Lynn Doty, *Imperial Encounters*, University of Minnesota Press, London and Minneapolis, MN, 1996, p. 6 (курсив автора статьи).

тика повторяющихся практик, такие процессы постоянно продолжаются и никогда не завершаются. Скорее, «условия понятности» имеют многосторонний, открытый и текучий характер, они должны постоянно артикулироваться и организовываться заново, если мы хотим, чтобы то, что когда-то являлось «здоровым смыслом», таковым и оставалось. Именно отсутствие завершенности и ограниченность подобной фиксации и определяют пространство для критического анализа. Выше я уже говорила о том, как в главе 5.10 «Нормативов» представлена подлинная сущность гендера и насилия, ибо то, как нам видится их сущность, имеет непосредственное материальное воздействие на меры, принимаемые в этом отношении. В настоящем разделе я предлагаю некоторые заключительные соображения и выдвигаю ряд потенциально плодотворных направлений для будущих исследований.

Какие выводы можно сделать в отношении вопросов, обсуждаемых в настоящей статье? Теоретические размышления могут представлять интерес (по крайней мере, для некоторых), однако каким образом изложенные аргументы и проделанный анализ способны внести вклад в изучение вопроса «женщины и война»? Первым пунктом, который необходимо подвергнуть критическому рассмотрению, должен быть язык политических документов. Каждый политический документ международного уровня, независимо от его размеров и кажущейся незначительности, по определению проходит через процесс создания, редактирования и согласования между теми, кто его поддерживает, и различными заинтересованными сторонами. Такие обсуждения редко привлекают к себе интерес со стороны ученых (знаменательным исключением является анализ документа ('holy brackets') IV Всемирной конференции женщин ООН в Пекине, 1995 г.)<sup>64</sup>. Тем не менее хочу предложить уделять больше внимания тому, каким образом эти важнейшие документы получают именно такими, какие они есть. Это важно не потому, что можно написать идеальный политический документ, который бы не ставил в привилегированное положение и не маргинализировал ни одну из групп населения или отдельных лиц, и не потому, что тем, кто участвует в процессе выработки политики, чтобы выразить то, что они действительно имеют в виду, необходимы экспертные знания занимающихся этим вопросом ученых. Напротив, получая больше информации о том, какие группы организованы вокруг каких идей (как в концептуальном плане, так и в плане стратегии), и о том, каким образом разрешается напряжение, когда две или несколько групп оказываются вовлечены в конфликт, мы яснее представляем себе, как понятия здравого смысла распространяются и продуцируются (репродуцируются) в зависимости от особенностей языка самого политического документа. Я уже сравнивала подобный анализ с упражнением по составлению карты, где

64 См., например: Robin Morgan, 'The UN Conference: Out of the "Holy Brackets" and into the Policy Mainstream', *Women's Studies Quarterly*, Vol. 24, No. 1/2, 1996, pp. 77–83; Lois A. West, 'The United Nations Women's Conference and Feminist Politics', in Mary K. Meyer and Elisabeth Prügler (eds), *Gender Politics in Global Governance*, Rowman and Littlefield, Lanham, MD, 1999, pp. 177–196.

соответствующая территория является дискурсивной<sup>65</sup>. Надо подчеркнуть, что целью подобного упражнения не является критика или отстранение от переговоров той или иной организации на основании ее дискурсивной территории. Скорее, нам следует помнить, что, поскольку идеи имеют значение, необходимо больше знать о тех идеях, которых придерживаются подобные группы.

Вторым видом критического рассмотрения, которое возможно благодаря вышеописанному исследовательскому подходу, является перевод обозначенной в документе политики в план действий. Политический документ всегда подлежит переводу, вполне возможно в буквальном смысле слова (так, Резолюция № 1325 (2000) СБ ООН в настоящее время переведена на сто различных языков мира), и уж конечно, метафорически. Рекомендации, предложения и руководства по наилучшей практике, содержащиеся в политическом документе, должны получать внятное разъяснение в связи с непосредственным контекстом его воплощения в жизнь. Совершенно очевидно, что контексты отличаются друг от друга, и нам следует обращать внимание на то, каким образом такие отличия воздействуют на реализацию политики, с тем чтобы в будущем все это можно было использовать в процессе принятия решений. Даже самая принципиально новая политика не является целью сама по себе, и эксперты, занимающиеся данной областью политического анализа, стремятся показать, как язык, который используется для формулирования политики, воздействует на ее реализацию на местах (а также на ее результаты), с тем чтобы демонстрация такого воздействия принесла пользу на следующей стадии политического процесса<sup>66</sup>. Вне сомнения, конечным пользователям, затронутым данной политикой, будет что сказать об эффективности ее реализации, и наоборот. Этот второй вид анализа включает соображения в отношении того, каким образом для решения политических вопросов происходит организация обычных людей или коренных народов. Мы знаем, что глобальное управление не обязательно представляет собой формальный, централизованный институт, нам также известно и то, что,

65 L. Shepherd, примечание 24 выше.

66 Международный учебный и научно-исследовательский институт по улучшению положения женщин ООН (МУНИИПЖ) (The United Nations International Research and Training Institute for the Advancement of Women — UN-INSTRAW) собирает информацию о реализации Резолюции № 1325 (2000) СБ ООН и составлении национальных Планов действий. На момент написания статьи имелось 14 таких планов. МУНИИПЖ также опубликовал Справочный документ по данному вопросу, составленный Анной Корнеевой и Джасмин Блессинг, под названием 'Planning for Action: Good Practices on implementing UNSCR 1325 on a national level' («Планирование действий: Наилучшая практика реализации Резолюции № 1325 (2000) СБ ООН на национальном уровне»), 2008. Доступно по адресу: <http://www.un-instraw.org/images/files/Backgroundpaper1325.pdf> (последнее посещение — 10 августа 2009 г.). Вопрос национальных Планов действий лишь начал привлекать внимание ученых, и мне лично известно, что в настоящее время несколько человек работают над этой проблемой. См., например: Belgin F. Gumru and Ian Marie Fritz, 'Women, peace and security: An analysis of the National Action Plans developed in response to UN Security Council Resolution 1325' in *Societies Without Borders*, Vol. 4, No 2, 2009, pp. 209—225.

по всей вероятности, неформальные децентрализованные сетевые организации будут конструировать свое участие иным образом. Чтобы дополнить дискурсивное картирование, о котором шла речь выше, можно было бы, с использованием тех же принципов, предпринять пространственное картирование и проследить за тем, как функционирует перевод политики в действия и какой это производит эффект, а также за тем, как заинтересованные стороны используют полученные конечные результаты.

Наконец, я предлагаю третий вид анализа — темпоральное картирование. Параллельно с картированием дискурсивного и пространственного горизонта того или иного политического документа было бы также интересно создавать базу знаний, относящихся к конкретной политике, и прежде всего посмотреть, как с течением времени меняются тексты, производные от основного документа. Так, уже сейчас наблюдается сдвиг в отношении репрезентации Резолюции № 1325 (2000) СБ ООН, изначально позитивное восприятие которой изменилось благодаря прозвучавшей критике. Аналогичное внимание, несомненно, привлечет и Резолюция № 1820 (2008) СБ ООН. Хотя одному исследователю или группе исследователей будет вряд ли под силу заниматься всеми тремя обозначенными здесь видами исследований за пределами какого-либо одного конкретного вопроса, архивирование данных при помощи темпоральной карты значительно упростило бы идентификацию и, соответственно, возможность понимания сдвигов, которым подвергаются смысл и эмфаза, — как в самом политическом документе (в его обновленных редакциях), так и в документах, произведенных на его основе, что с неизбежностью и происходит.

В таком случае все три вида картирования имеют в своей основе предположение, что нам необходима политика в отношении языка, с тем чтобы яснее понимать процесс формулирования политики и ее воплощения в жизнь. Однако они также признают тот факт, что точно определить язык политики невозможно. Невозможно просто сказать то, что мы имеем в виду, даже если мы имеем в виду то, что говорим. «Построение дискурса никогда не является законченным множеством»<sup>67</sup>, всякое построение зависит от обстоятельств в том смысле, что критическое рассмотрение доминирующих дискурсов (таких как гендер, насилие или безопасность) всегда возможно, а такая возможность содержит потенциал для изменений. Мы — те, кто формирует политику, ученые, студенты и практики — не можем избежать формирования смысла в результате наших доброжелательных интервенций. Однако это не должно приводить к возникновению инерции. Мы не должны отмахиваться от политических документов и выплескивать с водой ребенка, отказываясь от тех стратегических достижений, полученных при помощи концепций, в основе которых лежат ценностные суждения. Скорее, мы можем

67 См. Ernesto Laclau and Chantal Mouffe, *Hegemony and Social Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*, 2nd edn, Verso, London, 2001, p. 107.

предлагать множественное прочтение многокомпонентной политики, прекрасно при этом осознавая все лакуны в собственных знаниях и в политике. Хочется надеяться, что настоящая статья будет способствовать критическому прочтению и анализу политических документов, которые распоряжаются жизнью людей повсюду, поскольку, как всегда, они используют концепции, в основе которых, как это обычно бывает с концепциями, по определению лежат ценностные суждения.

## Гуманитарная помощь мигрантам вне зависимости от их статуса – на пути к внекатегориальному подходу

**Томас Линде**

Томас Линде является Специальным представителем по вопросам миграции в Международной Федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца.

### **Краткое содержание**

*Гуманитарные организации, занимающиеся вопросом миграции, уже давно определяют приоритетные категории мигрантов в соответствии с положениями права и задачами, стоящими перед соответствующей организацией, то есть уделяют основное внимание тем, кто бежит от вооруженного конфликта, насилия и преследования. Отказываясь от этой традиции, XXX Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца рекомендовала, чтобы в отношении гуманитарных аспектов миграции Движение использовало внекатегориальный подход, вне зависимости от статуса мигрантов, чье положение вызывает озабоченность. В настоящей статье обсуждается переход к такому подходу и описывается, каким образом он реализуется в миграционной политике Международной Федерации Красного Креста и Красного Полумесяца.*

• • • • •



Поворотной точкой для Движения Красного Креста и Красного Полумесяца стал 2007 г., так как именно в этом году высшее руководство Движения, включая XXX Международную конференцию Красного Креста и Красного Полумесяца, впервые признало, что в будущем миграция (в широком смысле этого термина) станет одной из основных проблем, имеющих стратегическое значение. Более того, в разработанных в том же году рекомендациях отмечалось, что в решении гуманитарных аспектов миграции Красный Крест и Красный Полумесяц должен принять инклюзивный подход, который бы не зависел от статуса мигрантов, чье положение вызывает озабоченность. Таким образом, нужды и уязвимые стороны мигрантов должны иметь приоритетное значение по сравнению с той правовой (или любой иной) категорией, к которой принадлежат такие мигранты.

Подобный внекатегориальный подход требует отказа от давно устоявшейся традиции. В соответствии с международным правом и особенностями собственного мандата гуманитарные организации уже давно привыкли выделять определенные категории вынужденных переселенцев как приоритетные. Таким образом, они обычно рассматривали тех, кто бежал от вооруженного конфликта, ситуации насилия или преследования, как категорию, нуждающуюся в их особой заботе. «Экономические» и иные мигранты, подпадавшие под не имеющие конкретного определения международно-правовые режимы, включались скорее в общую категорию нуждающихся в гуманитарной помощи.

В результате прозвучавшего в 2007 г. призыва подвергнуть переосмыслению стратегию в данном направлении, Международная Федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца разработала общие принципы своей политики, определив стратегические рамки гуманитарных аспектов миграции. Они указывают, как избежать категоризации и сконцентрировать усилия на гуманитарных аспектах проблемы более инклюзивным образом.

В частности, эта политика основана на дескриптивном понятии миграции, которое позволяет последовательно концентрировать усилия непосредственно на гуманитарных проблемах, а не на типологии мигрантов. Более того, она недвусмысленно обращена к тем, кто работает непосредственно с населением, поскольку именно они являются главными действующими лицами в этом процессе, преобразовывая гуманитарные императивы в действия, а не к государственным и окологосударственным структурам, которые действуют в соответствии с необходимостью выполнять и гарантировать выполнение правовых предписаний и норм и следовать разделению мигрантов на категории.

## **Традиционный подход к разделению мигрантов на категории**

В настоящее время с точки зрения политиков и населения миграция часто воспринимается лишь как сложная проблема в плане организации и регулирования (а также предотвращения) «демографического давления» и «миграционных

потоков». Такое восприятие поддерживается распространенным представлением о том, что «иностранец представляет собой угрозу», и все больше отвлекает внимание от гуманитарных аспектов миграции.

С другой стороны, деятельность гуманитарных организаций традиционно подчеркивает то тяжелое положение, в которое попадают сорвавшиеся с насиженных мест люди, чье переселение было вызвано вооруженным конфликтом, ситуацией насилия и преследованием.

Развитие международного права беженцев и усилия Верховного комиссара ООН по делам беженцев — это Управление имеет мандат на охрану такого права — сыграли исключительную роль в усилении и совершенствовании международной защиты в отношении особой категории лиц, лишившихся родины. Принятие в 1951 г. Конвенции о статусе беженцев, а также в 1967 г. Протокола и ряда региональных конвенций по беженцам<sup>1</sup> позволило обозначить четко ограниченные категории беженцев, которые как отдельно взятые лица имеют право на особую защиту и особую гуманитарную помощь. Соответственно, были установлены и специальные процедуры, прежде всего на уровне отдельных государств, для определения, в индивидуальном порядке, статуса каждого отдельного заявителя<sup>2</sup>.

При этом международное право беженцев также отражает стремление государств сузить категорию лиц, имеющих право на защиту и поддержку. Побочным эффектом такого стремления стало распространившееся мнение, согласно которому мигранты, чье перемещение было вызвано давлением социально-экономических обстоятельств и ограничений, или те, кто меняет место жительства исключительно по собственной воле, заслуживают внимания гуманитарных организаций лишь во вторую очередь (если они вообще его заслуживают). Считалось, что эти люди, часто называемые «экономическими беженцами» или «экономическими мигрантами», имели возможность выбора, что позволяло им избежать излишнего стресса и страданий. Они сменили место жительства и образ жизни, но это не признавалось источником их особой социальной незащищенности, требующей изменений в стратегии предоставления гуманитарной помощи. В случае если подобные мигранты сталкивались с трудностями, считалось, что оказание им гуманитарной помощи находится в сфере общей социальной и гуманитарной ответственности государства и не должно вызвать особой озабоченности на международном уровне.

1 В частности, Конвенция Организации африканского единства (ОАЕ) по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке 1969 г., а также Карфагенская декларация о беженцах 1984 г. (не имеет обязательной силы).

2 Понятие «беженцы *prima facie*», то есть временный статус беженца, предоставляемый отдельному лицу или группе лиц без определения их индивидуального статуса, как это неявно следует из более широкого определения беженцев в Конвенции ОАЕ, и как это также предусмотрено в положениях национального законодательства и административных нормативных актах многих стран, со всей очевидностью относится исключительно к ситуациям, когда происходит внезапное и резкое перемещение больших масс населения через государственные границы, обычно в связи с вооруженным конфликтом и (или) распространением насильственных действий.

Одним из факторов, повлиявших на расширение и глобализацию подхода, явилось возникновение в 1990-х гг. более объемного понятия «вынужденной миграции». Помимо беженцев, подпадающих под определение, содержащееся в Конвенции 1951 г., это понятие включает и всех тех, «кто покинул места проживания в результате стихийного или экологического бедствия, аварии, вызвавшей химическое или ядерное заражение, голода или строительных проектов»<sup>3</sup>. Тем не менее это понятие все еще исключает мигрантов, которые перебираются в другие места в поисках более благоприятных социально-экономических возможностей, несмотря на многочисленные свидетельства того, что такие люди часто сталкиваются с трудностями и враждебным к себе отношением. Таким образом, понятие «вынужденной миграции» все еще не вбирает в себя всю полноту реальности гуманитарного аспекта миграции.

Узкий подход, при котором усилия сосредоточены лишь на конкретной группе мигрантов, нашел свое отражение и в истории Движения Красного Креста и Красного Полумесяца. На протяжении всего XX столетия термины «мигрант» и «миграция» не встречаются в официальных документах Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца. Вместо этого в документах конференций фигурировали более конкретные категории — как в контексте предоставления гуманитарной защиты в рамках международного гуманитарного права, так и в более широком контексте оказания гуманитарной помощи. Используемая тогда терминология впечатляет: «Военнопленные, депортированные и эвакуированные лица, а также беженцы» (1921 г.), «Лица без гражданства, беженцы, спасающиеся бегством от военных действий, жертвы войны» (1948 г.), «Беженцы, репатрианты и перемещенные лица» (1981 г.), «Беженцы, лица, ищущие убежища, и перемещенные лица» (1986 г.), «Беженцы и перемещенные внутри страны лица» (1995 и 1999 гг.)<sup>4</sup>.

Складывается впечатление, что в прошлом высшее руководство Красного Креста и Красного Полумесяца занимало принципиальную позицию, в соответствии с которой лица, покинувшие места своего постоянного проживания в связи с конфликтом, ситуацией насилия или преследованием, имеют особое стратегически важное значение для гуманитарных действий. Впрочем, подобная точка зрения вполне логично соответствует кровавой истории XX столетия с его двумя мировыми войнами и бесконечными конфликтами времен холодной войны. Общее внимание гуманитарных организаций и существовавшие оперативные приоритеты по существу заставляли

3 См.: Forced Migration Online, *What is forced migration?* Материал можно найти на сайте: <http://www.forcedmigration/whatisfm.htm> (последнее посещение — 29 сентября 2009 г.).

4 См.: 10th International Conference, March 1921, Geneva: Resolution 15; 27th International Conference, August 1948, Stockholm: Resolution 31; 24th International Conference, November 1981, Manila: Resolution 21; 25th International Conference, October 1986, Geneva: Resolution 17; 26th International Conference, December 1995, Geneva: Resolution 4; 27th International Conference, November 1999, Plan of Action, Goal 2.3.

уделять основное внимание тем миграционным процессам, которые были связаны с конфликтом, ситуацией насилия и преследованием.

Безусловно, это отнюдь не означает, что национальные общества систематически игнорировали мигрантов, не подпадавших под указанные категории. Принимая во внимание разнообразие свидетельств, содержащихся в архивах ныне существующих 186 национальных обществ, сегодня чрезвычайно трудно получить полное представление о том, что делалось в прошлом. Тем не менее имеются ранние примеры помощи, которая оказывалась мигрантам всех категорий, например предоставлялись медицинские услуги иммигрантам, ожидавшим переселения, помощь в интеграции в общественную жизнь послевоенным репатриантам, базовые медицинские услуги обездоленным сельским мигрантам. Углубленные исследования, прежде всего в архивах стран, принимавших иммиграционные потоки, позволяют даже обнаружить свидетельства первых шагов, которые национальные общества делали в определении стратегии своей работы с мигрантами.

И все же невозможно найти факты, относящиеся к периоду, предшествовавшему последнему десятилетию XX века, которые бы свидетельствовали о признании глобальным Движением Красного Креста и Красного Полумесяца миграции как явления, требующего всеобщего внимания и имеющего определяющее стратегическое значение.

## **2007 год — поворотный момент: миграция признана всеобщей проблемой**

Лишь в середине 1990-х гг. стало проявляться более широкое осознание этой проблемы. Наиболее ранним примером такого осознания является решение Генеральной Ассамблеи Международной Федерации в 1995 г. В нем, в частности, отмечается, что «ряд принимающих государств вводят меры ограничительного порядка, причем некоторым из них присущи расизм, ксенофобия и дискриминация». Также в документе содержится обращение «к национальным обществам, с тем чтобы они рассмотрели возможность действий, направленных на помощь мигрантам [...]», а также возможность приглашения мигрантов «принять участие в таких действиях», и подчеркивается необходимость сотрудничества с правительствами и специализированными международными организациями<sup>5</sup>. С этого момента мигранты и миграция начинают постепенно упоминаться на руководящем уровне Движения, хотя это происходит редко и как бы вскользь<sup>6</sup>.

5 См.: 10th session of the General Assembly of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva, 1995, Decision 12: 'Red Cross and Red Crescent Work with Migrants'.

6 См., например: 27th International Conference, Geneva, 1999, Reference Document (Goal 1.1: Protection of victims of armed conflict through respect of International Humanitarian Law; Goal 3.1: Strategic partnership to improve the lives of vulnerable people); Council of Delegates of the International Red Cross and Red Crescent Movement, Geneva, November 2001, Resolution 4: 'Movement Action in favour

Реальные перемены стратегического характера, направленные на выработку нового понимания миграции как объекта действительно всеобщей заботы гуманитарного сектора пришли снизу: одной из характерных черт Движения Красного Креста и Красного Полумесяца как сети организаций, действующих в интересах населения, является возникновение гуманитарной озабоченности на местах. Новому подходу требуется время, чтобы он был признан наверху, в высоких руководящих сферах. Таким образом, вопрос миграции как вопрос, вызывающий серьезную гуманитарную озабоченность, глубоко обсуждался, прежде всего, на уровне региональных конференций Красного Креста и Красного Полумесяца. Их стараниями призыв к всеобщим гуманитарным действиям привлек к себе всеобщее внимание (Берлин и Манила — 2002 г., Сантьяго де Чили — 2003 г., Афины, Стамбул и Гуаякиль — 2007 г.)<sup>7</sup>.

Как весьма дипломатично указывал Совет делегатов Движения в 2007 г.,

«...информация, получаемая от различных составляющих частей Движения, показывает, что официально принимаемые решения не всегда достаточно ясно говорят Движению, что необходимо делать для облегчения тяжелого положения лиц, нуждающихся в помощи и защите на путях миграции»<sup>8</sup>.

Затем, в ноябре 2007 г., Генеральная Ассамблея Международной Федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца отреагировала принятием решения разработать глобальную политику в области миграции населения<sup>9</sup>, в котором содержалось предложение учесть в политике Федерации опыт и знания, накопленные Международным Комитетом Красного Креста. Таким образом, была объявлена новая, всеобъемлющая и долгосрочная цель.

Возможно, еще большее значение с точки зрения официального признания проблемы как представляющей масштабную гуманитарную задачу имела Декларация «*Вместе во имя гуманности*», принятая затем на XXX Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца<sup>10</sup>.

of Refugees and Internally Displaced Persons»; Council of Delegates, Geneva, August 2003: 'Tolerance, Non-discrimination, Respect for Diversity', Document prepared by the International Committee of the Red Cross and the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies.

7 См.: 6th European Regional Conference of the Red Cross and Red Crescent, Berlin, April 2002; 6th Asia and Pacific Regional Conference of the Red Cross and Red Crescent, Manila, November 2002; XVII Inter-American Conference of the Red Cross, Santiago de Chile, April 2003; 10th Mediterranean Conference, Athens, March 2007; 7th European Regional Conference of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Istanbul, May 2007; XVIII Inter-American Conference, Guayaquil, Ecuador, June 2007.

8 См.: Council of Delegates of the International Red Cross and Red Crescent Movement, Geneva, November 2007, Background Paper: 'International Migration', p. 1.

9 См.: 16th Session of the General Assembly, Geneva, Switzerland, 20 — 22 November 2007, Decision 12: 'Migration'.

10 См.: 30th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Geneva, November 2007, Resolution 1: 'Declaration: Together for Humanity'. Материал можно найти на сайте: <http://www.ifrc.org/Docs/pubs/events/intconf07/adopted/declaration-en.pdf> (последнее посещение — 29 сентября 2009 г.).

Один из четырех разделов Декларации посвящен исключительно проблеме «гуманитарной озабоченности, вызываемой международной миграцией населения».

Наряду с 186 национальными обществами делегатами Международных конференций являются представители 194 государств — участников Женевских конвенций. В этой связи вызывает удивление, насколько кардинально в Декларации признаны масштабы проблемы:

«Особую озабоченность вызывает то, что мигранты, вне зависимости от их статуса, могут существовать вне общепринятых рамок системы здравоохранения, общественных и законодательных институтов, а также по самым разным причинам не иметь доступа к процедурам, которые гарантировали бы соблюдение их основополагающих прав»<sup>11</sup>.

После этого, на основании прозвучавшего признания, Конференция призывает к укреплению «международного сотрудничества на всех уровнях для решения вопросов, связанных с международной миграцией населения, вызывающих гуманитарную озабоченность». Обозначив конкретные вызывающие озабоченность области, документ подчеркивает «ту роль, которую должно играть Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца» и в заключение, в частности, обращает внимание на роль Национальных обществ «в предоставлении гуманитарной помощи незащищенным мигрантам вне зависимости от правового статуса последних»<sup>12</sup>.

Таким образом, XXX Международная Конференция сформулировала всеобъемлющую концепцию миграции населения, включающую все категории мигрантов, и обозначила эту проблему как серьезную задачу, стоящую перед гуманитарным сообществом. Подход, акцентирующий внимание на удовлетворении потребностей мигрантов «вне зависимости от их (правового) статуса»<sup>13</sup>, исключает любые ограничения в предоставлении гуманитарной помощи и защиты отдельным категориям мигрантов.

## На пути к внекатегориальному гуманитарному подходу

Когда речь идет о формулировании глобальной политики Красного Креста и Красного Полумесяца в области миграции, последствия внекатегориального подхода, предусмотренного Международной конференцией в 2007 г., представляются действительно далеко идущими. Нам предстоит преодолеть значительные преграды и трудности.

11 Там же.

12 Там же.

13 Там же.



«Составление программ на основе прав» — метод, используемый многими гуманитарными организациями в последние годы, справедливо подчеркивает то обстоятельство, что степень, в какой человек может пользоваться своими правами (или в какой ему в этом может быть отказано), является одним из факторов, определяющих степень его незащищенности. Однако этот же метод побудил многих гуманитарных работников учитывать прежде всего категории права, а не рассматривать проблему в ее целостности.

При этом даже сторонникам традиционного «подхода на основе нужд» трудно избежать выделения определенных категорий получателей помощи и соответствующего планирования программ, независимо от того, выделяются такие категории на основе правового статуса или же какого-либо иного единственного отличительного признака. Собственно говоря, составление специальных программ порой оказывается жизненно важным фактором для некоторых основных категорий, таких как дети.

Как уже указывалось ранее, в прошлом гуманитарная деятельность в основном концентрировалась именно на особых категориях, прежде всего на беженцах и лицах, ищущих убежища, а не на миграции (в широком смысле слова) как источнике гуманитарной озабоченности. Указанная традиция отражается и сегодня в программной деятельности многих национальных обществ. Расширение сферы внимания при сохранении специальных экспертных знаний и умений, накопленных в течение многих десятилетий, требует серьезных изменений в разработке стратегии и использовании имеющихся структур и ресурсов.

Например, совершенно естественно, что национальное общество, которое прибегает к содействию государства при проведении программ по поддержке лиц, ищущих убежища, и беженцев, неохотно соглашается расширить свою деятельность, чтобы предоставлять дополнительную помощь мигрантам, которые считаются нерегулярными. Конкретные знания и опыт, приобретенные в течение многих лет работы с лицами, ищущими убежища, и беженцами, не всегда можно с легкостью перенести на работу с нерегулярными мигрантами. Также могут возникать трудности с получением дополнительного финансирования на оказание помощи нерегулярным мигрантам. Более того, во многих странах подобные программы помощи могут быть расценены как нарушение, что поставит под угрозу государственное финансирование помощи, предоставляемой тем группам, которые государство считает легитимными, а именно лицам, ищущим убежища, и беженцам.

По сути дела, существует распространенное и вполне законное опасение, что расширенный гуманитарный подход к проблеме миграции, предполагающий, что нерегулярные и регулярные мигранты в равной мере имеют право на элементарную гуманитарную помощь и защиту строго на основе концепции человеческих нужд и степени незащищенности, нанесет вред особому покровительству, которому подлежат лица, ищущие убежища, и беженцы. Однако вместе с тем нам известно, и решения XXX Международной конференции не оставляют в этом сомнений, что гуманитарные аспекты миграции выходят далеко за те пределы, в рамках которых

Движение традиционно работало с вынужденными переселенцами, вызывавшими особую озабоченность.

Кроме того, самая суть гуманитарных действий заключается в том, что мы не ждем, когда будут сформулированы четкие дефиниции и определены надлежащие процедуры для выяснения того, кто вызывает озабоченность, а кто нет. Наоборот, люди, занимающиеся гуманитарной деятельностью, должны постоянно пересматривать сферы приложения своих сил, чтобы давать адекватный ответ на весь комплекс сложных социальных проблем по мере их возникновения. Вне сомнения, миграция является типичным примером такого сложного явления, находящегося в процессе развития: не существует юридически обязательного и международно-признанного определения миграции. Используемая ныне терминология носит диффузный характер и зачастую политически пристрастна<sup>14</sup>. Кроме того статус мигрантов и сама ситуация, складывающаяся на всем пути их следования, могут меняться. Тем не менее мы знаем, что гуманитарные потребности и незащищенность, присущие этому явлению, весьма настоятельно требуют переосмысления стратегии.

Конечно, легких рецептов того, как следует сформулировать новый подход, не существует, и обсуждение вопроса должно продолжаться. Тем не менее политика в области миграции, разработанная при помощи Фокус-группы по вопросам миграции МФККиКП, которая была создана в рамках выполнения решений Генеральной Ассамблеи (2007 г.), показывает, в каком направлении мы должны двигаться<sup>15</sup>. Два наиболее существенных положения этого документа разбираются в двух следующих разделах статьи.

## Кого считать мигрантом? Дескриптивный открытый подход к проблеме

В гуманитарной работе есть важное исходное допущение — получатели помощи всегда обладают рядом качеств, которые в своей совокупности определяют их потребности в помощи и защите. Формирование особых категорий на основе какого-либо одного критерия или признака, возможно, и помогает в решении теоретических задач, однако приносит мало пользы в ситуациях, когда приходится находить адекватный ответ на действительные нужды людей

14 Например, кто именно является «незаконным», или «нерегулярным», мигрантом? Во многих ситуациях, особенно в тех регионах, где границы устанавливались произвольно, перерезая этнические и исторически сложившиеся образования, провести различие невозможно. И даже там, где существуют правовые инструменты для проведения такого различия, они могут вступать в противоречие с остальными положениями права: если акт пересечения границы где бы то ни было за пределами официальных пунктов пересечения границы является преступным деянием, то что можно сказать о мигрантах, которые пересекают границы именно таким образом, однако действуя в рамках ограничений, которые дают им возможность претендовать на предоставление защиты в рамках международного права беженцев?

15 См.: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Policy on Migration, May 2009. Доступно по адресу: <http://www.ifrc.org/Docs/pubs/who/policies/migration-policy-en.pdf> (последнее посещение — 29 сентября 2009 г.). Руководящий орган Федерации одобрил указанный документ 3 мая 2009 г. и предложил приступить к реализации политики, не дожидаясь ее окончательного одобрения со стороны Генеральной Ассамблеи в ноябре 2009 г.

со всеми их культурно-политическими особенностями. Классификации, такие как «беженец», «мигрант» и пр., являются абстракциями, которые не отражают всей сложности реальной обстановки.

По этой же причине типология мигрантов, устанавливаемая в рамках права, также не отвечает требованиям гуманитарной реальности. В ней могут отражаться качества, соотносимые с конкретными правами<sup>16</sup>, однако другие их особенности (происхождение, состояние здоровья, гендер, возраст, мотивация и многие другие) не менее важны и должны также приниматься во внимание.

При этом общее понимание рассматриваемого нами предмета абсолютно необходимо, с тем чтобы мы могли выстраивать свою работу в рамках единой политики, которая является продуманной, то есть целенаправленной и конкретной. Возможно, шагом вперед станет не такой подход, который определяет принадлежность мигрантов к той или иной категории на основе четких критериев для выяснения, кого включать, а кого нет, а такой, при котором скорее мигрантов обозначают как лиц, принадлежащих к «группе людей, вызывающих озабоченность», с частично совпадающими общими чертами, при том что они не обязательно должны обладать какой-либо единой общей чертой<sup>17</sup>.

Например, совершенно очевидно, что мигрант является таковым не только в связи с имеющимися у него гуманитарными потребностями и незащищенностью: многие мигранты не нуждаются ни в какой помощи. И наоборот, не всякое незащищенное лицо, которое нуждается в помощи, обязательно является мигрантом. И все же гуманитарные потребности и незащищенность — это «фамильное сходство», которое довольно часто характеризует мигрантов. Еще один пример: мигрант это не обязательно человек, который меняет место жительства, равно как и человек, меняющий место жительства, — не обязательно мигрант. Тем не менее миграционное передвижение действительно часто присутствует в жизни мигрантов, хотя это необязательно, например, в отношении второго поколения мигрантов. Наконец, мигранты, чье переселение является абсолютно добровольным, встречаются довольно редко, и в большинстве случаев давление обстоятельств и ограничений, которые побуждают их к миграции, весьма значительно. С другой стороны, миграцию все-таки нельзя определять как исключительно вынужденное переселение. Таким образом, «фамильное сходство» в данном случае будет заключаться в том, что миграция обычно является — однако лишь в определенной и ограниченной степени — целенаправленным и планируемым действием.

16 В самом деле, во многих ситуациях (хотя и не во всех) соображения права являются важным решающим фактором при определении некоего набора потребностей мигрантов, их уязвимости, возможностей и перспектив с точки зрения осуществления тех или иных конкретных прав или отказа в доступе к подобным правам. Таким образом, во многих ситуациях, включая миграцию, эти права заслуживают особого упоминания, поскольку обеспечивают гуманитарную деятельность инструментарием для проведения оперативной деятельности, а также аргументацией для процесса адвокации (см.: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *Policy on Migration*, section 4: 'Recognizing the Rights of Migrants', примечание 15 выше).

17 С философской точки зрения — это концепция «фамильной схожести», которую Людвиг Витгенштейн использовал, споря с учением о категориях Аристотеля.

Итак, используя скользящую шкалу множественных «мягких критериев», мы приходим к такому описанию явления, которое позволяет непосредственно оценить, какая требуется гуманитарная помощь. При этом нет необходимости принимать предварительное, четкое и искусственное решение относительно того, какие объекты включаются в список получателей, а какие нет.

Применение «мягких критериев» не мешает нам проводить различие между миграцией и другими видами передвижения населения. Например, политика Федерации проводит четкое различие между миграцией и перемещением населения как двух отдельных, хотя и взаимосвязанных «совокупностей явлений, вызывающих озабоченность»<sup>18</sup>. С одной стороны, миграция обычно происходит на индивидуальной основе или в рамках небольших групп и характеризуется комплексом сложных мотиваций. Гнет обстоятельств, с одной стороны, и, с другой — влияние факторов притяжения, которые приводят к миграции, действуют в течение определенного периода времени. С другой стороны, перемещение населения, как с пересечением границ (например, массовое передвижение/наплыв беженцев), так и в пределах одного государства (например в результате стихийных бедствий или вооруженного конфликта), обычно является более массовым, незапланированным и непреднамеренным действием, возникшим в ответ на внезапное наступление кризиса. Перемещаемые лица видят в передвижении временное решение своих проблем, при этом они намерены вернуться назад как только позволят обстоятельства<sup>19</sup>.

18 См.: «Политика в области миграции Международной Федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца» (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *Policy on Migration*), ст. 9.1: «Ситуации перемещения населения часто связаны с миграцией населения», так как «перемещаемые лица могут быть не в состоянии вернуться домой или продолжать оставаться там, где они искали убежище. Таким образом, они могут встать на путь миграции, чтобы вернуться к нормальным условиям жизни в другом месте», примечание 15 выше.

19 Более систематизированное представление скользящей шкалы множественных критериев для разграничения явления миграции и перемещения населения можно представить следующим образом:

	МИГРАЦИЯ		ПЕРЕМЕЩЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ
(1) <i>Объект</i>	Отдельное лицо или небольшая группа лиц	←.....→	Большие массы людей, группы населения
(2) <i>Причина</i>	Медленно действующее давление или притяжение	←.....→	Внезапность воздействия
(3) <i>Передвижение</i>	Медленное и продолжительное	←.....→	Быстрое, с ускорением
(4) <i>Преднамеренность</i>	Преднамеренное действие	←.....→	Спровоцированное бегство
(5) <i>Намерение / временной горизонт</i>	Долговременное намерение	←.....→	Временное перемещение
(6 и т. д.)	(Дополнительные критерии скользящей шкалы)		

С оперативной точки зрения отличия очевидны, однако нельзя сказать, что они четкие и ясные: миграция обычно требует подхода с точки зрения социальной защиты и включает возможность индивидуального выбора, различные точки зрения и ограничения; помимо этого, принимая во внимание гуманитарный принцип нейтральности, миграции не следует ни противодействовать, ни содействовать. Перемещение населения обычно предполагает операции по предоставлению гуманитарной помощи, «ухода и обслуживания» в сочетании с попытками найти долговременное решение проблемы для всей массы людей, одним из основных предпочтений которых зачастую является возвращение домой. В принципе перемещения населения следует предупреждать.

В общем и целом, для того чтобы непосредственно и обобщенно отразить гуманитарную озабоченность, возникающую в связи со сложным и универсальным явлением миграции, лучше всего использовать дескриптивный подход, в основе которого лежит скорее «совокупность всех вызывающих озабоченность явлений», нежели выделение четких «категорий». Поэтому для определения политики Федерации в области миграции был выбран именно такой подход. Во введении к документу, где дается описание широкого спектра трудностей, с которыми могут столкнуться мигранты, делается следующий вывод:

«Чтобы в полной мере отразить явления, вызывающие гуманитарную озабоченность [...] приводимая здесь характеристика мигрантов носит намеренно широкий характер: мигранты — это лица, которые покидают свое привычное место жительства или спасают жизнь бегством, направляясь на новое место жительства, обычно за границу, в поисках более благоприятных возможностей, более безопасной жизни и перспектив лучшего будущего. Миграция может быть вольной или невольной, однако в большинстве случаев она предполагает комбинацию выборов и ограничений. Таким образом, среди всех прочих, в рамках настоящего подхода рассматриваются трудовые мигранты, мигранты без гражданства и мигранты, которые с точки зрения государственной власти считаются нерегулярными. Сюда также включаются беженцы и лица, стремящиеся получить убежище, несмотря на то, что они составляют особую категорию в рамках международного права»<sup>20</sup>.

В центре внимания сотрудники, работающие с местным населением – первичные работники гуманитарного сектора

Сложность задачи заключается не только в выборе концептуального подхода к миграции. Очень многое будет зависеть от того, кто именно будет

20 См.: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *Policy on Migration*, Introduction, p. 3, примечание 15 выше.

переводить положения выбранного подхода на язык гуманитарных действий. Ведь в конце концов именно на этом уровне, независимо от статуса мигрантов, и будет предоставляться помощь.

Вопрос о том, кому будет адресована политика в рамках национального общества, весьма деликатный: национальные общества играют важную вспомогательную роль, оказывая поддержку гуманитарным действиям государственных властей. Следовательно, местные органы власти могут истолковывать это таким образом, что при оказании помощи мигрантам национальные общества должны всемерно содействовать реализации законодательства, в том числе соблюдать разделение мигрантов по категориям, как это предусмотрено правом.

Однако это было бы неверной интерпретацией вспомогательной роли национальных обществ. Предварительным условием выполнения национальными обществами указанной роли является признание и уважение принципов Красного Креста и Красного Полумесяца со стороны государственных органов власти, принципов, которые отличны от тех, что лежат в основе действий государства. Сохранение такого различия абсолютно необходимо, чтобы дать Национальным обществам возможность непосредственной и беспристрастной работы с мигрантами для решения гуманитарных аспектов миграции. Именно поэтому так важно понять, какой конкретной аудитории в первую очередь адресована политика Федерации по вопросам миграции.

Безусловно, гуманитарные программы должны отвечать нуждам получателей помощи и проявлять к ним уважение. Программы следует составлять с учетом непосредственных отношений с бенефициариями и прочими работающими на местах заинтересованными сторонами. Чрезвычайно важное значение имеет тесная связь национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца с населением. Именно здесь гуманитарные императивы претворяются в действия и именно из этого источника гуманитарная деятельность Красного Креста и Красного Полумесяца черпает свою силу. Национальное общество, которое утратило связь с населением, становится «чужим в собственном сообществе», его взаимоотношения с коллегами теряют свою эффективность и оно перестает должным образом реагировать на нужды населения.

Поэтому политика Федерации в области миграции нацелена на тех, чьи действия определяются и подкрепляются этим документом, а именно на сотрудников национального общества, работающих непосредственно с населением. Политика Федерации в области миграции должна решительным образом отличаться от подхода государственных чиновников, которые призваны выполнять и гарантировать выполнение правовых предписаний и норм, рассматривающих мигрантов в зависимости от того, к какой категории они принадлежат. Сотрудники национальных обществ на местах должны действовать прежде всего в соответствии с принципом нейтральности и беспристрастности. Хотя их деятельность, как и деятельность всех других людей, должна совершаться в рамках соответствующей правовой базы, их



первоочередной задачей является не столько содействие выполнению законодательства и обеспечение гарантий его выполнения, сколько предоставление помощи и защиты уязвимым и нуждающимся слоям населения.

Указанное отличие еще раз подтвердила XXX Международная конференция, подчеркнув особую роль национальных обществ в предоставлении гуманитарной помощи незащищенным мигрантам «независимо от (правового) статуса последних». Существуют такие контексты и такие ситуации, в которых само положение государственного чиновника ограничивает его возможности по оказанию помощи людям, без проведения между ними различий.<sup>21</sup> Именно здесь и необходимо вступать в дело Красному Кресту и Красному Полумесяцу, чтобы выполнять свою особую гуманитарную миссию!

Вот почему политика Федерации в области миграции адресуется прежде всего работникам Красного Креста и Красного Полумесяца. Именно благодаря их деятельности Движение сможет и далее уделять «первоочередное внимание мигрантам, чье выживание, человеческое достоинство, а также физическое и психическое здоровье подвергаются непосредственной угрозе»<sup>22</sup>. Только благодаря их работе можно будет интегрировать усилия, объединяя «непосредственную помощь с предоставлением мигрантам юридических консультаций, направлением их в соответствующие организации и проведением различных форм адвокации»<sup>23</sup>. Только на их уровне можно будет реализовывать и поддерживать «связи, которые существуют внутри сообществ», и превращать их в составную часть общей деятельности национальных обществ, способствуя включению и интеграции мигрантов в общественную жизнь»<sup>24</sup>.

## Заключение

Итак, общее поступательное движение, намеченное Международной Федерацией в связи с разработкой нового подхода к гуманитарным аспектам миграции, состоит в следующем:

1. Прежде всего, при рассмотрении объекта гуманитарных действий в области миграции нам необходимо воздерживаться от включения мигрантов в ту или иную категорию (или их исключения из соответствующей категории). Вместо этого мы должны группировать объекты с точки зрения

21 Все чаще государственные чиновники считаются обязанными препятствовать оказанию помощи определенным категориям мигрантов и даже блокировать ее. Это происходит там, где правительства сосредоточивают все больше внимания исключительно на проблеме снижения миграции, в том числе при помощи правовых и административных мер, направленных на сокращение всякой помощи нерегулярным мигрантам до минимума и даже просто объявляя ее вне закона.

22 См.: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *Policy on Migration*, section 1: 'Focusing on the Needs and Vulnerabilities of Migrants', примечание 15 выше.

23 Там же, section 5: "Linking Assistance, Protection and Humanitarian Advocacy".

24 Там же, section 7: "Working Along the Migratory Trails".

гуманитарных нужд, которые могут испытывать мигранты, характеризуя последних как членов «сообщества, которое вызывает озабоченность»<sup>25</sup>.

2. Во-вторых, нам нужно систематически совершенствовать рекомендации на уровне гуманитарных работников на местах — там, где гуманитарный императив переводится на язык практических действий, а не на государственном уровне, где требуется соблюдать и проводить в жизнь правовые предписания, нормы и принципы разделения мигрантов на категории.

Таким образом, направление движения вперед вполне ясно. Как уже отмечалось, государства — участники XXX Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца одобрили такое направление движения, неявно признав различие между сферой ответственности правительства, со всеми присущими ему ограничениями в обеспечении средствами к существованию мигрантов, которые, возможно, «находятся вне общепринятых рамок системы здравоохранения, общественных и законодательных институтов», и сферой ответственности гуманитарного сектора, который способен предоставлять «незащищенным мигрантам гуманитарную помощь вне зависимости от их правового статуса»<sup>26</sup>.

Тем не менее действительная реальность выглядит несколько сложнее. Как уже пояснялось выше, во многих регионах наблюдается такая тенденция: правительство препятствует предоставлению помощи определенным категориям мигрантов, и даже целиком блокирует ее, практически ограничивая доступ «к тем возможностям, которые гарантируют уважение основополагающих прав [мигрантов]»<sup>27</sup>.

Таким образом, Движение, и особенно национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца, сталкиваются со значительными трудностями в смысле получения от правительства необходимого доступа ко всем категориям мигрантов для предоставления им гуманитарной помощи, доступа, который позволит добровольцам и сотрудникам на местах совершенствовать свою работу и со всей уверенностью в своих силах воплощать внекатегориальный и истинно гуманитарный подход к проблеме миграции, в то время как их лидеры будут обеспечивать им всю необходимую поддержку, в соответствии с решениями высших руководящих органов Движения.

25 Таким образом, общие принципы, провозглашаемые в рамках Политики Международной Федерации, формулируются с точки зрения действий, а не с точки зрения типологии: «1. Концентрация на нуждах и незащищенности мигрантов. 2. Включение проблемы мигрантов в программную деятельность гуманитарных организаций. 3. Оказание содействия устремлениям мигрантов. 4. Признание прав мигрантов. 5. Увязывание помощи и защиты с гуманитарной адвокацией в пользу мигрантов. 6. Создание партнерств в интересах мигрантов, 7. Работа на путях следования мигрантов, 8. Оказание помощи мигрантам, возвращающимся на родину. 9. Гуманитарная помощь при перемещении населения. 10. Снижение тяжести проблем миграции для тех сообществ, откуда прибывают мигранты».

26 См.: 30th International Conference, 'Declaration: Together for Humanity', примечание 10 выше.

27 Там же.



## ДИСКУССИЯ



# Должны ли действительно быть равными обязательства государств и вооруженных групп в соответствии с международным гуманитарным правом?

Марко Сассоли и Юваль Шейни

*Появление в Журнале новой рубрики «Дискуссия» — это стремление стимулировать размышления и обдумывание вызывающих в настоящее время разногласия вопросов этического, правового и практического порядка, которые связаны с гуманитарной деятельностью.*

*Для этой первой дискуссии Журнал попросил двух членов редакционного совета, **профессора Марко Сассоли** и **профессора Юваля Шейни**, высказать свои мнения по вопросу равенства государств и вооруженных групп в соответствии с международным гуманитарным правом.*

*Ключевой вопрос заключается в том, реалистично ли применять действующий в настоящее время правовой режим к негосударственным вооруженным группам. Как могут вооруженные группы, имея иногда очень ограниченные средства и низкий уровень организации, выполнять такие же обязательства, что и государства? Что может стимулировать вооруженные группы к соблюдению норм, которые были приняты их противниками? Почему они должны уважать какие-то правила, если сам тот факт, что они взялись за оружие, вступив в борьбу с государством, уже поставил их вне закона?*

*Все участники настоящей дискуссии движимы желанием обеспечить более эффективную правовую защиту всем лицам, затронутым вооруженными конфликтами. Профессора Сассоли и Шейни согласились изложить совершенно разные позиции: профессор Сассоли считает, что следует пересмотреть принцип равенства и заменить его скользящей шкалой обязательств, а профессор Шейни отвергает это утверждение.*

*Участники дискуссии упростили свои сложные юридические аргументы ради ясности и краткости. Читатели Журнала должны помнить о том, что в действительности правовые позиции участников дискуссии имеют более тонкие оттенки, чем это может показаться в ходе данного обсуждения.*





## В поисках решения проблемы принципиального неравенства вооруженных групп и государств: скользящая шкала обязательств

**Марко Сассоли\***

Марко Сассоли является директором Департамента международного права и международных организаций, профессором международного права Университета г. Женевы и адъюнкт-профессором Университета Квебека в Монреале (Канада), он также член редакционного совета *Международного журнала Красного Креста*.

Когда возникает вопрос о том, есть ли и должны ли быть у государств (и, естественно, у правительственных вооруженных сил, которые их представляют) и негосударственных вооруженных групп равные обязательства по международному гуманитарному праву (МГП), тогда те, кто выступает за его строгое соблюдение в стремлении обеспечить лучшую защиту жертвам вооруженных конфликтов, оказываются перед дилеммой. С одной стороны, догма, заключающаяся в том, что все стороны в вооруженном конфликте равны перед МГП (далее — «догма»), является кардинальным принципом этого свода права, и есть убедительное теоретическое обоснование — и даже более весомые практические причины — того, что такой принцип следует равным образом применять и в немеждународных вооруженных

\* Марко Сассоли хотел бы поблагодарить г-жу Линдси Кэмерон, магистра права, соискателя степени доктора наук в Университете г. Женевы, за ее ценные замечания и редактирование настоящего текста.



конфликтах (НМВК)<sup>1</sup>. С другой стороны, законно задать вопрос: реалистичны ли такие ожидания? Это оправданное опасение: нереалистичные нормы никого не защищают, они, скорее, могут уничтожить желание соблюдать даже выполнимые нормы МГП. Как вооруженные группы, так и правительства оказываются в затруднительном положении. Вполне понятно, что правительственные силы хотят, чтобы их противник уважал те же нормы, которыми связаны и они. С другой стороны, сама мысль о том, что вооруженная группа (которую правительство всегда классифицирует как состоящую из преступников, если не «террористов») может в каком-либо отношении быть приравнена к суверенному государству, звучит как ересь для правительств, одержимых вестфальской концепцией государственного суверенитета. Что же касается самих вооруженных групп, некоторым из них, может быть, и нравится идея обладать теми же правами, что и их противники, но у большинства таких групп гораздо меньше желания — и, до определенной степени, возможностей — выполнять те же самые обязательства. Я, конечно, вижу и понимаю опасности, связанные с отказом от постулата, и признаю, что нелегко согласовать правила, которые были бы обязательными для вооруженных групп, если они не распространяются на обе стороны. Тем не менее здесь я выступаю за отказ от догмы, чтобы начать обсуждение, за инициативу которого я благодарен *Журналу*.

Во время международных вооруженных конфликтов (МВК) догма проистекает из необходимости разделения между *ius ad bellum* (которое сегодня превратилось в *ius contra bellum*, право, запрещающее применение силы в международных отношениях) и *ius in bello* (правом, регулирующим то, каким образом такая сила может применяться). Время от времени, особенно когда государства убеждены, что у них особенно благородная задача, они пытаются поставить это разделение под вопрос, но они признали его в нормах договорного права. С практической точки зрения без этого невозможно добиться соблюдения гуманитарного права, поскольку — по крайней мере, для воюющих — всегда спорным остается вопрос, кто из них использовал силу в соответствии с *ius ad bellum*, а кто нарушает *ius contra bellum*. С гуманитарной точки зрения жертвам конфликта с обеих сторон нужна одинаковая защита, и вовсе не обязательно, что они несут ответственность за нарушения *ius contra bellum*, совершенные «их» стороной.

Для МГП немеждународных вооруженных конфликтов догма не столь очевидна. Конечно, общая статья 3 Женевских конвенций четко предписывает, что «каждая из находящихся в конфликте сторон» обязана соблюдать

1 Я и сам писал: «[Е]сли бы в МГП не соблюдался принцип равенства перед ним воюющих в период немеждународных вооруженных конфликтов, у него было бы еще меньше шансов на соблюдение». Marco Sassòli, Antoine Bouvier, and Anne Quintin, *How Does Law Protect in War?*, 3rd edn, ICRC, Geneva, 2011, p. 347.

ее положения. Протокол II намеренно ничего не говорит по этому вопросу. В ходе исследования обычного международного гуманитарного права, проведенного Международным Комитетом Красного Креста (Исследование обычного МГП), было обнаружено, что применение обширного свода норм обычного права к НМВК основывается исключительно на практике государств. Но почему вооруженные группы должны быть связаны нормами, созданными практикой и *opinio iuris* своих противников? Кроме того, технически не существует никакого международного *ius ad bellum* в НМВК, поскольку такие конфликты и не оправдываются, и не запрещаются международным правом. *Ius contra bellum* для НМВК состоит из национального законодательства. Монополия государственных органов на использование силы присуща самой концепции вестфальской модели государства. Национальное законодательство всех государств запрещает всем, кроме государственных органов, представляющих его, участвовать в вооруженном конфликте с кем-либо. МГП не обязывает государства принимать внутренние законы, которые предусматривают равное обращение с членами повстанческих сил и лицами из состава государственных вооруженных сил. Правительства и вооруженные группы глубоко неравноправны перед лицом национального права, и такие национальные законы не нарушают МГП. Оставляет ли подобное неустранимое неравенство воюющих в НМВК возможность для равного применения гуманитарного права?

Даже для самого МГП возникает вопрос, реалистично ли равным образом относиться к таким принципиально неравноправным сторонам, как государства и вооруженные группы. В реальности считается — правильно или неправильно, — что большинство вооруженных групп игнорируют МГП, и потому что не знают его, и намеренно ведя военные действия методами, противоречащими его основным принципам, таким как принцип проведения различия. Действительно, многие вооруженные группы считают, что их единственный шанс одержать верх над несравнимо более сильными как в военном, так и в технологическом отношении правительственными силами, заключается в том, чтобы нападать на «легкодоступные цели», а именно на гражданских лиц, атакуя моральное состояние гражданского населения в надежде, что оно не будет поддерживать правительство. Более слабый в военном отношении «беззаконник» не уважает право, но рассматривает такие его нарушения, как террористические акты и акты вероломства, как единственную возможность избежать абсолютного поражения. Поставить вооруженные группы вне закона и навесить на них ярлык «террористов» оказывается иногда равнозначно самосбывающемуся пророчеству. Кроме того, сотрудники гуманитарных организаций на местах свидетельствуют о том, что иногда возможен с некоторыми хорошо организованными вооруженными группами, которые контролируют территорию, даже диалог о гуманитарных проблемах или получении доступа к жертвам войны. Но не диалог о соблюдении такими группами основных правовых норм. Для многих гуманитарных организаций безопасность их собственного персонала и признание их

деятельности являются такими важнейшими задачами, что диалог о нарушениях, совершенных этими группами, рассматривается как предприятие весьма рискованное. Конечно, неправительственные организации (НПО), такие как «Женевский призыв» (Geneva Call) сумели добиться принятия обязательств соблюдать нормы, касающиеся некоторых очень определенных вещей, например применения противопехотных мин или вербовки детей-солдат, а также следить за выполнением этих обязательств. Тем не менее гораздо труднее добиться у некоторых групп отказа от практики использования смертников для нападений на гражданских лиц, захвата заложников или использования «живых щитов» в качестве обычных методов ведения войны.

Мне могут возразить, что эта мрачная картина равным образом отражает и поведение многих правительственных вооруженных сил, которые ведут вооруженные конфликты. Мало кто из них может похвастаться строгим соблюдением МГП. Степень пренебрежения правом тем не менее гораздо выше у большинства вооруженных групп, а не у большинства правительственных сил. Кроме того, есть и еще очень важный момент: такое положение дел, видимо, объясняется не только нежеланием, но, в отношении некоторых норм, и отсутствием возможностей. Более того, хотя нападения правительственных сил на командиров вооруженных групп считаются вполне законными, их уничтожение лишь увеличивает неспособность группы соблюдать многие нормы, поскольку командиры часто являются единственными лицами, которые в состоянии обеспечить соблюдение норм права своими подчиненными.

НМВК по определению ведутся как вооруженными группами, так и правительственными вооруженными силами. Если применимое право принимает во внимание только потребности, трудности и желания последних, хотя заявляется о том, что оно применимо по отношению к обеим сторонам, оно будет еще более нереалистичным и неэффективным. Если правительственные силы и вооруженные группы равноправны, нам придется проверить каждую норму и посмотреть, могла ли вооруженная группа при наличии желания соблюдать эту норму и при этом не потерпеть неизбежного поражения в конфликте. Это справедливо в отношении не только существующих, заявленных и вновь предлагаемых норм МГП, но и в отношении любого толкования. Государства предпринимают эту проверку реальности сами, поскольку они являются законодателями. Для вооруженных групп такая проверка не проводится. Если некоторые нормы нереалистичны для вооруженных групп, а мы тем не менее заявляем, что они применимы по отношению к ним, это приведет не только к нарушениям этих норм — это подорвет доверие к *другим* нормам, которые вооруженные группы в состоянии выполнять, и снизит их защитный эффект.

Если применять одни и те же нормы к обеим сторонам, то сомнения в реалистичности некоторых правовых положений можно продемонстрировать на пяти примерах. Во-первых, тенденция, наблюдаемая в наше время в работе международных уголовных трибуналов, МККК и ученых, заключающаяся в сближении права НМВК с правом МВК, в основном, посредством

предполагаемых обычных норм, может иметь и негативный побочный эффект. Будет утверждаться, что вооруженные группы связаны нормами, которые выполнить в состоянии только государства и которые были предназначены для выполнения государствами в ходе конфликтов между ними. Во-вторых, к аналогичному результату может привести все усиливающаяся интеграция стандартов права прав человека в МГП. В-третьих, сочетание минимально допустимого 18-летнего возраста и широкого запрета вовлекать детей в вооруженные группы приводит к требованию, которое не позволит членам вооруженных групп оставаться со своими семьями и получать поддержку всего населения, от имени которого они (по их заявлениям) сражаются. В-четвертых, обычное определение ограбления — например, предлагаемое теми, кто борется с компаниями, разграбляющими природные ресурсы в зонах конфликтов, — оказывается дискриминационным в отношении вооруженных групп, потому что включает любое присвоение без согласия владельца. Поскольку определение владельца отсутствует в международном праве, считается, что он определяется в национальном праве. Однако в соответствии с национальным законодательством в большинстве стран владельцем является правительство (государство). Это означает, что вооруженные группы совершают военное преступление грабежа, продолжая эксплуатацию природных ресурсов на территории, находящейся под их контролем, возможно, даже на территории лиц, за которых они сражаются, даже если они используют вырученные средства в интересах местного населения или продолжают свою борьбу за этих людей. В-пятых, развитие таких понятий, как ответственность командования, в практике международных уголовных трибуналов и правозащитных НПО может привести к невыполнимым требованиям, предъявляемым лидерам вооруженных групп, в которых не принимается во внимание организация вооруженных групп (вынужденных часто действовать скрытно), принципиально отличающаяся от организации государств.

Я думаю, что эти вопросы заслуживают серьезного анализа, к которому желательно привлечь практиков (в нашем случае — членов вооруженных групп и солдат), что может привести к тому, что мы откажемся от аксиомы равенства воюющих в НМВК.

Захватывающее дух открытие обычных норм, применимых в период НМВК, которые соответствуют нормам договорного права, применимого во время МВК, и желание МККК провести консультации с правительствами о возможности развития договорного права, в частности права, применимого к НМВК<sup>2</sup>, должны, конечно, приветствоваться с точки зрения всех многочисленных жертв насилия и произвола в ходе НМВК по всему миру. Кроме того, чем более сходными становятся нормы, применимые к МВК и НМВК, тем более спорным оказывается

2 См.: Якоб Келленбергер, Президент МККК, Усиление правовой защиты жертв вооруженных конфликтов, 12 мая 2011 г.: <http://www.icrc.org/rus/resources/documents/statement/ihl-development-statement-210910.htm> (последнее посещение 15 мая 2011 г.).

теоретически противоречивый и политически деликатный вопрос классификации некоторых вооруженных конфликтов (в частности, смешанных). Возможно, справедливо и то, что правительственные силы будут в состоянии прекрасно соблюдать те же самые правила в обеих категориях вооруженных конфликтов. Многие вооруженные группы, с другой стороны, никак не смогут выполнять весь свод норм, применимых к МВК.

Это может привести к тому, что мы будем применять скользкую шкалу обязательств по отношению к ним. Чем лучше организована вооруженная группа и чем стабильнее осуществляемый ею контроль над территорией, тем более близкими ко всему своду МГП международных вооруженных конфликтов будут применимые нормы. Во время гражданской войны в Испании, например, обе стороны могли бы соблюдать почти все эти нормы, потому что обе стороны контролировали территорию, осуществляли управление ею и сражались, в основном используя регулярные армии. В то же время, хотя контроль над территорией со стороны вооруженной группы не является обязательным требованием для применимости МГП НМВК, нельзя представить себе, как группа, вынужденная скрываться на территории, находящейся под контролем правительства, могла бы выполнять многие из позитивных обязательств, предусматриваемых МГП. Мне могут возразить, что многие из этих обязательств возникают только, если сторона осуществляет определенные виды деятельности. Таким образом, каждая вооруженная группа, просто никого не задерживая, фактически в состоянии соблюдать обычный запрет на произвольное задержание, который толкуется в исследовании обычного права, осуществленном МККК, как включающий необходимость того, чтобы основания для любого интернирования были предварительно установлены законным образом. Однако такое требование является нереалистичным и, скорее всего, приводит к суммарным казням противников, которые сдаются.

Какие нормы могут и, следовательно, должны соблюдаться и в каких обстоятельствах, — это, как совершенно очевидно, необходимо подробно изложить. Это не должно зависеть от способности данной вооруженной группы соблюдать определенные нормы, но должно определяться в общем плане (для конкретных категорий вооруженных групп) и *in abstracto*, кроме того, должен сохраниться гуманитарный минимум. Иначе слабой вооруженной группе будет позволено, например, преднамеренно нападать на гражданских лиц, если это является ее единственным реальным способом ослабления правительства.

Такая скользкая шкала обязательств не будет чем-то революционным. Порог применимости Дополнительного протокола II, который гораздо выше, чем порог применимости общей статьи 3 Конвенций, уже предусматривает подобную скользкую шкалу. По поводу такого высокого порога применимости часто высказываются сожаления, но, возможно, он реалистичен для вооруженных групп. Действительно, только вооруженные группы, которые контролируют территорию (что является одним из условий применения Протокола, но не статьи 3), могут быть в состоянии соблюдать определенные нормы Протокола.

Применять такую скользящую шкалу по отношению к обеим сторонам было бы абсурдным. Напротив, чем слабее противники, тем легче правительственным силам соблюдать МГП. Поэтому мы должны отказаться от фикции равноправия воюющих и обязывать полностью соблюдать обычные и конвенционные нормы МГП только правительства, от их противников требовать соблюдения лишь в зависимости от их возможностей. Это соответствует реальным ожиданиям современных правительственных сил, сражающихся с вооруженными группами. Какой солдат Международных сил содействия безопасности (ISAF) ожидает (в смысле «полагает»), что талибы будут соблюдать те же нормы, соблюдения которых требует от него его командир? Информирование правительств и их солдат о том, что их противники не связаны теми же нормами, также уменьшает опасность нарушений, совершаемых под предлогом принципа взаимности, если противник нарушает нормы. И хотя нарушения МГП на основании этого принципа взаимности повсеместно считаются незаконными деяниями, он по-прежнему используется в качестве аргумента и оправдания для многих нарушений — и может привести к эскалации варварства во многих вооруженных конфликтах.

В заключение оговорка: значение отказа от принципа равенства воюющих нельзя переоценивать. В основном, страдания людей во время НМВК не являются результатом пренебрежения теми нормами, которые отдельные негосударственные вооруженные группы могут не соблюдать из-за вполне объективных трудностей. К ним приводят нарушения — обеими сторонами — тех норм, которые каждый человек способен соблюдать в любой ситуации: не насиловать, не применять пыток, не убивать тех, кто находится во власти противника или является беспомощным. Приспособить некоторые нормы к тому, что сторона действительно может сделать, просто лишит ее возможности оправдать свое непризнание режима в целом. Равенство воюющих является фикцией в НМВК. Это подрывает МГП. Поскольку этот корпус права применяется к (нежелательной) реальной ситуации, он должен принимать во внимание последствия такой реальности и принимать это во внимание во всех своих нормах и принципах, если мы хотим, чтобы МГП и дальше имело реальное воздействие.





## Отвечая Марку Сассоли: контраргументы

### Юваль Шейни\*

Юваль Шейни — сотрудник кафедры им. Херша Лаутерпахта, специалист в области публичного международного права на юридическом факультете Еврейского университета Иерусалима. Он также является членом редакционного совета *Международного журнала Красного Креста*.

Призыв профессора Марко Сассоли пересмотреть существующую «догму» МГП — принцип равенства воюющих в асимметричных конфликтах, в которых участвуют как государства, так и негосударственные акторы, конечно, можно назвать стимулирующим (если не провокационным) по своему характеру. Не возникает вопросов относительно того, что МГП страдает от хронических проблем с его соблюдением во время НМВК, в которых с одной стороны участвуют сильные государства, а с другой — слабые вооруженные группы с ограниченными возможностями; очевидно и то, что проблемы с соблюдением права тесно связаны с вопросами возможностей и военными соображениями (то есть стороны, которые окажутся в невыгодном с военной точки зрения положении, если они будут соблюдать нормы МГП, способны скорее пойти на нарушения МГП). Эти проблемы с соблюдением права могут усугубляться идеологическими склонностями отдельных негосударственных акторов, которые отвергают моральные ценности, лежащие в основе МГП, и тем фактом, что нормы МГП стали более строгими с течением лет: чем выше поставлена нормативная планка в ходе НМВК (в результате распространения

\* Юваль Шейни хотел бы выразить благодарность г-ну Яли Шерешевскому и профессору Габриэлле Блюм за их ценные комментарии к более раннему варианту статьи.



норм МГП, регулирующего МВК, на условия немеждународных конфликтов и дополнительной ролью в этом международного права прав человека и международного уголовного права), тем больше разрыв — разрыв между нормами и тем, как негосударственные акторы могут и готовы себя вести. Таким образом, Сассоли прав, критикуя распространение сферы действия норм как контрпродуктивное для соблюдения МГП.

И все же надо быть очень осторожным, чтобы не выплеснуть из ванны ребенка вместе с водой. Отделавшись от принципа равенства воюющих, мы рискуем открыть ящик Пандоры, что может подвергнуть опасности легитимность и эффективность МГП и привести к еще худшему — а не лучшему — соблюдению его норм. Во-первых, тесное увязывание объема обязательств по МГП с организационными возможностями и военными соображениями, как это предлагает Сассоли, представляет собой опасную уступку практическим обстоятельствам, что может ослабить стимулы к соблюдению и поставить под вопрос применимость МГП к изменяющейся обстановке поля боя. Хотя и разумно создать некоторую степень корреляции между ожидаемым поведением, которое подразумевается нормами МГП, и возможностями любых конкретных воюющих, надо помнить, что основной *raison d'être* МГП является не полное соблюдение всех его норм, но, скорее, защита гуманитарных ценностей (высокие показатели соблюдения являются средством для достижения цели, а не самой целью). И, снижая число нарушений, скользящая шкала обязательств не будет стимулировать стороны к наращиванию их потенциала для соблюдения права таким образом, чтобы это могло привести к более эффективной гуманитарной защите. Напротив, в соответствии со схемой, предлагаемой Сассоли, стороны получают сильный стимул не расширять свои возможности (например, путем создания лагерей для военнопленных или приобретения более избирательного оружия), поскольку это не только отвлечет скудные ресурсы от их военных операций, но и наложит на эти операции новые правовые ограничения. Далее, если наличие возможностей действительно является решающим фактором при определении объема обязательств в соответствии с МГП, тогда трудно понять, почему это соображение не будет применяться к асимметричным межгосударственным конфликтам, в которых будут участвовать развитые и развивающиеся страны. Таким образом, привязывание объема обязательств к возможности выполнять их может вызвать злополучную «гонку вниз», что приведет к значительной эрозии гуманитарной защиты во многих вооруженных конфликтах, если не в большинстве таковых.

В том же ключе представляется, что Сассоли, полагая, будто «нерелигиозно» ожидать от негосударственных акторов выполнения обязательств по МГП (например, принципа проведения различия), поскольку это поставит их в невыгодную ситуацию с военной точки зрения, придает слишком большое значение военным соображениям за счет гуманитарной миссии МГП, которая ограничивает пространство для *raison d'état* при планировании и осуществлении военных операций. Признав, что стороны

в вооруженном конфликте — как государства, так и негосударственные структуры — могут поставить на первое место победу, а соблюдение МГП — на второе, мы нанесем жестокий удар по репутации МГП как не подлежащему обсуждению набору дополнительных ограничений, которые сужают имеющиеся у воюющих сторон возможности для ведения военных действий. Итак, вместо того, чтобы требовать от воюющих сторон направлять насилие, которое они применяют, в законное русло и создавать для этого соответствующий потенциал и военную стратегию, мы приходим к тому, что молчаливо смиряемся с тактикой боя, которая грубо попирает гуманитарные ценности. Более того, как только принцип равенства воюющих будет принесен в жертву военным соображениям, станет очень трудно не допустить аналогичных уступок военной необходимости в других условиях конфликтов. Здесь снова, как только исключения из принципа равенства воюющих будут допущены в отдельных случаях, законность требования применять этот принцип в других ситуациях будет скомпрометирована.

Во-вторых, отход от принципа равенства воюющих может лишить МГП силы закона в глазах заинтересованных групп внутри государств, участвующих в асимметричных конфликтах, и ослабить стимулы этих государств к выполнению своих обязательств в соответствии с МГП. Конечно, государства, участвующие в асимметричных конфликтах, уже жалуются на эрозию принципа равенства воюющих, потому что негосударственные акторы плохо выполняют свои обязательства по МГП, институт репрессалий воюющих выхолащивается и те, кто соблюдает МГП, попадают в невыгодное положение с оперативной точки зрения, сражаясь с нерегулярными силами, которые действуют, находясь среди гражданского населения. Кроме того, соблюдение права государствами чаще привлекает более пристальное внимание и чаще оказывается объектом коллективных усилий по принуждению, чем поведение их негосударственных противников. Тем не менее принцип равенства воюющих и некоторое обещание — хотя и символическое — взаимности при соблюдении, которое он содержит, играет положительную роль в поощрении государств к соблюдению права. Принцип, или миф, равенства воюющих символизирует связь между МГП и понятиями рыцарства, профессионализма, «честной игры» и справедливости, которые являются историческими строительными блоками, создающими легитимность МГП в глазах комбатантов и широкой общественности. Он также объясняет желание государств — что очень важно — распространить применение МГП к НМВК (как это продемонстрировано подготовительной работой (*travaux préparatoires*) и официальными комментариями к общей статье 3 Женевских конвенций, статье 43 Дополнительного протокола I и статье 1 Дополнительного протокола II). Следует заметить, что даже в условиях одностороннего соблюдения государства-участники все же могут считать, что полезно выполнять свои обязательства по МГП, поскольку это может помочь им поддерживать высокий моральный дух, противостоя своим негосударственным и нарушающим право противникам. Нарушение

существующего равновесия «соблюдение — легитимность» требованием того, чтобы государства соблюдали более высокие стандарты, не ожидая взаимности или дивидендов от прекрасного послужного списка в области соблюдения права, может лишить их важного стимула соблюдать право и привести к тому, что они попытаются избежать выполнения своих обязательств совсем (например, отрицая применимость МГП или характеризуя его ключевые нормы как «непонятные»).

Следовательно, я выступаю против отмены догмы равенства воюющих, поскольку такой шаг может несколько улучшить соблюдение права некоторыми негосударственными акторами, но может и способствовать тому, что другие воюющие — как государства, так и негосударственные структуры — поставят под вопрос легитимность и применимость важных принципов МГП. Таким образом, отказ от принципа может принести больше вреда, чем пользы. И все же Сассоли прав, заметив, что стандарты МГП должны быть реалистичными и учитывать условия поля боя и материальные возможности. Итак, как можем мы примирить догму с реальным несоответствием между военными потребностями и возможностями, которые характерны для асимметричных конфликтов? Я бы предложил три возможных пути для поисков решения этой головоломки: принятие рамки «общих, но дифференцированных обязанностей» для некоторых стандартов МГП<sup>3</sup>, дополнение МГП правом прав человека и несколько различные методы принуждения, учитывающие вышеупомянутую разницу в возможностях. Вместе и по отдельности эти методы приспособления признают необходимость некоторой скользящей шкалы обязательств (или ожиданий соблюдения), не отказываясь от принципа равенства воюющих в целом.

Прежде всего, можно сказать, что МГП уже содержит разные стандарты для воюющих, если говорить о таких стандартах, как необходимость принять «практически возможные меры предосторожности» для предотвращения сопутствующего ущерба (статья 57 Дополнительного протокола I), принятие «практически возможных мер» для предотвращения или пресечения нарушений (статья 86 Дополнительного протокола I) или «всех возможных мер» для розыска погибших и раненых (статья 8 Дополнительного протокола II). Поскольку то, что практически возможно, зависит от условий и связано с имеющимися возможностями, справедливо предположить, что от вооруженных сил богатого воюющего государства ожидать будут большего, чем от разношерстного негосударственного ополчения. Поэтому профессор Габриэлла Блум из Гарварда справедливо замечает, что МГП, как и международное экологическое право, может включать доктрину «общих, но дифференцированных обязанностей» (ОДО), при некоторых различиях в конкретных обязательствах, налагаемых на воюющие стороны. Например, она утверждает, что «общий-но-дифференцированный принцип проведения

3 См. об этом: Gabriella Blum, 'On a Differential Law of War', in *Harvard International Law Journal*, Vol. 52, No. 1, 2011, p. 163.

различия и обязанность принимать меры предосторожности при нападении могут налагать ответственность значительно более высокого уровня на более богатые или более технологически развитые страны, чем на бедные»<sup>4</sup>.

Следует, однако, заметить, что подход по принципу ОДО, представленный здесь, является одновременно и шире и уже по объему, чем подход, за который выступает Сассоли. Он шире, потому что применяется не исключительно к НМВК; напротив, делается заявление, что эта доктрина является неотъемлемой частью МГП, которая применима ко всем конфликтам между несопоставимыми по мощи вооруженными силами. Он уже, потому что не включает большинство норм МГП — принимаются во внимание только некоторые стандарты, зависящие от условий. Вот почему его отрицательное воздействие на основные гуманитарные ценности ограничено. Если посмотреть глубже, можно сказать, что подход по принципу ОДО не ставит под вопрос принцип равенства воюющих; он, скорее, является применением этого принципа: реальное равенство требует от нас по-разному обращаться с субъектами права, находящимися в разных обстоятельствах.

Вторая мера по приспособлению, которую я бы предложил, связана с дополнением стандартов МГП нормами международного права прав человека. Сассоли прав, предупреждая нас о распространении сферы действия норм — то есть навязывании сторонам в НМВК обязательств (и стандартов международного уголовного права), которые они никак не могут выполнить сейчас или в обозримом будущем. Однако не столь понятно, существует ли действительно необходимость в дополнении минимальных обязательств в соответствии с МГП, которые подлежат выполнению всеми сторонами, нормами МГП, которые бы применялись только к государству — стороне в конфликте (в нарушение принципа равенства воюющих сторон). Более удачным подходом могло бы быть сохранение *inter partes* принципа равенства воюющих — что, как сказано ранее, является фактором, придающим легитимность нормам МГП, и может способствовать соблюдению сторонами в конфликте их взаимных обязательств по МГП. Это позволяет также рассмотреть другие аспекты поведения государств, которые могут посягнуть на гуманитарные ценности, применяя стандарты, вытекающие из международного права прав человека (в той степени, в которой они применимы к нашим обстоятельствам). В отличие от МГП право прав человека не основывается на понятии равенства или взаимности; поэтому его несимметричное применение (предположив, что негосударственные акторы имеют меньше обязательств по правам человека, чем государства) вызывает меньше доктринальных возражений, чем отход от принципа равенства воюющих в МГП. Поскольку право прав человека не обременено «багажом» взаимности, который сопровождает нормы МГП, оно является более благоприятной правовой территорией для разработки асимметричных обязательств, чем последний свод правовых норм.

4 Там же, р. 194.

Более того, привлечение права прав человека можно рассматривать как корректирующую меру, которая компенсирует некоторое неравенство, свойственное статусу воюющих в НМВК. Как отмечает Сассоли, негосударственная сторона в конфликте является субъектом уголовного права государства, на чьей территории она действует; таким образом, действия членов ополчения, которые, к примеру, и не нарушали МГП, могут тем не менее повлечь за собой персональную уголовную ответственность в соответствии с национальным правом. Требование соблюдения государствами норм международного права прав человека также вводит внешние правовые стандарты, которые могут иногда быть более строгими, чем стандарты МГП. Таким образом, сохраняется, а не нарушается принцип равенства воюющих: обе стороны должны соблюдать те же самые нормы МГП (смягченные вышеупомянутым принципом ОДО), и обе стороны подчиняются дополнительным правовым стандартам, вытекающим из иных источников, нежели МГП.

И последнюю меру приспособления, которую я предлагаю рассмотреть, можно обнаружить в области правоприменения. Даже если мы отвергаем предложение Сассоли о том, что разные обязательства по МГП должны быть у государств и негосударственных акторов, мы все же можем обратить внимание на практическую пользу применения разных правоприменительных ресурсов для рассмотрения нарушений со стороны государств и негосударственных структур. Может случиться так, что в некоторых ситуациях конфликта обеспечение соблюдения норм МГП государствами представляет собой более эффективную стратегию для правоприменительных органов третьих сторон, если учесть многочисленные рычаги, которые можно задействовать в отношении государств (но не против негосударственных акторов). Более того, международное сообщество может иногда — хотя не обязательно всегда — занять менее терпимую позицию по отношению к правонарушениям одного из своих членов, чем по отношению к нарушениям незаконной группировки с шаткими правоприменительными институтами (так же, как национальные правоприменители могут предпочесть уделить больше времени и энергии расследованию коррупции на высоком, а не на низком уровне правительства). В таких случаях избирательное правоприменение может рассматриваться в качестве корректирующей меры, что несколько нейтрализует высокий статус государств по сравнению с негосударственными акторами в международной жизни и большое влияние, которое первые имеют на законотворчество в области МГП. В любом случае, избирательное обеспечение соблюдения права (которое в свою очередь ставит множество проблем, связанных с легитимностью и эффективностью), открыто не бросает вызов принципу или мифу равенства воюющих. И далее, пока можно сохранять «разделение звука» между реальными и потенциальными действиями по обеспечению соблюдения норм права, можно сообщить всем участвующим в конфликте сторонам, что от них ожидается полное и равное соблюдение права.

Подводя итог, можно сказать, что принцип равенства воюющих играет важную роль в легитимизации МГП и в содействии соблюдению правовых

норм. Хотя Сассоли прав, предупреждая о нормативном распространении сферы действия норм и о том, что неправильно ожидать, что негосударственные акторы могут сделать больше, чем они действительно могут, вопрос о разнице между возможностями государств и негосударственных акторов может быть решен путем применения принципа ОДО в некоторых областях МГП с использованием стандартов права прав человека с тем, чтобы у государства были более строгие нормы поведения и — там, где это необходимо, — избирательное обеспечение соблюдения МГП. Вместе или по отдельности эти корректирующие методы представляются более перспективными для решения существующих вопросов, нежели прямой отказ от принципа равенства воюющих.

## Банды как вооруженные группы

**Дженнифер М. Хейзен**

Доктор Дженнифер М. Хейзен, стипендиат факультета общественно-политических отношений им. Линдона Джонсона Техасского университета (г. Остин). В сфере ее научных интересов, среди прочего, такие явления, как вооруженные группы, динамика конфликтов и процессы построения мира по завершении конфликтов.

### Краткое изложение

*Банды давно считаются источником насилия и опасности, но сейчас их все чаще воспринимают как причину нестабильности и угрозу для государства. Однако действуют банды главным образом вне ситуаций конфликта, что дает повод для вопроса: «Разумно ли пытаться понять такое явление, как банда, рассматривая его через призму конфликта?» Также между вооруженными группами и бандами существуют заметные различия в том, что касается неуправляемой территории, государства, насилия и самодостаточной устойчивости. Лишь немногие банды становятся настолько мощными, что начинают представлять угрозу для государства; поэтому трудно сравнивать их с другими вооруженными группами и необходимо при анализе обращать больше внимания на их специфику.*

.....

*...люди могут быть цивилизованными только тогда, когда есть другие, неизбежно менее цивилизованные люди, которые их охраняют и кормят.*

Джордж Оруэлл «Редьярд Киплинг» (1942 г.)



Городское насилие характеризуют как явление, присущее определенной местности и ничем не сдерживаемое<sup>1</sup>. Такой образ насилия, тиражируемый средствами массовой информации, создал атмосферу страха и повсеместного ощущения опасности, не зависящего от реальной ситуации на местах. Дискуссии о городах, где насилие стало обычным явлением, напоминают исследования гражданских войн, для подобных обсуждений характерна такая же озабоченность, как и тревога, которую вызывают несостоявшиеся, погрузившиеся в анархию и беззаконие, оставшиеся без управления государства. Однако в таких поверхностных описаниях часто не раскрываются глубинная динамика насилия и конфликта, причины, по которым люди берутся за оружие и участвуют в актах насилия, не анализируется концентрация насилия в отдельных районах в остальном стабильных стран и городов, природа преступников и их жертв, а также структура государственного управления в странах, сильно страдающих от насилия. В настоящее время дискуссия о городском насилии и бандах присущи драматизация проблемы, чрезмерные обобщения в отношении насилия, упрощенный взгляд на природу банд и тенденции к оправданию жестких мер, принимаемых правительствами.

Подавляющее большинство насильственных смертей вызвано насилием вне ситуаций вооруженных конфликтов<sup>2</sup>. Эти смерти являются результатом действия нескольких факторов: преступного насилия, межличностного насилия, организованной преступности, торговли наркотиками, гангстерского насилия, насилия, совершаемого под руководством государства, политического насилия. Пытаясь разобраться в феномене насилия в районах, где не происходит конфликтов, ученые и практики, чтобы осмыслить ситуацию насилия в наших городах, используют широко распространенные теории вооруженных групп и вооруженного конфликта, взятые из полемиологической литературы и основанные по большей части на изучении гражданских войн. Криминологи давно считают банды проблемой уголовного характера, которую нужно решать с помощью мер по поддержанию законности и порядка. Политологи идут на шаг дальше, рассматривая банды как повстанческие образования. На банды все больше указывают как на причину насилия, фактор нестабильности, отсутствия безопасности и на угрозу государству. В связи с этим возникают важные вопросы о том, уместно ли рассматривать банды сквозь призму конфликта или разница в характерных признаках, поведении и внешних обстоятельствах, в которых действуют банды, требует пересмотра указанного подхода. Настоящая статья стремится дать ответы на эти вопросы.

Статья состоит из трех частей. В первой рассматриваются распространенные стереотипы, относящиеся к городскому насилию и бандам. Несмотря на свою неточность, эти мнения часто лежат в основе широко

1 Alisa Winton, 'Urban violence: a guide to the literature', in *Environment and Urbanization*, Vol. 16, No. 2, October 2004, p. 166.

2 Geneva Declaration Secretariat, *Global Burden of Armed Violence*, Geneva, 2008, pp. 1 and 67.

распространенного понимания феномена банд и мер, принимаемых властями по отношению к бандам. Вторая часть посвящена тому, как обычно определяются и характеризуются вооруженные группы. Далее рассматривается вопрос о том, как банды вписываются в более широкую категорию вооруженных групп. Основное внимание уделено молодежным бандам, хотя существуют и другие виды банд: байкерские, тюремные, банды скинхедов и иные виды организаций, включая объединения наркоторговцев и организованную преступность. Их часто называют просто «бандами», однако они действуют очень по-разному, и потому так важны различия между ними. В конце этой части особое внимание уделено институционализированным бандам, которые больше всего напоминают повстанческие группировки. Третья часть представляет четыре ключевых понятия полемологии: контекст неуправляемых территорий, отношения между группой и государством, роль насилия и самодостаточной устойчивости вооруженной группы. Поскольку лишь немногие группы становятся настолько мощными, чтобы представлять угрозу для государства, это затрудняет сравнение с другими вооруженными группами и наводит на мысль о необходимости более специфического подхода к их изучению.

### Распространенные стереотипы<sup>3</sup>

Членов банд часто называют хищниками, преступниками, неудачниками, правонарушителями и головорезами. Их демонизируют, объявляя испорченными в силу своей природы, склонными к насилию, ленивыми, жалкими и необразованными. Банды часто ассоциируются с насилием, наркотиками и гетто<sup>4</sup>. Стереотипов, связанных с бандами, великое множество: они грабят ни в чем не повинных граждан; они представляют собой организации с четкой и сложной структурой; все банды похожи друг на друга; все члены банд — жестокие преступники; члены банд посвящают большую часть своего времени преступным и насильственным деяниям; члены банд ответственны за большинство преступлений, совершаемых в их районах<sup>5</sup>. Действительное положение дел гораздо сложнее, и в нем гораздо меньше места преступлениям и насилию. Стереотипы и шумная риторика не признают большого разнообразия банд, а также тех многочисленных факторов, которые обуславливают возникновение и долгосрочное существование банд и способствуют этому.

3 О мифах, связанных с бандами, подробнее см.: James C. Howell, 'Menacing or mimicking? Realities of youth gangs', in *Juvenile and Family Court Journal*, Vol. 58, No. 2, Spring 2007, pp. 39—50.

4 Tim Delaney, *American Street Gangs*, Pearson/Prentice Hall, Upper Saddle River, NJ, 2006, p.11; Finn-Aage Esbensen, 'Preventing adolescent gang involvement', in *Juvenile Justice Bulletin*, 2000, p. 3; Randall G. Sheldon, Sharon K. Tracy, and William B. Brown, in *Youth Gangs in American Society*, 3rd edn., Wadsworth/Thomson Learning, Belmont, CA, 2004, pp. 24—26.

5 J. C. Howell, см. выше прим. 3; T. Delaney, см. выше прим. 4, p.11; Judith Greene and Kevin Pranis, *Gang Wars: The Failure of Enforcement Tactics and the Need for Effective Public Safety Strategies*, A Justice Policy Institute Report, New York, July 2007, p. 51.

Преступность и насилие в городах в последнее десятилетие вызывают все большую озабоченность политиков и жителей больших городов во всем мире<sup>6</sup>. Отчасти эта озабоченность вызвана высоким уровнем преступности и насилия во многих городах. В то же время этот страх частично вызван неверными стереотипами, которые демонизируют определенные группы и возлагают ответственность за городское насилие на банды, независимо от наличия доказательств для таких утверждений. Молодой человек, покрытый татуировками, дерущийся на улице и торгующий наркотиками, — вот обычный стереотипный портрет члена банды. Хотя татуировки, драки, наркотики вполне обычны во многих бандах, они не являются определяющим признаком банды, а большое разнообразие членов банд и видов их поведения наводит на мысль о том, что, принимая во внимание исключительно эти отрицательные элементы, можно исказить правильное понимание феномена банд, их деятельности и их более широких функций в сообществах.

Озабоченность в связи с урбанизацией и ростом населения городов связана с представлением о том, что насилие и преступность — спутники городской жизни. Насилие в городах «достигло беспрецедентного уровня во многих развивающихся странах»<sup>7</sup>. Сегодня в городских поселениях живет более 50% населения мира, а в развивающихся странах эта цифра достигает 90%<sup>8</sup>. Отсюда следует вывод о том, что городское насилие с наибольшей вероятностью происходит в тех городах, которые меньше всего готовы предотвратить его или на него реагировать, и банды могут играть в этом насилии значительную роль, поскольку они «наиболее заметны и больше всего склонны к насилию во время быстрых демографических изменений»<sup>9</sup>. Хотя рост населения в городах связан с повышением уровня насилия, это не значит, что любой рост населения в городах приводит к усугублению насилия. Действительность не так однозначна. Рост городов сам по себе не является причиной насилия. На самом деле, то, насколько благополучно растет город и какой риск насилия возникает при этом, определяется характером роста, способностью городов абсорбировать новых жителей, способностью властей планировать и регулировать рост, а также способностью властей удовлетворять потребности нового городского населения<sup>10</sup>. Когда города растут без плана и в результате умножается численность городской бедноты, появляется больше кварталов, застроенных лачугами, больше трущоб, и их население становится более уязвимым для преступности и насилия<sup>11</sup>.

6 Ellen Brennan, *Population, Urbanization, Environment, and Security: A Summary of the Issues*, Woodrow Wilson Center, Occasional Paper Series, No. 22, 1999, p. 16; UN-HABITAT, *Enhancing Urban Safety and Security; Global Report on Human Settlements 2007, Vol. 1: Reducing Urban Crime and Violence: Policy Directions*, Earthscan, London, 2008.

7 A. Winton, см. выше прим. 1, с. 165.

8 UN-HABITAT, *State of the World's Cities 2008/9: Harmonious Cities*, Earthscan, London, 2008, p. 15.

9 James C. Howell, 'Youth gangs: an overview', in *Juvenile Justice Bulletin*, August 1998, p. 2.

10 UN-HABITAT, см. прим. выше, с. 2—5; 14, 15.

11 Там же, с. 2—5.

На банды часто возлагают ответственность за городское насилие, несмотря на отсутствие систематической информации о насилии банд<sup>12</sup>. Не все насилие, которое имеет место в городах, является насилием банд: например, в Центральной Америке от 10 до 60% преступного насилия приписываются бандам<sup>13</sup>. Несомненно, что при нижнем уровне оценки — 10%, а тем более при верхнем, виновниками насилия являются и многие другие акторы. В действительности чрезвычайно трудно определить, какой процент преступлений представляет собой результат деятельности банд<sup>14</sup>. В США правоохранительные органы используют разные определения для измерения насилия банд — насилие, связанное с бандами, и насилие, мотивированное бандами<sup>15</sup>. Первое включает в себя любое преступление, совершенное членом банды, второе — любое преступление, совершенное от имени банды<sup>16</sup>. В зависимости от того, какое из этих двух определений используется, результаты получаются очень разные. Например, исследование данных по убийствам, собранных полицией Лос-Анджелеса, показало, что когда используется определение, основанное на мотиве, количество убийств, совершенных бандами, оказывается в два раза меньше, чем при применении определения, основанного на членстве<sup>17</sup>. Во многих случаях члены банд действовали самостоятельно — в порядке сведения личных счетов, а не в интересах банды. Участие члена банды в преступлении или акте насилия не означает, что этот акт совершается бандой.

Насилие часто используется как основной критерий, позволяющий отличать банды от других молодежных групп. Однако включение насилия в определение банд оспаривается теми, кто предлагает, чтобы участие банд в насилии оценивалось, а не принималось как данность. Хотя и считается, что основными виновниками преступлений являются члены банд, в действительности это не так<sup>18</sup>. Этот миф о постоянном участии в преступной деятельности создается, в основном, преувеличенными сообщениями в СМИ и рассказами самих членов банд<sup>19</sup>. Все банды занимаются преступной деятельностью и деятельностью насильственного характера в той или иной форме. Однако виды этой деятельности могут быть различными; они не всегда имеют насильственный характер, а члены банд редко специализируются на каких-то конкретных видах преступлений<sup>20</sup>. Кроме того, члены банд, вопреки стере-

12 Обзор информации о насилии банд в региональном масштабе см.: Scott Decker and David C. Pyrooz, 'Gang violence: context, culture and country', in *Small Arms Survey: Gangs, Groups, and Guns*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010. pp. 129—156.

13 Там же, с. 141.

14 R. G. Shelden, S. K. Tracy, and W. B. Brown, см. выше прим. 4, с. 21.

15 Malcolm W. Klein and Cheryl L. Maxson, *Street Gang Patterns and Policies*, Oxford University Press, Oxford, 2006, pp. 69—71; R. G. Shelden, S. K. Tracy, and W. B. Brown, см. выше прим. 4, pp. 22—23.

16 J. Greene and K. Pranis, см. выше прим. 5, с. 51.

17 Там же.

18 Там же, с. 61.

19 J. C. Howell, см. выше прим. 3, pp. 39—40.

20 M. W. Klein and C. L. Maxson, см. выше прим. 15, с. 73—74.

отипам, не все свое время посвящают преступной деятельности; напротив, они гораздо больше времени «тусуются», чем нарушают закон<sup>21</sup>.

Если не следовать стереотипам, представляя банды как склонные к насилию преступные объединения, а осмыслить их как особую форму социальной организации в сообществе, это позволит вывести дискуссию за пределы субъективных мнений о том, что хорошо, а что плохо, и сосредоточиться на бандах, их действиях и влиянии, которое они оказывают. Банды являются одним из многих социальных акторов внутри сообщества<sup>22</sup>. Они могут оказывать положительное или отрицательное воздействие на сообщества в зависимости от той роли, которую они играют. В некоторых случаях они действуют как грабители и порождают страх и атмосферу опасности; в других — представляют некую форму защиты, когда существующие государственные силы безопасности не оказывают защиты<sup>23</sup>. Не следует делать вывод, что банды опасны или полезны, — понимание такого явления, как банда, требует большего, чем простая оценка той опасности, которую они представляют.

## Понятие вооруженной группы

Что такое вооруженная группа? Стандартного общепринятого определения не существует<sup>24</sup>. На первый взгляд, ответ на вопрос, что такое вооруженная группа, кажется очевидным: на самом элементарном уровне вооруженная группа — это организованная группа с четкой структурой, членством и способная применять насилие для достижения своих целей. Однако это широкое определение мало помогает в проведении различия между разными вооруженными группами. Так, например, оно может включать в себя государственные силы безопасности, такие как полиция и вооруженные силы, а также силы безопасности, поддерживаемые государством, такие как полувоенные и военизированные группировки. Чтобы избежать включения в формулировку контролируемых государством сил, которые воспринимаются широкой общественностью как группы, имеющие законное право носить и приме-

21 Там же, с. 69.

22 John M. Hagedorn, 'Introduction: globalization, gangs, and traditional criminology', in John M. Hagedorn (ed.), *Gangs in the Global City: Alternatives to Traditional Criminology*, University of Illinois Press, Chicago, 2007, p. 2.

23 О роли банд см.: Enrique Desmond Arias and Corinne Davis Rodrigues, 'The myth of personal security: criminal gangs, dispute resolution, and identity in Rio de Janeiro's favelas', in *Latin American Politics and Society*, Vol. 48, No. 4, Winter 2006, pp. 53—81; John M. Hagedorn, *A World of Gangs: Armed Young Men and Gangsta Culture*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 2008, p. 21

24 Различные определения «вооруженной группы» (и обсуждение конкурирующих определений) см.: Jörn Grävingholt, Claudia Hofmann, and Stephan Klingebiel, *Development Cooperation and Non-state Armed Groups*, German Development Institute, Bonn, 2007, pp. 22—28; David Petrasek, *Armed Groups and Peace Processes: Pondering and Planning Engagement*, Centre for Humanitarian Dialogue, Geneva, November 2005, p. 8—10; Pablo Policzer, *Neither Terrorists nor Freedom Fighters*, Armed Groups Project, Working Paper 5, Latin American Research Centre, Calgary, 2005, p. 6—10.

нять оружие, во многих определениях уделено основное внимание группам, существующим вне государственного контроля<sup>25</sup>. Многочисленные группы с самыми разнообразными характерными чертами и очень сильно отличающиеся друг от друга по составу, деятельности и роли, которую они играют в обществе, попадают в категорию «негосударственных вооруженных групп», включающую в себя банды, ополчения, повстанческие группы, мятежников, террористов и преступные организации<sup>26</sup>.

Эти ярлыки дают некоторое представление о природе группы, но они могут и вводить в заблуждение. Положительные ярлыки указывают на то, что группа обладает неким легитимным правом взяться за оружие, — «революционеры», «освободительные движения», «борцы за свободу», «ополчения», «добровольные общественные организации» и «отряды самообороны». Отрицательные ярлыки намекают на незаконность и нелегитимность группы — «террористы», «мятежники», «бунтовщики», «преступники», «банды» и «полевые командиры». Иногда ярлыки с противоположной коннотацией применяются к одним и тем же группам, и нередко применение ярлыка больше говорит о том, кто его использует, чем о самой группе<sup>27</sup>. Поэтому часто полезнее подробно описать отличительные черты какой-либо вооруженной группы, чем применять к ней то или иное обозначение.

Различные исследователи предложили взамен классификации вооруженных групп по конкретным категориям применять методы, позволяющие сравнивать группы исходя из их характерных черт. Один аналитик строит свою категоризацию групп на основании девяти критериев: мотивация, цель, сила, размах, финансирование, организационная структура, роль насилия, отношение к государству и функция, которую они выполняют в обществе<sup>28</sup>. Другой предлагает использовать «наименьший общий знаменатель» формирования групп по трем основным признакам: членство (то есть привлечение в группу), материально-техническая база (например, оружие и питание) и руководство (командование, управление и связь)<sup>29</sup>. Также можно рассматривать вооруженные группы, пользуясь своеобразной шка-

25 Международный совет по политике в области прав человека (МСПОПЧ), например, определяет вооруженные группы как «группы, которые вооружены, применяют силу для достижения своих целей и не находятся под контролем государства». См.: ICHRP, *Ends and Means: Human Rights Approaches to Armed Groups*, ICHRP, Geneva, 1999, p. 5.

26 Примеры типологий негосударственных вооруженных групп см.: Ulrich Schneckener, *Spoilers or Governance Actors? Engaging Armed Non-state Groups in Areas of Limited Statehood*, German Research Foundation (DFG), Research Centre (SFB)-Governance Working Paper Series, No. 21, 2009, Freie Universität Berlin, October; Richard H. Schultz, Douglas Farah, and Itamara V. Lochard, *Armed Groups: A Tier-one Security Priority*, Institute for National Security Studies (INSS), Occasional Paper 57, Colorado, September 2004; Anthony Vinci, 'The "problems of mobilization" and the analysis of armed group', in *Parameters*, Vol. 36, No.1, Spring 2006, pp. 49—62; Phil Williams, *Violent Non-state Actors and National and International Security*, International Relations and Security Network (ISN), Swiss Federal Institute of Technology, Zurich, 2008.

27 Michael Bhatia, 'Fighting words: naming terrorists, bandits, rebels and other violence actors', in *Third World Quarterly*, Vol. 26, No.1, 2005, pp. 5—22.

28 P. Williams, см. выше прим. 26, с. 8.

29 A. Vinci, см. выше прим. 26, с. 50.



лой, учитывающей отношение соответствующей группы к правительству, уровень ее организации и ее способность к насилию в широких масштабах<sup>30</sup>. Использование такой шкалы ясно показывает проблемы, возникающие при попытке дать четкое определение часто применяемым ярлыкам (например «ополчение», «мятежники» или «полевые командиры»), и призвано их разрешить, а также выявляет трудности с ранжированием разных видов групп (например по уровню насилия или организации) и то обстоятельство, что конкретные вооруженные группы могут перемещаться по шкале с течением времени (например, становясь более или менее склонными к насилию, изменяя уровень организованности или переходя от поддержки правительства к противостоянию с ним).

### Определение места банд

Важный вопрос: как соотносятся банды с вооруженными группами?<sup>31</sup> Обычно слова «негосударственные вооруженные группы» вызывают представление о группах, оппозиционных правительству: группы, которые участвуют в гражданских войнах — мятежники, борцы за свободу, повстанцы — вот стереотипные образы негосударственных вооруженных групп. Однако в эту категорию входят и некоторые другие группы, хотя не все они прямо бросают вызов государству. Можно привести такие примеры, как банды в Лос-Анджелесе, марас в Сальвадоре, скинхеды в Германии, Российской Федерации и на Украине. Банды, несомненно, представляют собой пример негосударственной вооруженной группы, но как их сравнивать с другими негосударственными вооруженными группами, не вполне ясно. Дифференциация в данном случае вызывает особенно большие трудности в связи с тем, что ярлык «банда» используется широко, распространяясь на молодежные и байкерские банды, наркосиндикаты, тюремные банды и организованную преступность.

В настоящей статье основное внимание уделяется молодежным бандам<sup>32</sup>. Как и в случае вооруженных групп, единого определения банды не существует<sup>33</sup>. Тем не менее имеются часто используемые определения. Кляйн описывает молодежную банду следующим образом:

30 Jennifer M. Hazen, 'Force multiplier: pro-government armed groups', in *Small Arms Survey 2010*, см. выше прим. 12, с. 258.

31 Важно отметить, что не все банды являются вооруженными, и не все вооруженные банды используют огнестрельное оружие. См.: S. Decker and D. C. Pyrooz, см. выше прим. 12, с. 144—145.

32 Если не указано иное, термин «банда» относится к молодежным бандам, которые часто также называют уличными бандами. Описание других видов банд (например, байкерских и тюремных банд, скинхедов) см. выше T. Delaney, прим. 4, с. 13—34.

33 Различные определения «банды» (и обсуждение конкурирующих определений) см.: Robert J. Bursik and Harold G. Grasmick, 'Defining and researching gangs', in Arlen Egle, Jr. et al. (eds), *The Modern Gang Reader*, 3rd edn, Roxbury Publishing Company, Los Angeles, 2006, pp. 2—13; S. Decker and D. C. Pyrooz, см. выше прим. 12, с. 131; J. Greene and K. Pranis, см. выше прим. 5, с. 9—11; J. M. Hagedorn, см. выше прим. 23, с. 23—31; M. W. Klein and C. L. Maxson, см. выше прим. 15, с. 5—9.



«любая поддающаяся обозначению подростковая группа молодых людей, которые (а) воспринимаются другими людьми в районе как особая общность, (б) признают себя поддающейся обозначению группой (почти всегда с названием группы) и (в) участвовавшие в таком количестве правонарушений, которое достаточно, чтобы вызвать последовательно отрицательное отношение жителей района и (или) правоохранительных органов»<sup>34</sup>.

Ф. Трэшер дает такое определение банды: «...промежуточная группа, первоначально сформировавшаяся самопроизвольно, а затем интегрировавшаяся посредством конфликта»<sup>35</sup>. Хагедорн определяет банды как «отчужденные группы, социализируемые улицей или тюрьмой»<sup>36</sup>. Определения банд оспариваются по ряду пунктов, в частности в том, что касается включения преступности или насилия<sup>37</sup>. Однако включение преступной и насильственной деятельности полезно для проведения различия между молодежными бандами и иными видами молодежных групп<sup>38</sup>.

Несмотря на различные трудности, возникающие при обобщении, мы можем сказать, что у банд есть некоторые общие характеристики. Они представляют собой по большей части феномен, характерный для крупных городов, хотя сегодня они встречаются также в небольших городах и вообще за пределами городов<sup>39</sup>. Это чаще всего группы, вытесненные на обочину жизни общества. Хотя члены банды обычно принадлежат к одной этнической группе, это не является определяющим признаком банды<sup>40</sup>. Члены банд, как правило, молоды, от 12 до 30 лет<sup>41</sup>. Долгое время считалось, что банды состоят преимущественно из лиц мужского пола; хотя это до сих пор действительно так, есть сведения, что женщины играют в бандах все более важную роль<sup>42</sup>. Большинство банд имеют рыхлую организацию и характеризуются относительной сплоченностью, причем наиболее сплоченные обычно

34 Malcolm W. Klein, *Street Gangs and Street Workers*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ, 1971, p. 13, quoted in M.W. Klein and C. L. Maxon, см. выше прим. 15, с. 6.

35 Frederic Thrasher, *The Gang: A Study 1,313 Gangs in Chicago*, University of Chicago Press, Chicago, 1927, p. 27.

36 J. M. Hagedorn, см. выше прим. 23, с. 31.

37 Mercer L. Sullivan, 'Are "gang" studies dangerous? Youth violence, local context, and the problem of reification', in James F. Short and Lorine A. Hughes, (eds), *Studying Youth Gangs*, Rowman and Littlefield Publishers, Lanham, MD, 2006, pp. 15—16.

38 См.: Malcolm W. Klein, *The American Street Gang*, Oxford University Press, Oxford, 1995, pp. 23—28.

39 M. W. Klein and C. L. Maxon, см. выше прим. 15, с. 108; David Starbuck, James C. Howell, and Donna J. Lindquist, 'Hybrid and other modern gangs', in *Juvenile Justice Bulletin*, December 2001, p. 2.

40 F.-A. Esbensen, см. выше прим. 4, pp. 3—4; M.W. Klein, см. выше прим. 38, с. 29.

41 F.-A. Esbensen, см. выше прим. 4, p. 3; M.W. Klein, см. выше прим. 38, p. 29. Irving A. Spergel, 'Youth gangs: continuity and change', in *Crime and Justice*, Vol. 12, 1990, pp. 217—219.

42 M. W. Klein and C. L. Maxon, см. выше прим. 15, p. 109; Joan Moore and John M. Hagedorn, 'Female gangs: a focus on research', in *Juvenile Justice Bulletin*, March 2001, p. 2.

наиболее склонны к правонарушениям<sup>43</sup>. Банды редко специализируются на каком-то одном виде правонарушений, напротив, они совершают различные правонарушения, при этом насильственные преступления совершаются наиболее редко<sup>44</sup>. Банда может существовать от нескольких месяцев до нескольких десятилетий<sup>45</sup>. Цели, преследуемые бандами, могут быть разными, но одним из важнейших признаков, отличающих банды от других негосударственных вооруженных групп, является то, что они не стремятся свергнуть правительство.

## Институционализованные банды

Ранее исследователи банд предполагали, что со временем они просто исчерпывают себя и часто распадаются по мере взросления своих членов: банды рассматривались как временное явление и как нормальная часть развития молодежи<sup>46</sup>. Таким образом, считалось, что банды могут доставлять определенные неудобства сообществам в краткосрочном плане, но как долгосрочная угроза законности и порядку они не рассматривались. Однако выявление в 1980-х гг. «институционализованных банд» поставило под вопрос эти взгляды и положило начало дискуссии об эволюционных моделях банд, а также породило опасения, что молодежные или уличные банды могут со временем превратиться в преступные организации<sup>47</sup>. Хотя институционализованные банды остаются редким явлением, то обстоятельство, что они могут существовать в течение продолжительного времени, их обширная преступная деятельность и способность к масштабному насилию поставили их в центр внимания правоохранительных органов и правительств<sup>48</sup>.

Институционализованные банды стали называть супербандами, преступными коммерческими организациями и корпоративными бандами, их описывают как структуры, отличающиеся высоким уровнем организации и формальным характером<sup>49</sup>. Во многих случаях это является преувеличением. Институционализованные банды вовсе не обязательно имеют иерархическую структуру с единым номинальным главой или военной субординацией. Они не являются или, во всяком случае, редко являются «эффективными, централизованными преступными синдикатами с крестным отцом

43 M. W. Klein and C. L. Maxson, см. выше прим. 15, p. 110; M. W. Klein, см. выше прим. 38, с. 2

44 M. W. Klein and C. L. Maxson, см. выше прим. 15, с. 110.

45 M. W. Klein, см. выше прим. 38, с. 29; Rob White, 'Understanding youth gangs', in *Trends & Issues in Crime and Criminal Justice*, No. 237, Australian Institute of Criminology, August 2002, p. 5.

46 I. A. Spengel, см. выше прим. 41, с. 177—179, 199.

47 См.: Deborah Lamm Wiesel, *Contemporary Gangs: An Organisational Analysis*, LFB Scholarly Publishing, New York, 2002, pp. 73—77.

48 J. M. Hagedorn, см. выше прим. 23, p. 20.

49 John M. Hagedorn, 'Gangs in late modernity', in J. M. Hagedorn, *Gangs in the Global City*, см. выше прим. 22, с. 304; Sudhir Alladi Venkatesh, *Community justice and the gang: a life-course perspective*, неопубликованная работа, доступна по адресу: [http://www.streetgangs.com/academic/venkatesh\\_paper.pdf](http://www.streetgangs.com/academic/venkatesh_paper.pdf) (последнее посещение 1 июня 2010 г.); R. White, см. выше прим. 45, с. 2.

во главе<sup>50</sup>». Тенденция к образованию формальной структуры действительно имеется, однако она часто больше напоминает сеть, нежели единый порядок подчинения<sup>51</sup>. Институционализация включает в себя два элемента: долговременное существование и обыденность<sup>52</sup>. Долговременное существование подразумевает способность группы сохраняться в качестве банды с течением времени<sup>53</sup>; обыденность подразумевает признание банды в качестве обычного элемента жизни района. Фундаментальное значение для институционализации имеет способность банды к существованию в течение долгого времени путем постоянного принятия новых членов, замены членов, выбывающих по достижении определенного возраста, и развития чувства принадлежности к банде. Таким образом, банда существует независимо от лидера или лидеров, что обеспечивает длительность ее существования — даже при изменениях в составе членов и смене лидеров.

И исследователи, и сотрудники правоохранительных органов склонны сосредоточивать внимание на крупных, наиболее склонных к насилию и наиболее институционализированных бандах. Конечно, можно утверждать, что такие банды создают самые серьезные проблемы в плане безопасности, и это оправдывает особое к ним внимание. Однако подобное отношение приводит к приравниванию членов банд к преступникам или банд — к организованной преступности, в результате чего во многих странах органы уголовного правосудия зачастую считают необходимым лишать членов банд свободы, а в ходе правоохранительных мероприятий применяется излишне жесткая тактика<sup>54</sup>. В большинстве случаев такая тактика, напоминающая военную (например, «Твердая рука» в Сальвадоре), не принесла ожидаемых результатов<sup>55</sup>. Хотя поначалу она может привести к снижению уровня насилия, совершаемого бандами, в плане долгосрочного сокращения присутствия банд такие меры, по-видимому, неэффективны<sup>56</sup>. Напротив, жесткая тактика может привести к обострению насилия и повысить сплоченность банд. Использование военнослужащих для борьбы с наркобандами в Мексике, например, привело к переходу насилия на более высокий уровень<sup>57</sup>.

50 J. M. Hagedorn, см. выше прим. 23, с. 19.

51 Там же; D. L. Weisel, см. выше прим. 57, с. 73.

52 John M. Hagedorn, 'Gangs, institutions, race, and space: the Chicago school revisited', in J. M. Hagedorn, *Gangs in the Global City*, см. выше прим. 22, с. 23.

53 J. M. Hagedorn, см. выше прим. 23, р. 8.

54 Robert K. Jackson and Wesley D. McBride, *Understanding Street Gangs*, Thomas Higher Education, Belmont, CA, 2000, pp. 28—29.

55 Jennifer M. Hazen and Chris Stevenson, 'Targeting armed violence: public health interventions', in *Small Arms Survey 2008: Risk and Resilience*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, pp. 289 and 293; Oliver Jutersonke, Rubert Muggah, and Dennis Rodgers, 'Urban violence and security promotion in Central America', in *Security Dialogue*, Vol. 40, 2009, pp. 382—385.

56 J. M. Hagedorn, см. выше прим. 23, с. 20

57 См., например: Sandra Dibble, 'Mexican military on drug war's front lines', in *San Diego Union Tribune*, 1 February 2009, доступно по адресу: [http://www.newssafety.org/index.php?view=article&catid=345%Amexico-security&id=11589%3Amexican-military-on-drug-wars-front-lines&option=com\\_](http://www.newssafety.org/index.php?view=article&catid=345%Amexico-security&id=11589%3Amexican-military-on-drug-wars-front-lines&option=com_)

Некоторые исследователи предлагали считать банды одной из форм повстанческих групп и обращаться с ними соответственно, утверждая, что города сталкиваются с «другим видом войны» и что банды стремятся «нейтрализовать правительства, поставить их под свой контроль или свергнуть»<sup>58</sup>. Доказательств для такой точки зрения очень немного. У банд мало общего с повстанческими группировками. Самое главное, банды не стремятся к захвату государственной власти, а именно это представляет собой основную цель повстанцев. Они не являются «новыми городскими повстанцами», которые «должны в конечном итоге захватить политическую власть, чтобы гарантировать себе свободу действий и такую коммерческую среду, какая им нужна»<sup>59</sup>. Они не объявляют войну правительствам или государствам. Они не пытаются свергать правительства. В действительности, создается такое впечатление, что во многих местах банды стараются оставаться вне поля видимости правоохранительных органов или сотрудничать с государственными субъектами (включая правоохранительные органы), чтобы защитить себя от притеснений и получить возможность продолжать свою рискованную экономическую деятельность.

## Взгляд на банды через призму конфликта

Настоящий раздел посвящен вопросу о том, следует ли при изучении банд рассматривать их сквозь призму вооруженного конфликта. Основное внимание здесь уделено, в частности, четырем концепциям, которые часто используются при обсуждении вооруженных групп, особенно повстанческих: неуправляемые территории, отношение к государству, роль насилия и самодостаточная устойчивость группы<sup>60</sup>. Этот анализ служит предостережением тем, кто обычно изучает вопросы внутреннего конфликта и вооруженных группировок: простое рассмотрение этой проблематики сквозь призму вооруженного конфликта может быть неуместным. Некоторые политики и практики, как представляется, смещают фокус своего внимания и финансирования на вооруженные группы в неконфликтных контекстах — а это, несомненно, означает сосредоточение внимания на бандах. Подобное предостережение напоминает им о том, что они вступают

content&Itemid=100298 (последнее посещение 23 июня 2010 г.); Duncan Kennedy, 'Mexico extends army's drugs fight', in *BBC News*, 28 May 2008, доступно по адресу: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/americas/7424797.stm> (последнее посещение 23 июня 2010 г.).

58 Max G. Manwaring, *A Contemporary Challenge to State Sovereignty: Gang and Other Illicit Transnational Criminal Organizations in Central America, El Salvador, Mexico, Jamaica, and Brazil*, Strategic Studies Institute Monograph, US Army War College, Carlisle, PA, December 2007, pp. 1—2.

59 Max G. Manwaring, *Street Gangs: The New Urban Insurgency*, Strategic Studies Institute Monograph, US Army War College, Carlisle, PA, March 2005, p.2.

60 Дж. М. Хагедорн (J. M. Hagedorn), см. выше прим. 49, сравнивая банды с другими вооруженными группами, утверждает, что банды должны рассматриваться как социальные акторы, а не как террористы.

в область незнаемого и должны двигаться дальше с осторожностью. Будет необходимо поставить под вопрос прежние допущения, подходы, стереотипы мышления, а также пересмотреть типологии групп и насилия. Недостаточно просто сместить объектив, через который мы рассматриваем конфликты, и сфокусироваться на бандах.

## Неуправляемые территории

Термин «неуправляемые территории» ввел в оборот бывший государственный секретарь США Джордж Шульц. С тех пор термин стал популярным среди американских военных, он часто звучит в дискуссиях о несостоятельных государствах и о городах, где высок уровень преступности и насилия<sup>61</sup>. Это понятие призвано отразить положение в отдельных странах или городах, где нет эффективного государственного присутствия. Правительство США опасается, прежде всего, что неуправляемые территории могут стать убежищами для террористических группировок, таких как «Аль-Каида», и других вооруженных группировок и банд, которые могут воспользоваться отсутствием государственного контроля в зонах, где они действуют<sup>62</sup>. Неуправляемые территории воспринимаются как угроза государству, поскольку они делают возможным создание и расширение вооруженной группы, свободное осуществление ею своей деятельности, изменение норм поведения в этих пространствах и расцвет незаконной деятельности, которая часто способствует поддержанию и укреплению вооруженной группы<sup>63</sup>. Иными словами, неуправляемые территории служат для вооруженных групп плацдармом — там эти группы могут планировать и готовить нападения на государство, оттуда они могут наносить по нему удары.

Но этот термин может ввести в заблуждение. Слово «неуправляемые» обозначает отсутствие эффективного государственного управления, а не всякого управления — то есть анархии. Характерные признаки «неуправляемых» государств или зон таковы: слабость пограничного контроля и контроля над воздушным пространством, неспособность правительства эффективно осуществлять свои полномочия за пределами столицы или городских центров, полная или частичная неспособность государства обеспечить безопасность

61 См.: Jonathan Di John, *Conceptualizing the causes and consequences of failed states: a critical review of the literature*, Crisis States Research Centre, Working Paper Series, No. 2, January 2008; Richard J. Norton, 'Feral cities: the new strategic environment', in *Naval War College Review*, Vol. 56, No. 4, Autumn 2003, pp. 97—106.

62 См., например: Robert D. Lamb, *Ungoverned Areas and Threats from Safe Havens*, Final Report of the Ungoverned Areas Project, Office of the Under Secretary of Defense for Policy, Washington D. C., 2008; US Department of Defense, *US National Defense Strategy*, Washington, D. C., June 2008. См. также: Stewart Patrick, 'Weak states and global threats: fact or fiction?', in *Washington Quarterly*, Vol. 29, No. 2, 2006, pp. 27—53; Angel Rabasta et al., *Ungoverned Territories: Understanding and Reducing Terrorism Risks*, RAND Corporation, Santa Monica, CA, 2007, pp. 1—2.

63 Troy Thomas, 'Control roaming dogs: governance operations in future conflict', in *Military Review*, January-February 2006, p. 80.

и ограниченная защита граждан от насилия, слабые политические системы, отсутствие полноценного правового регулирования, неспособность установить легитимную монополию власти<sup>64</sup>. В разных государствах и на разных территориях эти признаки бывают выражены в разной степени. Эти вариации можно представить в виде континуума:

«В благополучной части континуума находятся в целом вполне жизнеспособные государства, утратившие контроль над какой-либо частью географического или функционального пространства внутри своей территории... Другая его часть — несостоятельные государства, в которых институты центрального управления настолько ослаблены, что они не могут сохранять свою власть или поддерживать политический порядок вне крупных городов, а иногда — и в таких городах»<sup>65</sup>.

Во многих развивающихся странах влияние государства просто не ощущается вдали от столицы. Слабость присутствия государства может быть неизбежной, что объясняется нехваткой потенциала, материальных и людских ресурсов для эффективного управления отдаленными городами. Она может быть создана намеренно в результате сосредоточения сил в столице и решения игнорировать периферийные районы. Она может быть также обусловлена желанием извлечь выгоду. Неуправляемые территории создавали и создают, с их существованием мирились и мирятся по целому ряду причин: например, чтобы смягчить пограничные споры, чтобы позволить коррумпированным политикам легче проводить сомнительные финансовые операции, чтобы содействовать торговле наркотиками<sup>66</sup>. Экономическая выгода, получаемая на неуправляемых территориях и благодаря им, создает определенную прослойку людей, заинтересованных в сохранении этих территорий<sup>67</sup>. Эта прослойка может включать в себя кого угодно — от местного торговца, которому нужно продать свой товар, или местного лидера, который может обложить данью тех, кто занимается на местах экономической деятельностью, до политика национального масштаба, которому выгодно позволять, чтобы такое положение дел сохранялось. Она может включать в себя и целый спектр вооруженных групп, которым ограниченный характер влияния государства дает возможность организоваться и действовать. Однако даже на неуправляемых территориях существует какая-то форма управления.

64 A. Rabasa et al., см. выше прим. 62, с. 1.; Laura Tedesco, *The Latin American state: 'failed' or evolving?* FRIDE Working Paper 37, May 2007, p. 1.

65 A. Rabasa et al., см. выше прим. 62, с. 1.

66 Anne L. Clunan and Harold Trinkunas, *Ungoverned spaces? Alternatives to state authority in an era of softened sovereignty*, paper delivered at International Studies Association annual meeting, San Francisco, 26—30 March 2008, доступно по адресу: [http://www.allacademic.com/meta/mla\\_apa\\_research\\_citation/2/5/1/3/5/pages251351/p251351-1.php](http://www.allacademic.com/meta/mla_apa_research_citation/2/5/1/3/5/pages251351/p251351-1.php) (последнее посещение 23 июня 2010 г.)

67 Там же.



В тех местах, где нет официальных органов власти или где такие органы чрезвычайно слабы и неэффективны, обычно существует какая-то неофициальная структура, заполняющая собой вакуум безопасности, оставленный правительством<sup>68</sup>. В некоторых случаях эту роль берут на себя местные или племенные лидеры, что часто рассматривается как благополучная и приемлемая ситуация, хотя и менее удовлетворительная, нежели государственное управление. Безопасность могут также обеспечивать группы, организованные на уровне местных сообществ. В Нигерии местные сообщества создают группы поддержания порядка (подобные группам «присмотра за соседями» в США) для патрулирования деревень и сдерживания преступности, поскольку они не могут полагаться на полицию или поскольку полиция просто не присутствует в деревне<sup>69</sup>. В других случаях управление в каком-то смысле осуществляется вооруженной группой, способной навязать свою волю в пределах соответствующей территории. Уровень управления, который удается установить вооруженным группам, и социальные услуги, которые они обеспечивают, разнятся от группы к группе. Роль, которую играют такие группы, часто зависит от их целей и от того, что необходимо для их достижения.

Нет таких вооруженных групп, за исключением тех, что стремятся свергнуть правительство, которые бы предпочитали полное отсутствие управления. Вооруженные группы ничего не выигрывают от хаоса или полного безвластия. На самом деле, неформальные акторы склонны скорее предпочитать ослабленное управление или, по меньшей мере, обеспечение функционирования экономики и элементарной безопасности, но без каких-либо помех для своей противозаконной деятельности<sup>70</sup>. Несмотря на расхожее мнение о том, что «злодеи» любят заполнять собой пустоту там, где нет никакого государственного присутствия, и что такие группы активно ищут эти территории, это, по всей вероятности, не совсем верно. При полном отсутствии государственных служб или административного управления вооруженной группе пришлось бы самой обеспечивать функционирование таких служб за свой счет, чтобы осуществлять свою деятельность. В условиях безначалия неформальным группам действовать трудно (и их деятельность требует немалых расходов)<sup>71</sup>.

Часто вопрос заключается не в том, существует ли управление, а в

68 Monika François and Inder Sud, 'Promoting stability and development in fragile and failed states', in *Development Policy Review*, Vol. 24, No. 2, 2006, p. 143.

69 Jennifer M. Hazen with Jonas Horner, *Small Arms, Armed Violence, and Insecurity in Nigeria: The Niger Delta Perspective*, Small Arms Survey, Occasional Paper No. 20, Geneva, 2007, pp. 73—75, 90—91, and 106—107.

70 См.: Jessica Piombo, Growing wild? Ungoverned spaces and terrorist proliferation in Africa, доклад, представленный на ежегодном заседании Американской политологической ассоциации в Чикаго 30 августа — 2 сентября 2007 г., доступен по адресу: [http://www.allacademic.com/meta/p\\_mla\\_apa\\_research\\_citation/2/0/9/5/2/pages209529/p209529-1.php](http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/2/0/9/5/2/pages209529/p209529-1.php) (последнее посещение 23 июня 2010 г.).

71 Там же.



том, какой вид управления осуществляется и кем<sup>72</sup>. Важно, *кто* заполняет собой пустые места поскольку эти люди становятся центрами власти в сообществе. Важно и то, *как* заполняются такие пустые места, потому что этим определяется масштаб вызова, бросаемого государству. В таких условиях у акторов может быть разная степень мотивации заполнения пустот в управлении — соответственно и острота проблемы, которую они представляют для государства, тоже может быть различной. Банды, повстанческие группы, организованная преступность, террористы и наркоторговцы, в зависимости от того, как они «правят» и какие услуги предоставляют, в разной степени контролируют население и в разной степени пользуются его поддержкой. Чем эффективнее они обеспечивают безопасность и чем больше предоставляют услуг, тем с большей вероятностью население будет их поддерживать, и тем меньше оно будет нуждаться в правительстве. Такое положение вещей может постепенно привести к утрате правительством поддержки, а также к снижению ценности и легитимности возвращения правительства в этот район<sup>73</sup>.

Учитывая большую вариативность вооруженных групп — включая повстанцев, мятежные группировки, преступные организации и террористов — трудно делать общие заключения о том, как они действуют внутри неуправляемых территорий. Преступные организации и террористы могут охотно использовать возможности для маневров, которые эти территории им предоставляют, но они обычно не стремятся установить над ними эффективное управление. Отсутствие государственных структур особенно ярко выражено в случае гражданской войны, когда повстанческие группировки контролируют определенные части страны. В редких случаях повстанческие группировки создают какую-то параллельную государственную структуру, которая обеспечивает определенный уровень управления и может даже предоставлять в ограниченных пределах социальные услуги — в качестве примера можно привести Кот-д’Ивуар<sup>74</sup>. Эти действия не являются альтруистической благотворительностью: вооруженные группы предоставляют услуги, когда это соответствует их более широким целям. Банды обычно действуют в тех зонах, где управление осуществляется в недостаточном объеме. В этих ситуациях определяющим фактором является не отсутствие правительства или недоступность предоставляемых им услуг, а недостаточность как правительственного присутствия, так и правительственных услуг. С одной стороны, это дает возможность бандам использовать такую прореху в государственном контроле, однако, с другой стороны, само наличие неуправляемых территорий способствует созданию банд, поскольку на этих территориях не обеспечивается безопасность.

В некоторых случаях банды в какой-то форме обеспечивают

72 A. L. Clunan and H. Trinkunas, см. выше прим. 66.

73 E. D. Arias and C. D. Rodrigues, см. выше прим. 23, с. 77—78.

74 См.: Daniel Balint-Kurti, ‘Côte d’Ivoire’s *Forces Nouvelles*’, Africa Programme Paper, Armed Non-state Actors Series, Chatham House, London, September 2007.

управление, разрешение споров и безопасность<sup>75</sup>. Со временем это может подорвать способность правительства действовать в этих зонах и придать банде смелости и силы и в конечном итоге привести к ее внедрению в какое-либо конкретное сообщество. Однако хотя банды и в самом деле обычно бывают вооруженными акторами, стремящимися контролировать определенные аспекты жизни в районе (например, экономическую деятельность, местную динамику в районе, территориальные претензии конкурирующих групп), они лишь в редких случаях прямо угрожают государству. Поэтому, в отличие от вооруженных групп во время гражданских войн (которые как раз намеренно делают это), банды являются для государства угрозой иного рода — они не представляют собой опасности для его выживания в самом примитивном смысле, но создают альтернативу государственному управлению там, где государство ослаблено и действует неэффективно. Тем самым они угрожают государству косвенно, подрывая государственное управление, демократию и правопорядок в таких районах.

### Отношения с государством

Многие вооруженные группы могут представлять собой непосредственную угрозу для государства. Это особенно справедливо в тех случаях, когда их цель — свергнуть правительство, отделить от государства какую-то его часть или иным образом изменить структуру государственного управления. К бандам это не относится. Конечно, банды, активно вовлеченные в неформальную, в особенности в незаконную, экономику, стремятся найти друзей в правительственных структурах и в полиции, чтобы обеспечить бесперебойное осуществление операций. Но это совсем не является стремлением захватить власть в стране и самим стать властью. Отношения между бандой и государством — и, что важно, уровень угрозы, которую банда представляет для государства — зависит от четырех факторов: от целей банды, от отношения банды к представителям политической власти и служб безопасности, от желания государства установить свой контроль в неуправляемых районах и от отношений банды с населением территории, на которой она действует.

Цели банд разнообразны и могут быть многочисленными, включая создание братства и семьи, получение экономической выгоды, обеспечение безопасности, а в некоторых случаях — участие в политической жизни. Банды редко стремятся к свержению правительства. Существуют опасения, что банды могут превращаться в повстанческие группы<sup>76</sup>, однако не существует примеров, когда банды организовывались бы и вооружались для свержения постоянного правительства. Банды действительно участвуют

75 E. D. Arias and C. D. Rodrigues, см. выше прим. 23, с. 65—67.

76 M. G. Manwaring (см. выше прим. 59) выдвигает доводы в пользу того, что банды связаны с повстанческими силами.

в стычках с силами правопорядка и в некоторых случаях с военными силами государства. Но эти стычки вызваны усилиями правительства, стремящегося помешать незаконной деятельности банды или пресечь такую деятельность, и чаще происходят по инициативе государства. Банды, по-видимому, избегают вступать в насильственную конфронтацию с государством, чего можно было бы ожидать, если бы они стремились к свержению правительства. Таким образом, непосредственной физической угрозы для государства нет. Однако выживание и достижение экономических целей могут косвенно породить серьезные проблемы для государства. Нередко банда стремится держать под контролем те территории, на которых она действует. Во многих случаях, это городской район, а не какое-то обширное пространство. Банды обычно стараются защищать свою территорию от других банд и могут пытаться контролировать экономическую активность внутри района, однако такие их действия, как правило, не лишают государственных акторов доступа к данной территории.

Второй важный фактор — это отношения банды с правительством или с политическими лидерами. В большинстве случаев такая деятельность имеет ограниченный масштаб. В основной своей массе банды представляют собой группы с рыхлой организацией, и их вовлеченность в преступную деятельность иногда приводит к контактам с правоохранительными органами, но во всем остальном они остаются по большей части вне политики. В некоторых случаях банды устанавливают связи с политиками, есть примеры использования бандформирований в качестве политических инструментов, помогающих политикам победить на выборах, запугать противников и обеспечить реализацию политических мер<sup>77</sup>. В таких ситуациях банда не представляет угрозы для государства, а действует в его интересах или, по меньшей мере, в интересах определенных политических кругов. Банды также могут сотрудничать с политиками или представителями служб безопасности, чтобы обеспечить бесперебойное проведение своих операций, таких как торговля наркотиками. Подобного рода сотрудничество может осуществляться с одними государственными структурами и не осуществляться с другими, что приводит к взаимовыгодным отношениям между сотрудничающими, но в то же время к конфликтным и даже насильственным отношениям с другими государственными структурами. Больше всего опасений в связи с коррупцией и угрозами безопасности возникает именно в связи с ролью институционализированных банд в более общей «инфильтрации» в политическую систему и сектор безопасности.

Третий фактор — это стремление государства контролировать неуправляемые территории, в связи как с внутренним, так и внешним давлением, что часто приводит к принятию мер по обузданию банд. Банды чаще всего существуют и действуют в районах, населенных

77 J. M. Hagedorn, см. выше прим. 49, с. 302—303; J. M. Hazen, см. выше прим. 30, с. 262—267; I. A. Spengel, см. выше прим. 41, с. 240.

людьми, вытесненными на обочину общества. В таких районах присутствие государственных структур обычно ощущается слабо. Можно считать, что такие районы находятся в нижней части шкалы неуправляемых территорий, но в большинстве своем не порождают угроз для государства, и действующие там банды сосредоточивают свое внимание на самих этих районах, а не на правительстве. Правительство обычно не склонно обращать особое внимание на эти районы или на действующие там банды. На что оно с большей вероятностью обратит внимание — так это на территории, где выявленные банды совершают большое количество убийств или же где функционируют институционализированные банды или преступные организации, используя отсутствие или недостаточность государственных структур в своих целях, например для ведения торговли наркотиками, контрабанды или другой широкомасштабной незаконной деятельности. На территориях первого типа правоохранительные органы часто используют в сочетании переговоров и полицейский контроль для снижения уровня насилия<sup>78</sup>, на территориях второго типа они ведут «войну против наркотиков» и «войну против банд».

Четвертый фактор — это характер отношений между бандой и населением той территории, где она действует. Здесь речь идет и о том, что банда дает населению, и о том, в какой степени она пользуется его поддержкой<sup>79</sup>. Положительное восприятие банды и ее отождествление с каким-либо конкретным районом не обязательно означает широкую поддержку населения. Население какой-либо территории может терпимо относиться к бандам или даже оказывать им поддержку в связи с той функцией обеспечения безопасности или экономической функцией, которую те выполняют на данной территории. Однако отношение к бандам иногда представляет собой не столько поддержку, сколько страх, и население может мириться с ними просто потому, что люди не в силах изменить ситуацию и вопреки своему желанию подчиняются их власти. Чем больше пользы приносит присутствие банды, тем с большей вероятностью население будет ее поддерживать, даже если оно не одобряет все виды ее деятельности.

Отношения банды с государством непосредственно обусловлены той угрозой, которую она представляет для государства. В тех случаях, когда банда не представляет или почти не представляет для него угрозы, государство обычно позволяет ей существовать и дальше. В тех случаях, когда деятельность банды нарушает нормальную повседневную жизнь — например, банда совершает большое количество убийств или иных преступлений — государство, как правило, принимает меры, достаточно жесткие, чтобы банда стала вести себя более тихо. В тех случаях, когда банды открыто и активно

78 В США ряд городов использовал в качестве модели операцию «Прекращение огня», впервые осуществленную в Бостоне. См.: National Institute of Justice, *Reducing Gun Violence: The Boston Gun Project's Operation Ceasefire*, US Department of Justice, Washington DC, 2001.

79 J. C. Howell, см. выше прим. 9, с. 5.

пытаются контролировать незаконную коммерческую деятельность (например, наркоторговлю, незаконный оборот тех или иных товаров, отмывание денег), начинают прибегать к чрезвычайно высокому уровню насилия или сотрудничать с политиками и просачиваться в государственные структуры, государство обычно рассматривает такую ситуацию как непосредственную угрозу своему суверенитету и стабильности. Лишь немногие банды представляют собой настолько серьезную угрозу, причем большинство из них — не молодежные банды, а объединения наркоторговцев или организованной преступности.

## Роль насилия

Во время войны насилие остается важнейшим средством, с помощью которого вооруженная группа захватывает территорию, защищается от нападений и пытается свергнуть правительство. Насилие также является инструментом запугивания населения. Страх делает людей более покорными и дает вооруженной группе возможности контроля, позволяющие ей получать ресурсы и обеспечивать себе вынужденную поддержку. Вооруженные группы применяют насилие для принудительной вербовки новых членов. Они также удерживают новых членов, заставляя их совершать акты насилия против собственного сообщества, и тем самым лишая их возможности вернуться домой. Часто, когда вооруженная группа не может заплатить своим солдатам, она разрешает им мародерствовать, таким образом, самостоятельно обеспечивая себе материальное довольствие. Во время войны вооруженные группы применяют насилие в самых разных видах и не всегда в интересах населения.

В условиях города банды используют насилие примерно так же, как это делают вооруженные группы во время войны. Банды прибегают к насилию или угрозе насилием, чтобы запугать население и поставить район под свой контроль. Они часто вступают в столкновения для защиты своей территории, такие стычки обычно происходят вдоль границ территорий банд, где встречаются представители двух банд. Банды направляют насилие против других банд, не только защищая территории или обороняясь от физического нападения, но и для защиты чести банды либо из соображений мести. Однако между тем, как применяют насилие банды и как это делают вооруженные группы, существует большая разница.

У многих банд, по всей видимости, существуют правила относительно того, как следует применять насилие и как наказывать за нарушения<sup>80</sup>. Банды не прибегают к насилию для вербовки новых членов, поскольку новые члены приходят в банду добровольно, хотя отсутствие безопасности и давление окружения могут подтолкнуть человека к вступлению в банду. Если при-

80 Dennis Rogers, 'We live in a state of siege': violence, crime, and gangs in post-conflict urban Nicaragua, DESTIN Working Paper Series, No. 02—36, Development Studies Institute, London School of Economics, September 2002, p. 6.

нятие новых членов сопровождается насильственными действиями, их цель состоит не в том, чтобы причинить вред, а чтобы доказать свою храбрость и преданность банде. У некоторых банд есть правила, регулирующие или запрещающие выход членов из банды. Иногда выход из банды имеет такой же насильственный характер, как и вступление в нее, но лишь в очень редких случаях выход из банды карается смертью. В отличие от вооруженных групп насилие не применяется для обеспечения выплаты или вознаграждений членам банды, однако члены банд могут прибегать к насилию для разрешения личных конфликтов или получения экономической выгоды.

Отличается и направленность насилия. Если вооруженные группы могут перемещаться по различным территориям и не привязаны к конкретным городам, банды обычно базируются на определенной территории и защищают свой район и проживающих там людей<sup>81</sup>. Они часто применяют насилие для защиты сообщества, в котором живут, от внешних (и внутренних) угроз. Единственное исключение — наркобанды, деятельность которых больше напоминает деятельность взрослых преступных организаций, и которые несут наибольшую ответственность за убийства, совершаемые бандами, и за нарковойны банд<sup>82</sup>. Кроме того, во время гражданских войн вооруженные группы часто специально нападают на гражданских лиц. В банде, напротив, в большинстве случаев насилие применяется в отношении членов других банд. Стычки с государственными силами хотя и имеют место, но не являются неизбежным результатом тех целей, которые ставит перед собой банда: банды не прибегают к насилию как к средству свержения правительства.

### Самодостаточная стабильность группы

Понятие самодостаточной стабильности связано с долговечностью группы. Во многих случаях банды существуют всего несколько лет, однако некоторые способны сохраняться на протяжении десятилетий. Вопрос в том, что позволяет отдельным бандам выживать в течение долгого времени. В литературе, посвященной конфликтам, при объяснении самодостаточной стабильности вооруженной группы уделяют основное внимание таким факторам, как отсутствие безопасности, экономические возможности, организация, доступ к ресурсам и неразрешимые противоречия с государством. Представляется, что долговечность банды также зависит от аналогичных факторов. На самодостаточную стабильность влияют, по меньшей мере, четыре фактора: институционализация (которая уже рассматривалась), опасения, связанные с безопасностью, превращение банды в обыденный элемент жизни сообщества и экономические возможности.

81 Там же.

82 James C. Howell, 'Youth gang homicides: a literature review', in *Crime and Delinquency*, Vol. 45, No. 2, April 1999, p. 227.



Угрозы, связанные с безопасностью, способствуют созданию банды и являются одной из обычных причин продолжения ее существования. Банды часто формируются в трудных обстоятельствах и в ответ на угрозу, возникающую для отдельных лиц, которые затем собираются вместе и образуют банды. Таким образом, конфликт служит сплочению: он не только объединяет отдельных лиц общей целью, но и удерживает их вместе, пока сохраняется угроза. Он также создает стимул для вступления в банду новых членов. Банды часто возникают в местностях, для которых характерны высокий уровень бедности, дискриминация и маргинализация. Эти условия усугубляют отсутствие безопасности, а банды предлагают некую форму защиты, представляя собой альтернативную форму общественного института для тех, кто не может рассчитывать на господствующие институты<sup>83</sup>.

Ф. Трэшер описывал «нормализацию» банды, то есть превращение банды в привычный элемент жизни сообщества, как органический процесс, являющийся результатом, главным образом, коллективного поведения, которое со временем порождает «развитие традиции, нерассуждающей внутренней структуры, корпоративного духа, солидарности, определенной «морали», группового самосознания и привязанности к местной территории»<sup>84</sup>. В этом смысле термин «нормализация» относится к развитию самой банды. Как отмечалось выше, «нормализация» является также частью институционализации и обозначает внешнюю «нормализацию» группы, посредством которой банда становится привычным элементом района, где ее терпят, даже если не любят, и позволяют ей продолжать свою деятельность<sup>85</sup>. В рамках внутренней и внешней «нормализации» развиваются модели и структуры, которые материализуются через повторяющееся поведение, способствуя, таким образом, укреплению и продолжению существования банды.

Самодостаточная стабильность также зависит от способности банды утвердиться в качестве экономического игрока. Многие банды осуществляют деятельность на неформальном рынке. Однако действовать на неформальном рынке и быть организованным преступным предприятием — не одно и то же. Большинство молодежных банд совершают малозначительные преступления: некоторые могут выступать в качестве своего рода работодателей или давать возможность получать доход. Что же касается институционализированных банд, то они «живут и обогащаются за счет подпольной экономики»<sup>86</sup>. Во многих случаях деятельность на неформальном рынке включает в себя торговлю наркотиками<sup>87</sup>; она может включать в себя также проституцию, взимание местного налога с уличных торговцев, получение платы за безопасность или предоставление платных услуг безопасности. Большинство институционализированных банд не являются

83 I. A. Spengel, см. выше прим. 41, p. 171.

84 F. Thrasher, см. выше прим. 35, p. 57.

85 J. M. Hagedorn, см. выше прим. 52, p. 23.

86 J. M. Hagedorn, см. выше прим. 23, p. 19.

87 Steven A. Levitt and Sudhir Alladi Venkatesh, 'An economic analysis of a drug-selling gang's finances', in *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 115, No. 3, August 2000, pp. 755—789.



высокоорганизованными преступными синдикатами. Те из них, которые все же достигают такого уровня, это обычно банды, превратившиеся в наркокартели или организованные преступные группы. Подобная эволюция, а также то обстоятельство, что характерные признаки и поведение этих групп иные чем в случае молодежных банд, заставляет задуматься о необходимости пересмотра наших концепций и анализа особых подтипов банд.

## Заключение

Трудности, которые возникают при попытке понять такое явление, как банда, отчасти обусловлены той легкостью, с которой всех «злодеев» помещают в одну категорию. Банды похожи на другие вооруженные группы. Они занимаются преступной деятельностью и применяют насилие, так же как и другие вооруженные группы, хотя, как правило, в значительно меньших масштабах. Таким образом, они действуют вне закона. Кроме того, они действуют в городах, где чрезвычайно высокий уровень насилия (хотя оно и не во всех случаях имеет отношение к бандам) вызывает обеспокоенность в связи с присутствием банд. В результате возникает соблазн использовать одни и те же аналитические схемы. Однако вместо этого следует проводить различие между вооруженными группами, включая банды.

Вооруженные группы весьма разнообразны, как, впрочем, и банды. Вызов заключается в том, чтобы выработать более совершенную концепцию понимания различий между ними, наряду с их общими чертами, для того, чтобы начать классифицировать эти группы, разделяя их на более четкие явления. Некоторые банды — институционализированные и очень склонные к насилию — могут, действительно, иметь сходные характеристики с повстанческими движениями, а следовательно, их можно рассматривать через призму конфликта и исходя из концепции вооруженной группы. Но лишь очень немногие банды достигают этого уровня, поэтому такой подход не представляется уместным либо полезным для понимания тысяч банд, которые существуют сегодня в различных сообществах по всему земному шару.



# Участие военных в операциях по поддержанию общественного порядка

Дейл Стивенс\*

Капитан Королевского флота Австралии

## Краткое содержание

*Операции по поддержанию правопорядка обычно не входят в задачи вооруженных сил, во всяком случае в рамках ситуаций, регулируемых внутригосударственным законодательством. С другой стороны, им часто приходится заниматься поддержанием или восстановлением безопасности в тех ситуациях, когда государство не справляется со своими функциями, или на тех территориях, где только что происходил вооруженный конфликт. В случае участия в таких операциях набор навыков и точно выверенные пределы применения силы, что обычно ассоциируется с полицейскими формированиями при выполнении задач по поддержанию правопорядка, по сути дела, демонстрируются в чисто военном контексте. В настоящей статье анализируется нормативная база и опыт участия вооруженных сил в двух разных видах задач, а именно в миротворческих операциях под эгидой ООН и в операциях по стабилизации и борьбе с повстанческим движением, в которых принимают участие одно или несколько государств. Указанные ситуации потребовали нового подхода к применимому праву и его интерпретации —*

\* Точка зрения, выраженная в настоящей статье, принадлежит ее автору и не обязательно отражает позицию правительства Австралии или Сил обороны Австралии.

*такой подход, в значительно большей степени учитывающий социально-политические последствия, и рассматривается в данной статье.*

: : : : : :

Современные военные операции ведутся на весьма сложной и спорной территории правовых и общественных норм. Независимо от того, участвуют ли вооруженные силы в классическом вооруженном конфликте, в борьбе с повстанцами или антитеррористической операции, в операции в пользу мира или операции по принуждению к миру, в операции по стабилизации или поддержанию общественного правопорядка, — в любом из этих случаев военные принимают решение, обусловленное плотным смешением права, доктринальных положений и политики. В этом в высшей степени разнородном контексте постоянно требуется учитывать, с одной стороны, вопросы права и политики, а с другой — формальное выполнение существующих положений и тот эффект, который подобные действия производят на общество<sup>1</sup>. Отличительной чертой планирования и осуществления операций стало участие вооруженных сил в операциях по поддержанию правопорядка (понимаемых в широком смысле). Под «поддержанием правопорядка» в настоящей статье понимается «широкий спектр действий, направленных на защиту гражданского населения, обеспечение охраны правопорядка и пресечения массовых беспорядков в переходный период, а также на сохранение жизненно важных объектов инфраструктуры»<sup>2</sup>. Такую ситуацию следует отличать от обычных военных действий; она часто имеет место в контексте частично перекрывающихся друг друга правовых систем. Применение силы в действиях правоохранительного характера иногда регулируется уголовным правом мирного времени, иногда — элементами права вооруженного конфликта, а иногда — и тем, и другим вместе. Последствия несоблюдения соответствующих правил, норм и стандартов в рамках этой в высшей степени калиброванной и взаимоусиливающейся правовой системы могут быть ужасными. Они могут касаться личной ответственности, выполнения целей всей поставленной задачи, а также более широких общественно-политических аспектов законности<sup>3</sup>.

Цель настоящей статьи — рассмотрение нормативной базы, применимой к участию вооруженных сил в операциях правоохранительного типа. Хотя поддержание правопорядка не входит в традиционный перечень основных навыков подготовки военных, тем не менее в своей практической деятельности вооруженные силы сталкиваются с выполнением

1 См.: David Kennedy, 'One, two, three, many legal orders: legal pluralism and the cosmopolitan dream', in *New York University Review of Law and Social Change*, Vol. 31, 2006 — 2007, p. 642.

2 См.: *The US Army Stability Operations Field Manual 3-07 (The Stability Ops Manual)*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 2009, para. 3—22.

3 См.: David Kennedy, *Of War and Law*, Princeton University Press, Princeton, 2006, p. 159.

подобных обязанностей. Главной задачей при этом является сохранение или восстановление общественной безопасности, что неизменно происходит в контексте недавно закончившегося вооруженного конфликта. Основное внимание в настоящей статье уделяется двум важным видам операций, в которых существенное значение имеют действия по поддержанию безопасности и обеспечению правопорядка, а именно операциям в пользу мира под эгидой Организации Объединенных Наций (ООН) и операциям по стабилизации или борьбе с повстанческим движением, в которых принимают участие одно или несколько государств. Как в одном, так и в другом случае допустимый уровень применения силы диктуется в высшей степени точными и регламентированными правовыми режимами. Оба вида операций представляют собой разные стороны одной и той же медали. При проведении миротворческих операций под эгидой ООН обязательно издается директива, раскрывающая политику организации в отношении ограничений в применении силы, несмотря на то, что фактическая ситуация, в которой разворачивается операция, и те угрозы, с которыми приходится сталкиваться ее участникам, вполне могли бы оправдать применение права вооруженных конфликтов. Соответственно, при выполнении стоящей перед ними задачи миротворческие силы ООН действуют в рамках в высшей степени ограниченного правового пространства. В отличие от миротворческих ситуаций при проведении операций по стабилизации и борьбе с повстанцами обычно применимо право вооруженных конфликтов, однако военная доктрина последнего времени предписывает хирургически выверенное и щадящее применение силы. В то же самое время интерпретация права вооруженных конфликтов определяется, прежде всего, тем контекстом, в котором оно применяется.

По всеобщему признанию, восстановление общественной безопасности приобрело решающее значение в обеспечении масштабного общественно-политического развития общества, которое восстанавливается после вооруженного конфликта. В то же время воздействие правовой интерпретации применения силы на общество теперь понимается глубже и включается в доктрину операции. Успех «стремительного броска» американских сил в 2007 г. в Ираке частично можно объяснить совершенно новым подходом к пониманию общественно-политического воздействия силы, применяемой в рамках права. Это, в свою очередь, оказало влияние и на методы толкования права. Указанные сдвиги свидетельствуют о глубоких изменениях в восприятии, однако они также отражают подходы к интерпретации права, сформулированные американской школой правового прагматизма в начале и середине XX столетия.

Первая часть настоящей статьи посвящена рассмотрению отличительных черт операций в пользу мира под эгидой ООН и операций по стабилизации и борьбе с повстанцами, а также примерному определению их границ. Для выполнения поставленных перед ними задач операции подобного вида требуют в высшей степени точного и нюансированного применения силы.

Ограничения в применении силы в таких операциях аналогичны параметрам силы, которая обычно применяется в действиях по поддержанию правопорядка. Во второй части статьи содержится углубленный анализ ассимиляции двух видов нормативной базы, а также делается попытка определить ту тонкую грань, которую должны перейти вооруженные силы, когда они действуют в соответствии с требованиями права и обязаны добиться тех результатов в социальном, политическом и военном плане, которых требует от них мандат. Становится все очевиднее, что, будь то действия в соответствии с правом вооруженного конфликта или в рамках национального и (или) международного режима самообороны и уголовного права, общественное воздействие интерпретации права все более признается в качестве основного показателя как военного успеха, так и легитимности при принятии решений военными.

## Участие военных в операциях по поддержанию общественного порядка

### Охрана общественного порядка внутри государства

Охрана общественного порядка традиционно не относится к военному искусству. Напротив, обычно задача принуждения к выполнению внутригосударственного уголовного права является прерогативой полиции, которая действует в рамках подробных предписаний правового режима, обеспечивающего соблюдение «надлежащей правовой процедуры». По сути дела, в Соединенных Штатах, например, участие армии и военно-воздушных сил в действиях по поддержанию правопорядка внутри страны в целом запрещено в соответствии с законом *Posse Comitatus*<sup>4</sup>. Более того, уставы также запрещают Военно-морскому флоту и Морской пехоте США принимать непосредственное участие в действиях гражданских властей, направленных на поддержание правопорядка<sup>5</sup>. Даже если в других странах и не имеется аналогичных законодательных ограничений, в целом наблюдается нежелание политических кругов использовать военные средства в правоохранительных целях, особенно внутри страны. В либерально-демократических обществах такой подход, прежде всего, отражает принцип приоритета гражданской власти. Исключением в нежелании использовать военные средства для разрешения проблем внутри государства, связанных с поддержанием общественного

4 Акт, принятый 18 июня 1878 г. (законодательно закреплен в 18 Своде законодательных актов США, § 1385 (1994 г.): «Если кто-либо, за исключением тех случаев и обстоятельств, которые особо разрешены Конституцией или принятым Конгрессом законом, сознательно использует какую бы то ни было часть Армии или Военно-воздушных сил как *posse comitatus* или иным образом для выполнения требований законов, в соответствии с настоящим разделом Свода законов такое лицо будет подвергнуто штрафу или тюремному заключению на срок, не превышающий двух лет, или тому и другому».

5 См.: *The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations*, US Navy, NWP 1-14M, July 2007, para. 3.11.3.1.



правопорядка, являются действия контртеррористической направленности<sup>6</sup>. Однако и в этих ситуациях правовой режим передачи ответственности от гражданских властей военным является чрезвычайно сложным<sup>7</sup>. Подобные правовые структуры также отражают неявное признание того, что вопрос уголовного права превратился в вопрос национальной безопасности.

## Операции по поддержанию общественной безопасности

Как показывает история, военных привлекают к операциям по поддержанию правопорядка внутри страны весьма неохотно, однако в ситуациях, когда беспорядки начинают приобретать признаки вооруженного конфликта, участие вооруженных сил все в большей степени характеризуется принятием ими на себя значительных функций по поддержанию безопасности. Подобные функции включают в себя обязанности, близкие к правоохранительным, и требуют четкого соблюдения как национального законодательства, так и международно-правовых норм. Хороший материал для нашего анализа обнаруживается в двух основных ситуациях, когда вооруженные силы принимают на себя обязанности по поддержанию безопасности, подразумевающие действия, аналогичные действиям правоохранительных органов, а также выполняют соответствующие требования права. Имеются в виду миротворческие операции под эгидой ООН и операции по стабилизации, проводимые силами одного или нескольких государств.

## Миротворческие операции, проводимые под эгидой ООН

В 1990-х гг. мы все стали свидетелями резкого роста миротворческих операций, проводимых в соответствии с резолюциями Совета Безопасности ООН. Несмотря на то что в последние годы энтузиазм, с которым такие операции санкционировались раньше, поубавился, тем не менее от них все еще ждут весомых результатов. Основной задачей миротворческих сил ООН при проведении миротворческих операций, которые часто осуществляются непосредственно после прекращения боевых действий или в ситуации, когда государство не справляется со своими функциями, неизменно является восстановление и поддержание безопасности. В большинстве проводившихся оценок оперативной эффективности и «полученного опыта» подчеркивается, прежде всего, необходимость обеспечения безопасности, а затем уже — эффективная реализация

6 Еще одной типичной, хотя и представляющей исключение ситуацией является использование военных в правоохранительной роли при доставке гуманитарной помощи и проведении восстановительных работ после стихийных бедствий. См.: Evan Carlin, 'Australian Defence Force experience with non-government organizations in humanitarian assistance and disaster relief operations', in Michael Carsten (ed.), *Global Legal Challenges: Command of the Commons, Strategic Communications and Natural Disasters*, US Naval War College International Law Studies Series, Vol. 83, 2007, p. 267.

7 См.: Simon Bronitt and Dale Stephens, "Flying under the radar": the use of lethal force against hijacked aircraft: recent Australian developments", in *Oxford University Commonwealth Law Journal*, Vol. 7, No 2, 2007, p. 265.

прочих программ, связанных с развитием. При принятии резолюций Советом Безопасности отмечается тенденция к увеличению количества мандатов, в рамках которых можно ожидать применения силы на тактическом уровне. Обычно миротворческим силам ставят задачи обеспечивать безопасность в целом ряде ситуаций, включая доставку гуманитарных грузов<sup>8</sup>, осуществление разоружения<sup>9</sup> и создание условий для проведения выборов, а также участие в них, в районах, где возможно возникновение боевых действий<sup>10</sup>. Там, где присутствует гражданская полиция ООН, миротворческие силы координируют свои правоохранительные действия с соответствующими полицейскими властями. Однако в подобном контексте линия разграничения между правоохранительной деятельностью и вооруженным конфликтом может быть весьма размытой. На самом деле, одним из показателей, помогающих определить наличие вооруженного конфликта, является способность полиции справиться с существующими угрозами<sup>11</sup>. На территории, подмандатной миротворческим силам, часто продолжают совершаться акты насилия, которые совершаются как в уголовных, так и политических целях участниками конфликта, не представляющими государство. В подобных случаях обычно необходимо определить, могут ли насильственные действия такого характера быть подавлены с использованием ресурсов и средств контроля, которыми располагают силы гражданской полиции, или же необходимо вмешательство миротворческих сил. Даже в тех случаях, когда для произведения «ареста» требуется применение военных средств, участвующие в немеждународном вооруженном конфликте мятежники все равно привлекаются к ответственности за совершенные ими действия в рамках внутреннего уголовного законодательства.

## Временная администрация ООН в Восточном Тиморе (UNTAET)

Хорошим примером для демонстрации смешанной нормативно-правовой базы, применявшейся для предупреждения существующих угроз, является опыт миротворческих сил Временной администрации ООН в Восточном Тиморе<sup>12</sup> в 2000 — 2001 гг.

В 1999 г., в результате плебисцита, организованного ООН, население Восточного Тимора подавляющим большинством голосов поддержало независимость страны, ранее входившей в состав Индонезии. Это

8 См.: Резолюция Совета Безопасности ООН (СБ ООН) № 776 (1992) от 14 сентября 1992 г., п. 2.

9 См.: Резолюция СБ ООН № 1270 (1999) от 22 октября 1999 г., п. 8 (b).

10 См.: Резолюция СБ ООН № 766 (1992) от 21 июля 1992 г., п. 4.

11 См.: Gerald Draper, 'The Geneva Conventions of 1949' in *Académie de Droit International, Recueil des Cours*, Vol. 1, 1965, p. 89; также см.: the ICRC commentary on Article 3 common to the 1949 Geneva Conventions. Доступно по адресу: <http://www.icrc.org/IHL.nsf/COM/365-570006?OpenDocument> (последнее посещение — 2 мая 2010 г.), где на с. 49 говорится о том, что одним из показателей, существенным для определения наличия вооруженного конфликта, является необходимость для «законного правительства обращаться к помощи регулярных вооруженных сил для подавления повстанцев».

12 См.: Резолюция СБ ООН № 1272 (1999) от 25 октября 1999 г.

спровоцировало волну неистового насилия со стороны проиндонезийски настроенных повстанцев в Восточном Тиморе, что привело к массовым разрушениям, убийствам, вынужденной миграции и распаду нормальных общественных процессов. После принятия резолюции в рамках Статьи VII Устава ООН в Восточном Тиморе были развернуты санкционированные ООН и ей же подчиняющиеся вооруженные силы, в задачи которых входило восстановление безопасности. Была также создана Временная администрация ООН для наблюдения за процессом восстановления государственности в Восточном Тиморе. Действия проиндонезийских повстанцев по противодействию указанному процессу носили в основном военный характер: они применяли тактику, методы и процедуры, которые являлись военными и по сути, и по стилю реализации. Между миротворческими силами ООН и повстанцами происходили многочисленные боевые столкновения, которые приводили к потерям с обеих сторон. Также продолжалось постоянное запугивание населения Восточного Тимора. В то же самое время в соответствии с резолюцией Совета Безопасности миротворческие силы предприняли первые попытки создать процедуру обращения с заключенными, в рамках которой в отношении захваченных или иным образом задержанных членов повстанческих группировок должны были применяться основные элементы «надлежащего судопроизводства»<sup>13</sup>.

По мере того как в стране постепенно восстанавливалась безопасность, начала действовать местная судебная система, а гражданская полиция ООН занялась обучением вновь созданных сил полиции Восточного Тимора. Переход от действий по обеспечению безопасности к действиям по охране общественного порядка был неровным, поэтапным и сопряженным с постоянными компромиссами. При рассмотрении различных инцидентов приходилось увязывать санкционированные ООН правила применения силы, допускавшие весьма решительные действия при столкновении с угрозой безопасности, с необходимостью учитывать существовавшие требования к сбору доказательств и «соблюдению процессуальных норм». Члены повстанческих группировок, захваченные во время операций миротворческих сил ООН, непосредственно после боевого столкновения задерживались и подвергались допросу для получения сведений, имеющих военное значение. В соответствии с действовавшим тогда внутренним законодательством Восточного Тимора задержанные повстанцы обвинялись в совершении уголовного преступления и их необходимо было передавать гражданской полиции ООН, которая применяла к ним свои собственные процедуры для предъявления обвинения и судебного преследования. В связи с этим возникал нелегкий вопрос: как следует квалифицировать роль миротворческих сил? Как военную или

13 См.: Michael J. Kelly, Timothy L. H. McCormack, Paul Muggleton, and Bruce M. Oswald, 'Legal aspects of Australia's involvement in the International Force in East Timor', in *International Review of the Red Cross*, Vol. 83, No 841, March 2001, p. 101.

как полицейскую? В данном конкретном случае между миротворческими силами и гражданской полицией ООН было найдено рабочее решение: военным разрешалось в течение 24 часов после боевого соприкосновения подвергать допросу задержанных, а затем их передавали для допроса силам полиции<sup>14</sup>. Подобное решение было далеко от идеального с военной точки зрения; оно также таило в себе опасность в плане сбора доказательств. Приходилось постоянно оценивать, что важнее: получение тактически важной информации, позволяющей принять определенные действия по спасению жизней миротворцев и гражданского населения, или риск того, что последующее судебное преследование будет затруднено в связи с нарушением права на «надлежащее судопроизводство» в рамках гражданского процесса?

### Операции по стабилизации

Военные операции, проводимые на односторонней и (или) многосторонней основе в постконфликтной ситуации, по своей сути являются противоположностью операциям по принуждению к миру под эгидой ООН в рамках Главы VII Устава. Подобные операции по стабилизации проводятся по завершении активной фазы классического вооруженного конфликта, они стали существенным элементом американской оперативной доктрины<sup>15</sup>. Эта доктрина появилась в недавнее время, после того как были подвергнуты серьезному пересмотру цели и стратегические задачи военного развертывания в Афганистане и Ираке, где вооруженные силы действовали в смешанном контексте мира и вооруженного конфликта. Она получила высокую приоритетность и считается ключевым фактором для достижения стратегического успеха в военных действиях.

Между доктриной, относящейся к операциям по восстановлению стабильности, и доктриной ведения действий против повстанцев существует общность, прежде всего с точки зрения оценки социальных издержек применения силы. Доктрина операций по восстановлению стабильности не поддерживает динамичные действия и в большей степени сосредоточена на широко понимаемом укреплении потенциала. Она даже предполагает, что применение силы должно быть весьма осмотрительным и умеренным, и проводит прямую параллель между избирательным применением силы и законностью<sup>16</sup>. В подобной операции функции военных можно приравнять к участию в правоохранительной операции, только более ответственному участию. Тем не менее так же, как и в случае миротворческих операций, здесь трудно определить границу, за которой начинается вооруженный конфликт,

14 См.: Michael G. Smith and Moreen Dee, *Peacekeeping in East Timor: The Path to Independence*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, CO, 2003, p. 83.

15 См. *The Stability Ops Manual*, примечание 2 выше.

16 Там же, § 4 — 47.

и согласовать такой переход во времени. В объединенной доктрине США операции по восстановлению стабильности определяются следующим образом:

[Операции по восстановлению стабильности включают] различные действия по выполнению поставленной задачи и действия, которые ведутся за пределами территории Соединенных Штатов во взаимодействии с другими инструментами государственной власти в целях сохранения или восстановления безопасной среды, предоставления основных услуг, относящихся к компетенции правительства, восстановления инфраструктуры в чрезвычайных обстоятельствах и предоставление гуманитарной помощи<sup>17</sup>.

Как показывает опыт, несмотря на значительные усилия, затрачиваемые на выработку навыков ведения жестких боевых действий и подготовку к классическому вооруженному конфликту, огромное большинство операций, которые ведут вооруженные силы США, являются, по сути дела, операциями по восстановлению стабильности<sup>18</sup>. Более того, подобный опыт характерен для всех современных вооруженных сил, особенно тех, которые принимали участие в миротворческих операциях ООН. Хотя доктрина по руководству операциями, направленными на восстановление стабильности, появилась благодаря усилиям США по пересмотру своих действий во время войны в Афганистане и Ираке, ее суть можно с легкостью применить к миротворческим операциям, проводимым под эгидой ООН, о которых уже шла речь выше.

Организационное планирование, лежащее в основе операций по восстановлению стабильности, состоит в создании в постконфликтный период такой среды, которая бы способствовала примирению, содействовала развитию политических, правовых, социальных и экономических институтов и поддерживала переход к законной гражданской власти, действующей в рамках правового государства<sup>19</sup>. Как убедительно показывают специалисты по действиям против повстанцев, хотя и отвергаемая некоторыми как утопия<sup>20</sup>

17 Там же, с. viii.

18 Там же, § 1—9: «В течение десятилетия, последовавшего за падением Берлинской стены, сухопутные силы возглавляли 15 операций по восстановлению стабильности или принимали в них участие».

19 Директива 3000.05 Министерства обороны США (МО) от 28 ноября 2005 г., § 4.2, четко определяет политику МО в отношении операций по восстановлению стабильности: «Операции по восстановлению стабильности проводятся с целью установления порядка, который должен содействовать продвижению интересов и ценностных ориентаций, исповедуемых США. Непосредственной целью таких операций часто является обеспечение безопасности местного населения, восстановление основных видов услуг и обеспечение гуманитарных потребностей. Долговременной целью является создание условий, при которых создавались бы возможности для обеспечения основных услуг местными силами, развивалась жизнеспособная рыночная экономика, действовало главенство права, демократические институты и возникало крепкое гражданское общество».

20 См.: William Easterly, 'Accuse: the US Army development delusion', *Aid Watch*, 18 June 2009. Доступно по адресу: <http://aidwatchers.com/2009/06/%E2%80%99accuse-the-us-army%E2%80%99s-development-delusions/> (последнее посещение — 7 мая 2010 г.), где автор отмечает следующее: «Боевой устав Армии США по ведению операций по восстановлению стабильности за 2009 г.

доктрина по руководству операциями, направленными на восстановление стабильности, вся в целом и составляющие ее элементы, относящиеся к укреплению потенциала, являются ключевыми факторами, которые позволяют вести успешную борьбу с повстанцами<sup>21</sup>.

В операциях по поддержанию стабильности официальной точкой отсчета для выполнения задачи и окончательного успеха операции является компонент главенства закона. Доктрина предусматривает, что успешное претворение в жизнь указанного компонента должно привести к ряду результатов, а именно: применение силы становится монополией государства; граждане ощущают себя в безопасности; действия государства ограничены законом и исключают произвол; положения права могут быть точно определены и являются достаточно стабильными, чтобы позволить гражданам начать планировать свою жизнь; граждане имеют доступ к эффективной и беспристрастной судебной системе; права человека и основные свободы защищаются государством; граждане имеют возможность полагаться на существование правовых институтов и положения права в своей повседневной жизни<sup>22</sup>.

Сущность этих признаков отражают критерии, которые влиятельный философ Лон Фуллер выделил как существенные для любой эффективно действующей правовой системы<sup>23</sup>. В них есть что-то от универсальных качеств, однако они могут вступать в конфликт с теми более актуальными приоритетами, которые диктуются соображениями безопасности во время выполнения поставленной задачи. При рассмотрении аспекта главенства права в операциях по восстановлению стабильности полковник Дик Преджент тонко отмечает внутреннее противоречие, существующее между стремлением установить правовой режим и сомнительной безопасностью обстановки. Он отмечает:

«Будут складываться ситуации, когда возникнет противоречие между безопасностью и теми видами защиты, которые ассоциируются с главенством закона. В таких случаях высшее руководство вынуждено будет принять стратегическое решение о повышении безопасности обстановки, которое может быть подвергнуто критике как нарушающее главенство закона. При проведении активной борьбы с повстанческим движением будут возникать ситуации, когда долговременные цели и задачи по установлению главенства закона по необходимости будут иметь менее приоритетное значение, нежели установление и поддержание безопасности»<sup>24</sup>.

содержит удивительное количество утопий о том, как превратить общество других стран в оазис процветания, мира и демократии при помощи скоординированного применения военной силы, иностранной помощи и экспертных знаний».

21 См.: David Kilcullen, *The Accidental Guerilla*, Oxford University Press, New York, 2009, pp. 129 and 143.

22 Цит. по: Dick Pregent, *Rule of Law Capacity Building in Iraq*, forthcoming in Vol. 86 of the US Naval War College International Law Studies Series.

23 См.: Lon L. Fuller, *The Morality of the Law*, revised edition, Yale University Press, 1969.

24 См.: D. Pregent, примечание 22 выше.



Подобный конфликт целей и задач отражает конъюнктурность военной реакции на угрозы в рамках моделей «правоохранительная операция» и «вооруженный конфликт». Это нелегкий компромисс — соотношение между целью и средствами постоянно приходится выверять для определения правильной политики в ответ на угрозу безопасности. Более того, помимо противоречий доктринального характера здесь присутствует и правовой конфликт между полномочиями и ограничениями — проблема, которая будет подробнее рассмотрена в следующем разделе.

## **Ассимиляция и урегулирование разногласий. Нормативно-правовая база для правоохранительных операций**

### **Миротворческие операции ООН**

Обычно существует значительный разрыв между стратегическими установками мандата Совета Безопасности и различными видами тактических полномочий, которые предоставляются миротворческим силам в рамках правил применения силы, подготовленных ООН или направляющим их государством. В авторитетном «Докладе Брахими» за 2000 г. еще раз обращается внимание на ограничение в применении силы миротворцами, которое по существу сводится исключительно к праву на самооборону и является одним из трех столпов, на которых зиждется вся идея операций в пользу мира<sup>25</sup>. Операции в пользу мира часто имеют весьма широкий мандат в рамках Главы VII Устава ООН и допускают применение «всех необходимых средств», чтобы претворить в жизнь цели соответствующей резолюции. Ряд авторов, например Хитоши Насу, осуждают недостаток точности в тексте подобных резолюций и подвергают критике содержащиеся в них ограничения, которые сводят возможность применения силы лишь к самообороне. Насу считает, что принятие подобных положений основано на исторической случайности, которая действительно имела место еще до того, как Устав вошел в силу<sup>26</sup>. В этой связи, хотя между Статьей 40 (временные меры) и Статьей 42 (действия по принуждению) Устава ООН и существует формальное различие, Совет Безопасности практически никогда не указывает, каким конкретным положением он руководствуется при санкционировании операции в пользу мира, и тем не менее он неукоснительно накладывает целый ряд политических ограничений в отношении применения силы, что происходит скорее в силу устоявшейся традиции, нежели в силу какой-либо разумной аргументации<sup>27</sup>. В свою очередь это заставляет командиров и солдат, принимающих непосредственное

25 Доклад Группы по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира. См.: Report of the Panel on United Nations Peace Operations, UN Doc. A/55/305 — S/2000/809, para. 48.

26 См.: Hitoshi Nasu, *International Law on Peacekeeping: A Study of Article 40 of the UN Charter*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2009, pp. 17—27.

27 Там же, с. 27—35.



участие в операции и стремящихся выполнить волю Совета Безопасности, искать конструктивное толкование этих положений, что может негативно сказаться на тех политических и правовых ограничениях, соблюдения которых от них ждут соответствующие стороны, ориентированные на выполнение резолюции. По мнению Х. Насу, подобная «правовая неоднозначность и неопределенность могут привести к возникновению ненужных препятствий в принятии на себя [политических] обязательств, направленных на предупреждение дальнейшей эскалации вооруженного конфликта»<sup>28</sup>.

В реальности даже в тех миротворческих миссиях, которым Совет Безопасности предоставляет широкие стратегические правовые полномочия, миротворческим силам обычно дана возможность действовать лишь в пределах тактической самообороны. Хотя определение понятия «самооборона» в рамках существующих толкований ООН иногда понимается достаточно широко<sup>29</sup>, тем не менее самооборона однозначно допускает более низкий уровень применения силы, чем классическая парадигма права вооруженных конфликтов. Соответственно, право на самооборону обычно распространяется лишь на применение смертельной силы миротворцами для защиты себя самих и других лиц, которых они призваны защищать, и то исключительно в тех случаях, когда происходят (значительные в тактическом отношении) враждебные акты или есть угроза подобных актов. Это может представлять серьезную проблему, когда во время выполнения своей миссии миротворческие силы сталкиваются с хорошо вооруженным организованным противником или с «деструктивными силами», применяющими классическую военную тактику. Существование вооруженного конфликта — это фактическое обстоятельство, и в случае немеждународного вооруженного конфликта оно объективно зависит от масштабов, интенсивности и диапазона применяемой вооруженной силы. Действительно, в Бюллетене Генерального Секретаря ООН за 1999 г.<sup>30</sup> предусмотрены те принципы права вооруженного конфликта, которые применимы (во всяком случае, с точки зрения политики) к миротворческим силам, принимающим участие в вооруженном конфликте во время операции в пользу мира. Бюллетень рассматривает основные нормативно-правовые предписания, применимые во время вооруженного конфликта, однако в нем с особой значимостью подчеркивается, что вооруженный конфликт может возникнуть в результате действий, которые в целом основаны на тактическом принципе самообороны<sup>31</sup>. Несмотря на такое признание, насколько известно,

28 Там же, с. 15.

29 Там же, с. 184—188.

30 Бюллетень Генерального Секретаря ООН «Соблюдение международного гуманитарного права Силами Организации Объединенных Наций». См.: UN Secretary General's Bulletin, 'Observance by United Nations forces of international humanitarian law', UN Doc. ST/SGB/1999/13, 6 August 1999. Доступно по адресу: <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/unobservance1999.pdf> (последнее посещение — 1 июня 2010 г.).

31 Там же, Раздел 1.1: «Основополагающие принципы и нормы международного гуманитарного права, о которых идет речь в настоящем Бюллетене, применимы к Силам Организации

с 1999 г. не было зарегистрировано ни одного инцидента, когда в отношении разрешенного применения силы миротворческие силы перешли бы (даже на короткий период времени) от «самообороны» к применению права вооруженного конфликта.

Более того, еще не известно ни одной операции в пользу мира под эгидой ООН, в отношении которой резолюция Совета Безопасности преднамеренно, причем *a priori* признавала бы, что применение силы регулируется правом вооруженных конфликтов. В соответствии с доктринальной традицией Совета Безопасности, допустимая сила, применяемая во всех современных миссиях в пользу мира, ограничивается исключительно рамками самообороны. Нежелание Департамента ООН по поддержанию мира признавать существование вооруженного конфликта, как международного, так и немеждународного характера, не вызывает удивления. Суды национальной юрисдикции чаще всего избегают подтверждать существование вооруженного конфликта или принимать решения, которые бы вступали в слишком серьезное противоречие с подходом собственного правительства к вопросу о статусе комбатантов и военнопленных ввиду высокой политической значимости подобного признания<sup>32</sup>. Так же, как в случае с судами национальной юрисдикции, вполне понятно, почему Департамент ООН по поддержанию мира оставляет вопрос наличия или отсутствия вооруженного конфликта на территории, где действуют силы ООН, на суверенное усмотрение государств, принимающих участие в миротворческой операции. Тем не менее все это имеет глубокие последствия для миротворческих сил, действующих в предельно нестабильной ситуации, характеризующейся высоким уровнем применения насилия.

Различие между правом на самооборону и более широким применением силы, разрешенным в рамках права вооруженных конфликтов, различительно. Получая задачу разоружить или иным образом задержать совершающих насилие повстанцев, миротворческий контингент имеет право применять силу лишь в ответ на вооруженные действия. Их собственные действия будут рассматриваться на основе правовых стандартов, принципов разумности и соразмерности, принятых в их собственной стране. Как в своем анализе данного вопроса отмечает Кен Уоткин, концепция «соразмерности» в правоохранительном смысле резко отличается от ее смысла и роли в рамках права вооруженного конфликта<sup>33</sup>. В правоохранительных действиях соблюдение принципа соразмерности предполагает внимательное изучение вопроса о

Объединенных Наций в ситуации вооруженного конфликта, когда они принимают в нем активное участие в качестве комбатантов в зависимости от степени и на протяжении всего периода их участия. Они аналогичным образом применимы в действиях по принуждению к миру и в миротворческих операциях, когда применение силы разрешено в целях самообороны».

32 См., например, дело *Mohamed Ali et al. v. Public Prosecutor* (1968), [1969] AC 430.

33 См.: Kenneth Watkin, 'Controlling the use of force: a role for human rights norms in contemporary armed conflict', in *American Journal of International Law*, Vol. 98, January 2004, pp. 17—22.

том, разрешено ли вообще применение силы, особенно смертельной силы<sup>34</sup>. Вывод суда о том, что была применена чрезмерная сила, может привести к предъявлению военному служащему обвинения в совершении уголовного преступления. Соразмерность в рамках права вооруженных конфликтов<sup>35</sup> означает оценку степени непреднамеренных, однако ожидаемых потерь среди гражданского населения, когда действия ведутся против комбатантов или лиц, принимающих активное или непосредственное участие в боевых действиях. Такая оценка предполагает учет факторов, которые коренным образом отличаются от факторов, принимаемых во внимание при применении силы в рамках выполнения задач, стоящих перед миссией ООН. То, что мандат Совета Безопасности может санкционировать расширение действий в рамках международного права, не освобождает военнослужащих от ответственности с точки зрения их собственного национального законодательства или же с точки зрения правил применения силы войсками ООН, которые ограничивают применяемую ими силу ситуацией самообороны.

Во время функционирования Временной администрации ООН в Восточном Тиморе (UNTAET) в начале 2000-х гг. в обязанности миротворческих сил входило разоружение и задержание членов повстанческих группировок, которые пытались сорвать планируемый переход Восточного Тимора к независимости. Члены подобных группировок открыто носили оружие, в том числе полуавтоматическое и автоматическое, а также гранаты и осуществляли тактическое патрулирование территории Восточного Тимора. Они, зная о правилах применения силы, установленных ООН, стреляли в миротворцев ООН без предупреждения, нападали на их позиции, устраивали засады против патрулей миротворческих сил и отвечали огнем на оклик часовых сил ООН. После того как миротворческие силы понесли ряд потерь, Департамент ООН по поддержанию мира наконец одобрил Дополнение к правилам применения силы, в соответствии с которым отдельные виды тактических действий со стороны повстанческих группировок считались угрожающими безопасности миротворцев в смысле активизации более высокого права на самооборону. В свою очередь, это давало отдельным миротворцам возможность действовать в соответствии со своими субъективными представлениями о том, что

34 См. материалы Европейского суда по правам человека: *McCann and others v. The United Kingdom*, Series A, No. 324, Application 18984/91 (1995). При рассмотрении этого дела большинство судей Европейского суда по правам человека пришли к выводу, что налицо нарушение статьи 2—2 Европейской конвенции по правам человека, так как британские власти не смогли арестовать предполагаемых террористов Ирландской республиканской армии до того, как применение смертельной силы стало неизбежным.

35 Принцип соразмерности определяется в Дополнительном протоколе I к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающемся защиты жертв международных вооруженных конфликтов, где в статье 51 (5) (b), озаглавленной «Защита гражданского населения», запрещаются неизбирательные нападения, в том числе «нападение, которое, как можно ожидать, попутно повлечет за собой потери жизни среди гражданского населения, ранения гражданских лиц и ущерб гражданским объектам, или то и другое вместе, которые были бы чрезмерны по отношению к конкретному и непосредственному военному преимуществу, которое предполагается таким образом получить».

именно представляет угрозу их безопасности, и применять смертельную силу в рамках самообороны<sup>36</sup>. Компромисс был не идеальным и все еще подвергал отдельных военнослужащих опасности потенциального судебного преследования, однако он получил всеобщее одобрение населения Восточного Тимора и оказал немедленное положительное воздействие на ситуацию в плане безопасности. Тем не менее он демонстрирует в высшей степени противоречивый характер тактических правовых ограничений и стратегических амбиций Совета Безопасности при выдаче мандата на миротворческие операции.

### Операции по восстановлению стабильности и борьбе с повстанческим движением

В отличие от проблем, которые часто возникают в операциях в пользу мира под эгидой ООН, при проведении операций по восстановлению стабильности, в которых участвуют одно или несколько государств, положение дел меняется коренным образом, а именно: при их проведении значительно чаще обращаются к праву вооруженных конфликтов, особенно в случае борьбы с повстанцами и антитеррористических действий в постконфликтной ситуации. Вопрос, который прежде всего занимает военных юристов, состоит в том, стоит ли ограничивать позитивное разрешение применять силу, содержащееся в праве вооруженных конфликтов (то есть нападать на лиц, принимающих непосредственное или активное участие в боевых действиях), с тем чтобы способствовать реализации другой общественно-правовой задачи. Например, следует ли многонациональным силам отказываться от прав, которые дает им право вооруженных конфликтов, и подвергать себя более высокому риску возможных потерь, с тем чтобы содействовать обеспечению верховенства закона. Такую позицию можно продемонстрировать примером, когда повстанцев стали бы подвергать аресту на основании выданного судом ордера. Альтернативный сценарий, при котором риск собственных потерь значительно снижается, — это просто нападать на повстанцев, в отношении которых известно, что они принимают непосредственное или активное участие в боевых действиях<sup>37</sup>.

Пытаясь разрешить противоречие, существующее между соблюдением принципов главенства закона и получением кратковременных преимуществ в смысле безопасности, полковник Дик Преджент выделяет парадоксальную ситуацию, с которой столкнулись американские войска в Ираке в 2008 г. В то время в борьбе против повстанцев принимали активное участие «пробуждающиеся» Советы местного самоуправления.

36 См: Dale Stephens, *The Use of Force in Peacekeeping Operations: The East Timor Experience*, Asia Pacific Centre for Military Law, Melbourne, 2005.

37 См. Дополнительный протокол I, статья 51(3), примечание 35 выше; Дополнительный протокол II 1977 г. к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера, статья 13 (3); статья 3, общая для всех Женевских конвенций от 12 августа 1949 г.

Первым такой Совет появился в иракской провинции Аль-Анбар в 2007 — 2008 гг., когда руководители суннитских племен начали сопротивляться «Аль-Каиде» и попытались сформировать военизированное формирование «Сыны Ирака». Собственно, ряд членов движения «Сыны Ирака» прежде являлись участниками повстанческих группировок, в отношении которых иракскими судебными органами были изданы постановления об аресте. Если бы американские силы стали осуществлять арест таких лиц в рамках выполнения программы главенства закона, это поставило бы под угрозу стратегические политические преимущества, полученные в результате движения «Пробуждение». Преджент отмечает, что «по сути дела, в данном вопросе не оставалось выбора: реальные условия в стране свидетельствовали о необходимости поддерживать безопасность ситуации и отказаться от проведения арестов»<sup>38</sup>. Описанный опыт показывает, какую тонкость необходимо проявлять при выборе правильной политики в отношении применения силы в рамках существующего права, особенно в тех ситуациях, когда военным приходится определять, какую именно функцию они выполняют: обеспечение безопасности или охрана правопорядка. Это решение было особенно смелым с учетом того, что оно принято в трудный период становления независимой иракской судебной системы, которая только возникала и делала свои первые шаги. Тем не менее оно учитывало важность задачи обеспечения прочной безопасности, что способствовало бы дальнейшему развитию всех остальных программ в области развития.

В последнее время осуществление законных прав в соответствии с формальным подходом к толкованию права вооруженных конфликтов подвергается все большему давлению, все чаще появляются публикации, где делаются попытки понять социальный контекст, в котором это право осуществляется<sup>39</sup>. Опыт ведения военных действий против повстанцев, прежде всего опыт, полученный США в Ираке, потребовал серьезной переоценки в подходах к ведению войны в рамках права. Принимать решение, исходя из конкретной прикладной, так сказать, интерпретации, более целесообразно, чем руководствоваться традиционными формулировками. Методика интерпретации права с позиций мягкого позитивизма, которую выдвигали философы права, такие как Г. Харт<sup>40</sup>, была по существу дополнена технологиями, которые обычно ассоциируются с американским движением правового

38 D. Pregent, примечание 22 выше.

39 См.: David Kaye, 'Complexity in the law of war', in Russel A. Miller and Rebecca M. Bratspies (eds.), *Progress in International Law*, Martinus Nijhoff Publishers/Brill Academic, Leiden, 2008, p. 681; Nathaniel Berman, 'Privileging combat? Contemporary conflict and the legal construction of war', in *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 43, No 1, 2004 — 2005, где автор утверждает, что право вооруженных конфликтов представляет собой дискурс по созданию, оспариванию и стратегической реализации; Chris Jochnick and Roger Normand, 'The legitimation of violence: a critical analysis of the Gulf War', in *Harvard International Law Journal*, Vol. 35, No 2, 1994, p. 387.

40 См.: Herbert Lionel Adolphus Hart, *The Concept of Law*, 2nd edn, Oxford University Press, Oxford, 1997.

реализма в 1930-х и 1940-х гг.<sup>41</sup> Особенно важно то, что указанные подходы доказали свою эффективность при обеспечении безопасности населения и в борьбе с повстанческими движениями. При определении роли права вооруженных конфликтов представитель «новой волны», ученый-правовед Дейвид Кеннеди, указывает, что основными инструментами толковательных рекомендаций становятся скорее легитимность и социальный эффект, нежели формальная обоснованность<sup>42</sup>. Это новое явление знаменует собой серьезные изменения в том, как происходит толкование и применение права. Оно также разрушает умозрительные представления о «правоохранительных операциях» и «ведении войны». Когда применение силы в рамках закона оценивается с позиций социального эффекта, функциональные различия, такие как формальная функция, теряют свою значимость.

### Борьба с повстанческим движением и поддержание правопорядка

В рамках права вооруженных конфликтов обычно принят «картезианский» подход к регулированию военных действий<sup>43</sup>. При таком подходе комбатанты рассматриваются отдельно от гражданского населения, и применение силы разрешается лишь против первых. Исключение в запрете применения силы в конфликтах как международного, так и немеждународного характера делается в отношении тех гражданских лиц, которые принимают непосредственное или активное участие в боевых действиях. Указанный подход в общем и целом основан на подходе к боевым потерям. В праве существует простое бинарное противопоставление действия и бездействия, основанное на статусе и (или) роли лица. При определении того риска, который принимают на себя вооруженные силы, многие государства ясно заявляют, что в уравнении, определяющем военное преимущество, будут учитываться жизни их военнослужащих<sup>44</sup>.

Повстанческое движение — это конфликт, политический в своей основе. Центром притяжения в нем является само население, которое остается «решающим фактором в исходе борьбы»<sup>45</sup>. Основная политическая задача — спровоцировать повстанческое движение на чрезмерное использование силы.

41 См.: Neil Duxbury, *Patterns of American Jurisprudence*, Clarendon Press, Oxford, 1997, pp. 65—161.

42 D. Kennedy, примечание 1 выше, с. 166.

43 См.: Lieutenant General Sir John Kiszely, 'Post-modern challenges for modern warriors', in *Australian Army Journal*, Vol. 5, No. 2, 2008, p. 182.

44 Например, при ратификации Дополнительного протокола I Новая Зеландия заявила: «В отношении пункта 5 (b) статьи 51 и пункта 2 (a) (iii) статьи 57 ... термин «военное преимущество» будет подразумевать ряд соображений, в том числе безопасность сил, осуществляющих нападение». Аналогичное заявление было сделано и Австралией. Хотя Соединенные Штаты не ратифицировали Дополнительный протокол I, они включили следующий комментарий в «Руководство для командира: право военно-морских операций» (*Commander's Handbook on the Law of Naval Operations*): «Военное преимущество может включать в себя самые разные соображения, в том числе безопасность атакующих сил».

45 См.: *The US Army/Marine Corps Counterinsurgency Field Manual 3-24/3-33.5 (COIN Manual)*, University of Chicago Press, Chicago, 2007, p. xxv.



Поэтому чтобы справиться с этой стратегической задачей, при интерпретации права требуется подход, противоречащий здравому смыслу. Вместо того чтобы полагаться на несколько смутные и неопределенные правила, предусмотренные правом вооруженных конфликтов, вооруженная сила должна применяться хирургически выверено. Короче говоря, в стратегическом смысле более продуктивным в такой ситуации будет подход, моделируемый на основе правоохранительной деятельности, в плане выверенности применения силы и ожидаемого эффекта, а не подход, полагающийся на традиционные нормы (и методики), предусмотренные правом вооруженных конфликтов. По сути дела, американский «Боевой устав сухопутных сил и морской пехоты по ведению операций против повстанцев» (*U.S. Army/Marine Corps Counter-Insurgency Field Manual*) содержит целый ряд характеризующих деятельность против повстанцев парадоксальных утверждений: традиционные взгляды там подвергаются пересмотру и четко сказано о необходимости признать, что жизнь военнослужащих, участвующих в операции против повстанцев, будет подвергаться большей опасности. Наиболее яркие и важные в юридическом отношении парадоксы заключаются в следующем:

- «Иногда бывает, что чем больше усилий ты прикладываешь к защите своих людей, тем большей опасности подвергается твоя собственная жизнь»<sup>46</sup>.
- «В операции против повстанцев самое лучшее оружие не стреляет»<sup>47</sup>.
- «Порой чем больше применяется силы, тем менее она эффективна»<sup>48</sup>.
- «Чем успешнее операция против повстанцев, тем меньше можно применять силы и тем больше риска для собственной жизни»<sup>49</sup>.

Указанные парадоксы представляют собой значительный сдвиг по сравнению с обычными юридическими рекомендациями. Они также являются серьезным отходом от распространенных стереотипов относительно степени толерантности западного либерализма по отношению к потерям, которые несут собственные вооруженные силы<sup>50</sup>. И что самое важное, они сработали в Ираке. Быстрое продвижение американских сил в 2007 г. в Ираке стало возможным не только благодаря возросшему количеству военнослужащих, но и благодаря потоку новых идей по применению силы в рамках права. Для решения усугубляющихся проблем в Ираке были необходимы новые подходы к борьбе с повстанцами с соблюдением принципа различия, о чем, собственно, многие тогда заявляли. Аналогичным образом пересмотру подверглась и оценка того, что считать сопутствующими (случайными) разрушениями (телесными повреждениями) согласно

46 Там же, § 1—149.

47 Там же, § 1—153.

48 Там же, § 1—150.

49 Там же, § 1—151.

50 См.: Edward Luttwak, 'A post-heroic military policy', in *Foreign Affairs*, Vol. 75, No. 4, 1996, p. 33.



принципу соразмерности. В соответствии с ортодоксальной юридической интерпретацией права вооруженных конфликтов, как это указывалось выше, перед совершением нападения в вооруженном конфликте немеждународного характера требуется определить, принимает ли данное лицо непосредственное или активное участие в боевых действиях. Если да, то такое лицо является законной целью. При рассмотрении этого вопроса в недавних рекомендациях Международного Комитета Красного Креста по толкованию права обращено внимание на то, кто может (с точки зрения МККК) считаться целью в соответствии с этой формулировкой. При этом основной упор делается на поступки такого лица или его членство в организации, которая ассоциируется с участием в боевых действиях<sup>51</sup>.

В операциях по борьбе с повстанцами отправной точкой для выбора цели также является общепринятое определение — участвует ли лицо непосредственно или активно в боевых действиях. Затем доктрина действий против повстанцев вводит понятие «способность к примирению». Соответственно, перед началом действий, командир, принимающий решение, должен также оценить перспективы примирения<sup>52</sup>. Если человек считается способным к примирению, тогда он (больше) не должен выбираться в качестве цели, тогда следует подумать о процедуре его ареста в соответствии с требованиями правоохранительной практики. Доктрина действий против повстанцев не содержит подробных указаний о том, кого именно можно считать способным к примирению; этот процесс действительно объективно включает оценку огромного количества социально-политических факторов. В этом отношении Дейвид Килкуллен выделяет группу лиц, потенциально способных к примирению, которых он называет «случайными партизанами»<sup>53</sup>, то есть людьми, которые оказались в повстанческом движении благодаря воздействию со стороны других лиц.

Аналогичным образом в отношении принципа соразмерности доктрина действий против повстанцев с некоторой неловкостью выделяет вариант действий, посредством которых эта формулировка может применяться с учетом приведенных выше парадоксов. Так, в Боевом уставе говорится:

В классических операциях соразмерность обычно определяется простым утилитарным образом: количество потерь среди гражданского

51 См.: ICRC, *Interpretative Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities under International Law*, Geneva, 2009. Доступно по адресу: [http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/direct-participation-report\\_res/\\$File/direct-participation-guidance-2009-icrc.pdf](http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/direct-participation-report_res/$File/direct-participation-guidance-2009-icrc.pdf) (последнее посещение — 10 мая 2010 г.).

52 Руководство для многонациональных сил в Ираке (Multi-National Force — Iraq — MNF-I) см.: Thomas Ricks, *The Gamble*, Penguin Press, New York, 2009. В Приложении “D” на с. 369 говорится: «Мы не можем выйти из этой компании, убивая всех подряд. С нашими иракскими партнерами мы должны выявлять и отделять тех, кто способен к примирению, и тех, кто нет. Делать это следует при помощи диалога, мер контроля населения, информационных кампаний и политических действий. Мы должны сделать все возможное, чтобы те, кто способен к примирению, стали частью решения проблемы, даже если при этом мы будем выявлять, преследовать, убивать, захватывать и изгонять тех, кто к примирению не склонен».

53 D. Kilcullen, примечание 21 выше, с. 38.

населения и разрушений гражданского имущества по сравнению с уничтоженным противником и полученным военным преимуществом. При проведении действий против повстанцев полученное [военное] преимущество правильное всего определяется не с точки зрения количества убитых или задержанных повстанцев, а скорее с точки зрения того, какой именно противник убит или задержан ... В ситуации борьбы с повстанцами количество жертв среди гражданского населения и разрушений гражданского имущества должно сопоставляться с тем, какой урон может нанести данный конкретный повстанец, если позволить ему уйти»<sup>54</sup>.

Затем помещен комментарий, где говорится о том, какое еще решение общественно-политического характера должно быть принято, поскольку «огонь, наносящий ненужный вред и приводящий к гибели некомбатантов, может усилить сопротивление и повысить привлекательность повстанческого движения — особенно если население отмечает недостаточность применения принципа различия при ведении огня»<sup>55</sup>.

Итак, доктрина действий против повстанцев однозначно требует оценки полученного военного преимущества с точки зрения риска социально-политического отчуждения населения. Преподаватель Гарвардского университета и один из составителей Боевого устава по ведению операций против повстанцев Сара Сьюал подчеркивает:

«В подобной ситуации убийство гражданского лица больше не является только сопутствующим ущербом. Нельзя с легкостью отмахнуться от нанесенного этим обстоятельством вреда, заявив, что этого не предполагалось. Потери среди гражданского населения существенным образом подрывают достижение целей, стоящих перед операцией против повстанцев ... Сам факт или осознание факта потерь среди гражданского населения, произведенных теми, кто называет себя его защитниками, может изменить отношение населения — с нейтрального на гнев и вызвать активную оппозицию»<sup>56</sup>.

Сведение к минимуму случайных потерь среди гражданского населения стало настолько важным для успеха миссии, что в июле 2009 г. командующий силами в Афганистане выпустил директиву, в которой подробно перечислено весьма ограниченное количество обстоятельств, при которых в населенных районах допускалась непосредственная поддержка с воздуха и стрельба с закрытых огневых позиций<sup>57</sup>.

54 *COIN Manual*, § 7—32, примечание 54 выше.

55 *Там же*, § 7—37.

56 *Там же*, с. xxv.

57 См.: NATO/ISAF Tactical Directive, 6 July 2009. Доступно по адресу [http://www.nato.int/isaf/docu/official\\_texts/Tactical\\_Directive\\_090706.pdf](http://www.nato.int/isaf/docu/official_texts/Tactical_Directive_090706.pdf) (последнее посещение 10 мая 2010 г.).

## Правовой реализм и деятельность против повстанцев

Доктрина деятельности против повстанцев использует способы толкования, разработанные американской школой правового реализма в начале и середине XX века. В рамках подобного подхода толкование права в большей степени основано на достижениях общественных наук. Учет достижений общественных наук сыграл ключевую роль в успешности военных операций последних двух десятилетий. Безусловно, несомненно новым является введение такой концепции, как способность к примирению при толковании принципа различия, а также оценка последствий второго и третьего порядка при определении понятия «соразмерность» с позиций психологической реакции населения. Даже представление о том, что составляет военный успех и как его определить, претерпело изменения. Вместо того чтобы уделять основное внимание подсчету потерь в соответствии с логикой, присущей праву вооруженных конфликтов, теперь основной упор делается на оценку того, как применение силы воздействует на общество.

Как уже говорилось, успех быстрого продвижения сил НАТО в Ираке в значительной степени зависел от точно выверенного применения силы в соответствии с требованиями права<sup>58</sup>. Решительное изменение в подходе, вызванное указанной фундаментальной коррекцией курса, очевидно для каждого, кто служил на иракском театре военных действий. Признание общественно-политических последствий применения силы с неизбежностью несет в себе психологическую составляющую, что неизменно ограничивает применение излишней силы. Это усиливает этический компонент моральных основ права. Знаменитая стратегия «расчистить, удержать, построить», исходно предложенная полковником МакМастером в Телль Афаре (Ирак) в 2006 г.<sup>59</sup>, графически демонстрирует изменения в отношении военнослужащих к защите местного населения, которые последовали за подобными выводами<sup>60</sup>. Установление психологической связи между местным населением и военнослужащими, которые призваны его защищать, особенно в близлежащих городских районах, способствует персонализации применения насилия и с необходимостью сдерживает его проявление. Психологические исследования со всей убедительностью показывают подкрепляющий эффект ощущения, что ты защищаешь «определенного конкретного человека, а не некую статистическую единицу»<sup>61</sup>. Этот наблюдаемый эффект со всей очевидностью придает еще больше убедительности всем оценкам принципов соразмерности и различия, что напоминает (с точки зрения последствий) парадигму применения силы в операциях по поддержанию правопорядка.

58 См. D. Kilcullen, примечание 21 выше, с. 128—154.

59 См. T. Ricks, примечание 52 выше, с. 50—51.

60 Там же, с. 200—227.

61 Joshua D. Greene, 'The secret joke of Kant's soul' in Walter Sinnott-Armstrong (ed.), *Moral Psychology*, Vol. 3, *The Neuroscience of Morality, Emotion, Disease and Development*, MIT Press, Cambridge, MA, 2007, pp. 35—48.

## Заключение

Непосредственная взаимосвязь между применением силы и стратегически важными социальными последствиями ее применения — это тот опыт, который нелегко дался современным вооруженным силам. Трудный опыт, полученный коалиционными войсками в 2007 г. в Ираке, привел к серьезной переоценке точности применения силы военными. Такая переоценка оказалась чрезвычайно эффективной в снижении уровня насилия и создании новых условий для движения вперед. В то время как сами по себе правоохранные функции не входят в основные задачи вооруженных сил, восстановление и поддержание безопасности, безусловно, таковыми являются. Будь то в рамках операций по стабилизации или операций в пользу мира под эгидой ООН, действия вооруженных сил происходят в рамках крайне сложной и неоднозначно понимаемой области социально-политических и правовых норм. Хотя подобное положение дел существовало всегда, сегодня оно осознанно признается и получает все большее закрепление в военной доктрине. Осторожность в выборе курса в рамках этих норм привела к пересмотру подходов к толкованию права. Там, где законность и справедливость идут рука об руку, создается благоприятная ситуация для ограничения действий и определения конструктивной функции вооруженных сил, будь то в рамках правоохранительной деятельности или, собственно, в любых иных правовых рамках.

# Гуманитарные вызовы современности

Интервью с президентом МККК  
Петером Маурером

МККК и изменяющийся гуманитарный ландшафт  
*Пан Ги Мун*

Размышления о роли МККК в деятельности по ликвидации последствий гуманитарных кризисов: настоящее и будущее  
*Матиас Шмале*

Мегатенденции и будущее гуманитарной деятельности  
*Элизабет Феррис*

Соответствовать своему назначению: роль современного профессионализма в развитии гуманитарной деятельности  
*Питер Волкер и Кэтрин Расс*

Имплементация международного гуманитарного права и предоставление защиты и помощи жертвам войны: различные механизмы и подходы  
*Тони Пфаннер*

Правовые основания для гуманитарного доступа во время вооруженного конфликта  
*Феликс Швендиман*

Стратегия Движения в отношении перемещения лиц внутри страны

Женщины, вооруженный конфликт и язык – гендер, насилие и дискурс  
*Лора Дж. Шеферд*

Гуманитарная помощь мигрантам вне зависимости от их статуса – на пути к внекатегориальному подходу  
*Томас Линде*

Должны ли действительно быть равными обязательства государств и вооруженных групп в соответствии с международным гуманитарным правом?  
*Марко Сассоли и Юваль Шейни*

Банды как вооруженные группы  
*Дженнифер М. Хейзен*

Участие военных в операциях по поддержанию общественного порядка  
*Дейл Стивенс*



МККК

[www.icrc.org/eng/resources/international-review](http://www.icrc.org/eng/resources/international-review)

[www.icrc.org/rus](http://www.icrc.org/rus)

Избр. ст. из №№ 874–889

МЕЖДУНАРОДНЫЙ  
**ЖУРНАЛ**  
Красного Креста