



МККК: МИССИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Цели и задачи

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.



МККК



МККК

МККК: МИССИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

СОДЕРЖАНИЕ

I.	Миссия МККК	3
II.	Отличительные черты МККК	6
III.	Сфера и критерии деятельности	11
IV.	Пути выполнения целей и задач: от всестороннего анализа до конкретных действий	13
V.	Координация гуманитарной деятельности	18
VI.	Способы действия	19
VII.	Ориентиры деятельности МККК	21

Миссия МККК

МККК — организация, которая с момента своего основания в 1863 г. осуществляет деятельность по предоставлению защиты и оказанию помощи жертвам вооруженных конфликтов и других ситуаций насилия. Вначале эта работа проводилась в интересах раненых военнослужащих, а затем постепенно в центре внимания МККК оказались все жертвы таких ситуаций.

В своей книге «Воспоминание о битве при Сольферино»¹ Анри Дюнан предложил создать национальные общества (НО) помощи, которые бы использовали единую отличительную эмблему, а также заключить международный договор², касающийся защиты раненых на поле боя. Для распространения идей Дюнана в Женеве создается постоянно действующий комитет. Красный крест на белом фоне становится его эмблемой³. Позже этот комитет станет называться Международным Комитетом Красного Креста.

Вначале не предполагалось, что МККК будет играть активную роль на театре военных действий. Но НО государств, участвующих в конфликте, воспринимались как организации, слишком тесно связанные со своими правительствами, и они обратились к МККК с просьбой отправлять в зоны конфликта своих сотрудников, которые бы оказывали помощь. НО считали, что, для того чтобы пользоваться доверием всех сторон, организация должна осуществлять во время конфликта гуманитарную деятельность, которая бы носила нейтральный и независимый характер, а этому условию отвечал только МККК. Таким образом, очень

-
- ¹ Анри Дюнан, «Воспоминание о битве при Сольферино», МККК, Москва, 2001, с. 124. Речь идет о том, чтобы еще в мирное время создать постоянно действующие общества помощи, которые бы в военное время смогли оказывать помощь медицинским службам армий. Эти общества должны координировать свои действия и получить признание у властей своих государств. Дюнан предлагает провести международную конференцию, «чтобы выработать какие-нибудь международные, договорные и обязательные правила, которые, раз принятые и утвержденные, послужили бы основанием для создания Обществ помощи раненым и обеспечивали бы защиту раненых и тех, кто оказывает им помощь».
 - ² Осуществляя на практике предложения Анри Дюнана, в частности, призыв содействовать тому, чтобы государства взяли на себя торжественное обязательство оказывать помощь раненым военнослужащим без какого-либо различия, МККК стал основателем МГП. Позже его деятельность в зонах конфликта была узаконена в положениях МГП, а также в резолюциях Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца.
 - ³ Эта эмблема была получена путем обратного расположения цветов национального флага Швейцарии в знак уважения к этой стране, в столице которой проходила Международная конференция 1863 г.

скоро МККК пришлось вести оперативную деятельность, соблюдая принцип нейтральности и независимости, по обе стороны линии фронта. Закрепление этой функции в международно-правовых актах произошло позже, когда в Женевских конвенциях явным образом был признан исключительно гуманитарный и беспристрастный характер деятельности МККК, а также та особая роль, которую он должен играть, контролируя, насколько добросовестно применяется международное гуманитарное право (МГП).

Цели и задачи или **миссия** МККК определяются следующим образом:

«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»⁴.

Чтобы эффективно выполнять возложенные на него задачи, МККК должен пользоваться доверием государств, а также всех сторон⁵ и лиц, участвующих в вооруженном конфликте или другой ситуации насилия⁶. Это доверие основывается, в частности,

4 Этот текст представлен в публикациях МККК (последние уточнения в него были внесены 19 июня 2008 г.).

5 В настоящем документе под «сторонами» или «властями» подразумеваются любые образования, которые де-юре или де-факто подчиняются международно-правовым обязательствам.

6 См. ст. 5, п. 3 Устава Движения. В своем качестве исключительно нейтральной и независимой гуманитарной организации МККК выясняет, не располагает ли он большими по сравнению с другими организациями возможностями удовлетворять потребности, порождаемые такими ситуациями: это касается, в частности, посещения лиц, задержанных по соображениям безопасности, в том случае, когда имеются сведения или неподтвержденная информация о плохих условиях содержания этих лиц или дурном обращении с ними.

на знании практической деятельности и политики МККК, на последовательном характере его деятельности и его предсказуемости. Добиваться эффективности и завоевывать одновременно доверие сторон, независимо от времени, места и разнообразия потребностей, — таков постоянный вызов, перед которым оказывается МККК, так как Учреждение должно проявлять прагматизм и творческий подход. В этом смысле делегациям МККК, работающим на местах, предоставляется широкая автономия. Исходя из стратегии и четких институциональных приоритетов, эти представительства сами определяют, как наилучшим образом организовывать предоставление защиты и помощи лицам, затронутым конфликтами и другими ситуациями насилия.

В настоящем документе описывается структура МККК, а также то, как он функционирует и чем отличается от других гуманитарных организаций, особенно в том, что касается применяемого им разностороннего подхода. Подробное рассмотрение этих вопросов выразилось бы в написании объемного труда. Мы же преследуем более скромную цель: на нескольких страницах рассказать об отличительных чертах МККК, сфере и образе его деятельности. Мы суживаем круг рассматриваемых вопросов, но и эта краткая информация позволит нам рассказать о том, что представляет собой МККК на современном этапе.

Отличительные черты МККК

Конечная цель МККК

Главная цель МККК состоит в том, чтобы через деятельность, носящую нейтральный и независимый характер, добиться уважения жизни, физической и психической неприкосновенности и достоинства лиц, пострадавших в результате вооруженных конфликтов и других ситуаций насилия. Все виды деятельности МККК ориентированы на достижение этой главной цели. В своей работе МККК исходит из потребностей этих лиц, учитывая их права, а также обязанности, которые лежат на органах власти.

Двойственный характер деятельности МККК

Свою деятельность МККК осуществляет в двух направлениях: оперативная работа в интересах лиц, пострадавших в результате вооруженных конфликтов и других ситуаций насилия, и развитие МГП и распространение знаний и информации об этом праве и гуманитарных принципах.

Эти два направления неразрывно связаны друг с другом: первый вид деятельности осуществляется главным образом в рамках, которые устанавливаются в результате второго вида деятельности, который, в свою очередь, обогащается опытом, накапливаемым в ходе первого, и помогает обеспечивать выявленные потребности⁷. Этот двойственный характер подчеркивает, таким образом, особенности МККК. Уже этим МККК отличается от других международных гуманитарных организаций как частного, так и межправительственного характера, которые, как правило, концентрируют свои усилия только на каком-то одном из этих видов деятельности.

⁷ Возьмем, например, мероприятия по оказанию помощи лицам, пострадавшим от противопехотных мин. Помогая им, МККК получает важную информацию, позволяющую установить места, где произошли случаи подрыва на противопехотных минах, вести работу в области предоставления защиты с нужными категориями лиц, разработать программу профилактики несчастных случаев для населения с учетом особенностей тех категорий лиц, которые чаще всего страдают от этого вида оружия (дети, женщины, пастухи), предоставлять в зависимости от обстоятельств информацию организациям, занимающимся разминированием, проводить курсы реабилитации лиц с ампутированными конечностями и даже организовывать для них профессиональную подготовку и выдавать им кредиты, позволяющие им наладить свое дело. Эти знания и опыт служат основанием для принятия нового договора о запрете этих мин.

Организация, облеченная мандатом

Главная особенность МККК⁸ заключается в том, что государства — участники Женевских конвенций⁹ вручили ему мандат — даже мандаты — на осуществление деятельности в интересах лиц, пострадавших в результате вооруженных конфликтов. Таким образом, его деятельность основывается на международном публичном праве. Что же касается других ситуаций насилия, то здесь МККК действует на основе Устава Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца.

Именно в МГП заключены правовые основы деятельности МККК. Устав Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца¹⁰ (далее: Движения), а также резолюции и решения, принимаемые на Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца и заседаниях Совета делегатов, подтверждают законность действий МККК. Впрочем, в МГП, как и в Уставе закреплена традиционная деятельность МККК, которая возникла еще до того, как начался процесс кодификации этих правовых и уставных норм.

Государства поручили МККК следить за точным соблюдением МГП. Наделенный функциями хранителя МГП, МККК выступает с инициативами, направленными на то, чтобы обеспечивать уважение МГП, развивать и подтверждать его нормы, распространять знания и информацию о нем, а также разъяснять положения этого права. Он с особым вниманием следит за любыми попытками ослабить это право и предпринимает необходимые шаги на двустороннем и многостороннем уровне, а также публично в целях обеспечения его уважения и развития.

-
- 8 Часто МККК рассматривают как организацию уникальную: если подходить к ней с юридическими мерками, ее нельзя отнести ни к межправительственным организациям, ни к НПО. МККК — это организация, деятельность которой регулируется швейцарским правом и на которую возложены функции международной организации на основании международного публичного права.
- 9 На основании МГП на МККК возлагаются особые полномочия, которые обязаны уважать государства-участники. Речь идет, например, о посещении военнопленных или интернированных гражданских лиц, о передаче гуманитарной помощи этим лицам, о деятельности Центрального агентства по розыску (см. ст. 73, 122, 123 и 126 ЖК III и ст. 76, 109, 137, 140 и 143 ЖК IV). МГП признает также за МККК право инициативы в случае вооруженного конфликта независимо от того, является ли он международным или немеждународным (ст. 9/9/9/10, общие для четырех ЖК, и ст. 3, общая для ЖК). О роли МККК говорится в ст. 5 Устава Международного движения. В случае неприменимости МГП, только эта статья Устава признает за МККК право действовать.
- 10 Как правило, раз в четыре года государства — участники Женевских конвенций собираются вместе с представителями составных частей Движения (МККК, Международной Федерации и национальных обществ) на международную конференцию, которая может вносить изменения в Устав Международного движения (в этом документе подтверждается роль МККК), а также давать различные поручения составным частям Движения. Однако она не вправе изменять уставы МККК или Федерации или принимать решения, идущие вразрез с их уставами (ст. 11, п. 6 Устава Движения).

В своей деятельности МККК опирается главным образом на МГП. Тем не менее тогда, когда он сочтет это необходимым, он может сослаться и на другие отрасли права и международные стандарты, обеспечивающие защиту человека, в частности на международное право прав человека¹¹.

МККК разработал целый ряд руководящих документов доктринального характера, основанных на его длительной практике. В своей деятельности он руководствуется этими документами, которые обеспечивают постоянство и последовательность его действий. Благодаря этому МККК является предсказуемой организацией, пользующейся все возрастающим доверием.

Принадлежность к Движению

Одна из отличительных черт МККК состоит в том, что он входит в состав Движения, основателем которого и является. Помимо него, в это Движение входят Национальные общества (НО) и Международная Федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (Международная Федерация)¹². Эта связь с Движением усиливается однотипными целями и задачами, стоящими перед всеми его составными частями¹³, и использованием общих эмблем. Задача НО — вести гуманитарную деятельность в своих странах. В частности, в гуманитарной сфере они выполняют вспомогательную роль по отношению к органам власти.

МККК осуществляет признание НО на основе критериев, которые закреплены в Уставе Движения. Этот факт признания делает из них полноправных членом Движения и позволяет им вступить в члены Федерации. МККК сотрудничает с ними в областях, представляющих общий интерес. Это, в частности, подготовка к деятельности и сама деятельность в случае вооруженного конфликта, восстановление семейных связей (ВСС), распространение знаний и информации о МГП и Основополагающих принципах. Во время вооруженных

11 МККК может сослаться на международное право прав человека в дополнение к применимым нормам МГП или же тогда, когда таковые отсутствуют.

12 См., например, ст. 1, 3 и 6 Устава Международного движения.

13 Задача Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца состоит в том, чтобы:

- предотвращать и облегчать страдания людей при любых обстоятельствах; защищать жизнь и здоровье человека и обеспечивать уважение к человеческой личности, особенно во время вооруженных конфликтов и других чрезвычайных ситуаций;
- заниматься деятельностью по профилактике заболеваний, развитию здравоохранения и социального обеспечения;
- поощрять добровольную работу, содействовать тому, чтобы члены Движения всегда были готовы к оказанию помощи, и крепить всеобщую солидарность с теми, кто нуждается в помощи и защите со стороны Движения (Преамбула Устава Движения).

Можно добавить, что, осуществляя эти виды деятельности по всему миру, Движение способствует установлению прочного мира.

конфликтов и в других ситуациях насилия он должен содействовать укреплению их оперативного потенциала, необходимого для удовлетворения потребностей в гуманитарной сфере¹⁴.

Нередко именно благодаря этим обществам, их ресурсам, их знающим и сознательным сотрудникам, МККК успешно осуществляет свою деятельность на местах. НО также помогают проводить международные операции помощи, в которых задействованы МККК, Международная Федерация и НО страны, затронутой стихийным бедствием или конфликтом. МККК использует уникальную всемирную сеть, которую составляют все НО. Сотрудничество и координация действий внутри Движения позволяет максимально использовать потенциал его членов.

В соглашениях и принципах, действующих в рамках Движения, на МККК возлагается общее руководство международной деятельностью и ее координация «в ситуациях международных и немеждународных вооруженных конфликтов, внутренней борьбы и их прямых последствий». Это также касается деятельности по восстановлению семейных связей (ВСС) в любой ситуации, требующей международных усилий по оказанию помощи. Здесь МККК играет двойную роль, выступая в качестве¹⁵:

- гуманитарной организации, осуществляющей свою деятельность на основе собственного мандата и особых полномочий;
- координатора международной деятельности, осуществляемой составными частями Движения.

Основопологающие принципы Красного Креста и Красного Полумесяца

В своей деятельности МККК руководствуется семью Основопологающими принципами, которых придерживаются и остальные составные части Движения. Определение этих принципов содержится в Уставе Движения¹⁶. Это гуманность, беспристрастность, нейтральность, независимость, добровольность, единство и универсальность. Эти принципы составляют общие ценности для составных частей Движения — именно благодаря им члены Движения обладают чертами, отличающими их от других организаций, осуществляющих свою деятельность в гуманитарной

14 См. «Coopération avec les Sociétés nationales», Revue internationale de la Croix-Rouge, n° 851, septembre 2003.

15 См. Севильское соглашение, принятое резолюцией 6-го Совета делегатов в 1997 г., а также документ «Дополнительные меры», принятый резолюцией 8-го Совета делегатов в 2005 г.

16 См. Преамбулу Устава Международного движения Красного Креста. Основопологающие принципы были провозглашены на XX Международной конференции (МК) в Вене в 1965 г. и включены с некоторыми изменениями в Устав Движения, принятый на XXV МК, состоявшейся в Женеве в 1986 г.; в 1995 г. и 2006 г. в них вносились дополнения.

сфере. Международная конференция подтвердила роль МККК как хранителя и пропагандиста этих принципов. Кратко остановимся на четырех из этих принципов — именно они имеют непосредственное отношение к деятельности МККК и указаны в определении его целей и задач:

- гуманность является главенствующим принципом. Основанный на уважении человеческой личности, он воплощает в себе идеал и цель Движения. Этот принцип является главной движущей силой МККК;
- беспристрастность, принцип, не допускающий действий, основанных на дискриминации по какому-либо признаку, означает равное обращение с людьми, оказавшимися в беде, с учетом степени постигшего их несчастья. Он позволяет определить приоритетные виды деятельности, учитывая в первую очередь степень срочности и характер потребностей, возникающих у людей, пострадавших в результате конфликта;
- нейтральность позволяет пользоваться всеобщим доверием, не принимая участия в военных действиях и спорах политического, расового, религиозного и идеологического характера. Этот принцип не означает безразличного отношения к страданиям людей или принятия войны. Это не нейтральность по отношению к негуманности, а нейтральность по отношению к распрям, которые разделяют народы. Соблюдение этого принципа предоставляет МККК более широкие возможности для установления контакта со всеми сторонами и получения доступа к лицам, затронутым конфликтом и другими ситуациями насилия¹⁷;
- независимость МККК обусловлена его структурой: членами Комитета являются граждане одного государства, а назначение новых членов происходит путем кооптации. Эта независимость проявляется по отношению к национальной или международной политике, группам, отстаивающим те или иные интересы, или любому другому образованию, имеющему отношение к ситуации насилия, и предоставляет МККК самостоятельность, которая ему нужна для того, чтобы, будучи полностью беспристрастным и нейтральным, он мог выполнять возложенную на него исключительно гуманитарную миссию.

17 Роль нейтрального посредника при урегулировании проблем гуманитарного характера обусловлена тем, что МККК является исключительно нейтральным и независимым учреждением (ст. 5.3 Устава Движения).

Сфера и критерии деятельности

МККК выделяет четыре типа ситуации, в которых он осуществляет свою деятельность:

1. Главная задача МККК заключается в том, чтобы действовать в интересах всех жертв международных (МВК) и немеждународных вооруженных конфликтов (НМВК)¹⁸. МККК предлагает свои услуги, основываясь на МГП, а также принимая во внимание в первую очередь гуманитарные потребности, которые существуют или могут возникнуть.
2. В других ситуациях насилия МККК предлагает свои услуги в том случае, если это оправдано степенью неудовлетворенных потребностей и неотложностью такой работы. Кроме этого, он учитывает ту практическую пользу, которую может принести как исключительно нейтральная и независимая организация, а также свой опыт. В этих ситуациях предложение услуг основывается не на МГП, а на практике и Уставе Движения¹⁹.
3. В случае стихийных бедствий, техногенных катастроф или пандемий в районах, где МККК осуществляет свою оперативную деятельность, что позволяет ему активно участвовать в реагировании на эти ситуации, МККК вносит свой вклад в разрешение возникших проблем, выполняя свои особые задачи в пределах своих ресурсов и возможностей и сотрудничая с остальными участниками Движения. Как правило, МККК действует на стадии реагирования на чрезвычайные ситуации.
4. В других ситуациях МККК вносит особый вклад в гуманитарную деятельность, осуществляемую всеми гуманитарными организациями. Это касается тех областей, где у него накоплен специфический опыт работы — ВВС, распространение знаний и информации о МГП и Основополагающих принципах, то есть в областях, в которых именно на него возлагаются определенные обязательства.

18 МГП продолжает применяться и по окончании активных военных действий. Когда эти действия завершаются, государства должны выполнять как некоторые из существующих, так и новые обязательства. Также и МККК в течение этого «переходного» периода продолжает свою работу, дополняя ее некоторыми новыми видами деятельности. См. «La guerre a-t-elle jamais une fin, l'action du CICR quand les armes se taisent». Revue internationale de la Croix-Rouge, n° 851, septembre 2003.

19 См. ст. 5.2.г) и 5.3 Устава Международного движения.

МККК определяет приоритетные направления своей деятельности на основе следующих критериев:

- тяжесть страдания жертв и неотложность удовлетворения их потребностей: принцип беспристрастности МККК, провозглашенный в гуманитарном праве, является краеугольным камнем его деятельности, основанной на отказе от всякой дискриминации и учитывающей потребности лиц, нуждающихся в защите и помощи;
- особая роль, обусловленная, с одной стороны, спецификой этого исключительно нейтрального и независимого посредника и учреждения и с другой — его опытом работы в области оказания помощи жертвам (знание среды, человеческие ресурсы, логистика, восстановление семейных связей и т.д.). Эта особая роль, проистекающая из его принципов и оперативного опыта, признается за ним международным сообществом и вписывается в гуманитарную среду, характеризующуюся большим числом разнообразных акторов;
- правовые основы его деятельности²⁰: МККК стремится действовать в тех ситуациях, в которых применяется международное гуманитарное право, и внимательно изучает вопрос своевременности своих действий с учетом прямых последствий этих действий, а также в других ситуациях насилия, на которые не распространяется действие международного гуманитарного права (внутренние беспорядки и напряженность). В любом случае он прибегает к тому или иному виду деятельности с учетом вышеперечисленных критериев.

К этим критериям добавляются соображения или ограничения, продиктованные оперативными задачами (например, последствия для других направлений деятельности, приглашение МККК к действиям, вопросы безопасности).

²⁰ Анализируя факты, МККК дает квалификацию ситуации, что будет служить правовой основой его деятельности.

Пути выполнения целей и задач: от всестороннего анализа до конкретных действий

Всесторонний анализ

Всякая деятельность предполагает *проведение всестороннего анализа* ситуации, действующих акторов²¹, целей и путей ее развития. С его помощью можно установить, какие лица пострадали от конфликта и в чем они испытывают потребность. Анализ требует четкого понимания причин, породивших те или иные проблемы, а также хорошего знания местных структур и их возможностей. МККК стремится применить глобальный подход к той или иной гуманитарной проблеме и всесторонне изучить ее в поисках различных решений этой проблемы.

Следует принимать во внимание весь комплекс факторов, в том числе социальных, экономических, политических, культурных, религиозных, национальных, а также факторов, имеющих отношение к обеспечению безопасности. При анализе необходимо также учитывать взаимозависимость факторов местного, регионального и глобального характера, которые сказываются на ситуации конфликта или любой другой ситуации насилия.

Благодаря анализу можно выработать общую стратегию, а также *приоритеты* и конкретные *задачи*. Он позволяет выявить различные типы проблем и/или категории потребностей, на решении и удовлетворении которых МККК будет сосредотачивать свои усилия и ресурсы. Затем необходимо выработать линию поведения, направленную на то, чтобы не только устранить прямые последствия, порождаемые проблемами, но и их причины — насколько это возможно в рамках нейтральной и независимой гуманитарной деятельности.

21 Стороны в конфликте и другие участники конфликта, различные вооруженные группы, а также гуманитарные организации, учреждения ООН, политические институты гражданского общества и т.д.

При этом МККК должен, с одной стороны, опираться на свои сильные стороны²² и возможности, предоставляемые условиями, в которых он работает, а с другой — стремиться минимизировать свои слабые стороны и нейтрализовать внешние препятствия или обходить их. Исходя из логики взаимодополняемости, чрезвычайно важно при разработке стратегии деятельности учитывать мнения экспертов, сильные и слабые стороны партнеров — как в самом Движении, так и вне его.

В зависимости от ситуации различные виды деятельности могут осуществляться одновременно или вестись в определенной последовательности.

Четыре подхода, отраженные в определении задач МККК, позволяют ему достичь конечной цели

В тексте, посвященном миссии МККК, приводится определение его целей и задач, основанных на четырех подходах, которые он применяет в своей общей стратегии, исходя из анализа ситуации, для того чтобы прямо или косвенно, в краткосрочном, среднесрочном или долгосрочном плане защищать жизнь, физическую и психическую неприкосновенность и достоинство всех лиц, пострадавших в результате вооруженных конфликтов или других ситуаций насилия.

Защищать жизнь и достоинство лиц, пострадавших в результате вооруженного конфликта или других ситуаций насилия

Защита

- Это направление деятельности позволяет удостовериться, что власти и другие акторы соблюдают свои обязательства и права человека, чтобы защитить жизнь, физическую и психическую неприкосновенность и достоинство лиц, пострадавших в результате вооруженных конфликтов и других ситуациях насилия.
- Защита предполагает действия, направленные на предотвращение и/или пресечение имеющих место или возможных нарушений МГП и других отраслей права или основополагающих норм, обеспечивающих защиту человеческой личности в этих ситуациях.
- Это прежде всего деятельность, позволяющая установить причины и обстоятельства нарушений; объектом ее главным образом являются те, кто совершает эти нарушения, и те, кто может на них воздействовать. Наконец, она позволяет решать вопросы, связанные с последствиями этих нарушений.

²² МККК всегда может рассчитывать на местных сотрудников делегаций, разбирающихся в обстановке и имеющих большой опыт работы. Он может также при необходимости найти поддержку у других участников Движения.

Оказывать помощь лицам, пострадавшим в результате вооруженного конфликта или других ситуаций насилия

Помощь

- Предоставление помощи²³ направлено на то, чтобы сохранить жизнь и/или восстановить человеческое достоинство отдельных лиц или сообществ, пострадавших в результате вооруженного конфликта или других ситуаций насилия.
- Действия по предоставлению помощи предпринимаются главным образом в ответ на последствия, которые влекут за собой нарушения МГП и других отраслей права, стоящих на защите человеческой личности. Эти меры позволяют также снизить степень риска с учетом причин и обстоятельств этих нарушений.
- Эта деятельность направлена на удовлетворение основных потребностей этих лиц с применением стандартов, установленных с учетом социально-культурных условий проживания. Эти потребности разнообразны, и предоставление помощи осуществляется прежде всего в таких областях, как здравоохранение, водоснабжение, санитарно-гигиенические условия проживания, предоставление крова и обеспечение экономической безопасности²⁴. Эта работа выражается в предоставлении услуг и предметов помощи, оказании поддержки существующим структурам и напоминании властям и другим акторам об их обязанностях в этой области.

Возглавлять и координировать международную деятельность по предоставлению помощи, осуществляемую Движением в ситуациях вооруженного конфликта и других ситуациях насилия

Сотрудничество

- Деятельность²⁵ в области сотрудничества направлена на то, чтобы укрепить оперативный потенциал Национальных обществ, в первую очередь тех стран, которые пострадали или могут пострадать от вооруженного конфликта, а также

23 Revue internationale de la Croix-Rouge, n° 855, septembre 2004, p. 659–676.

24 Способы удовлетворения потребностей настолько же разнообразны, как и сами потребности. Невозможно составить их полный перечень, так как каждая новая ситуация требует своих способов реагирования. Кроме того, здесь нужно учитывать вопросы, касающиеся защиты окружающей среды. Цель мер, направленных на обеспечение экономической безопасности, заключается в том, чтобы восстановить средства обеспечения потребностей, что позволит домохозяйствам, пострадавшим в результате конфликта, удовлетворять свои основные нужды. Напомним, что МККК действует также — но в исключительных случаях — и при стихийных бедствиях (см. выше раздел 3.3).

25 См. «Doctrine relative à la coopération entre le CICR et les Sociétés Nationales», Revue internationale de la Croix-Rouge, n° 851, septembre 2003, p. 679–695.

на то, чтобы повысить потенциал МККК в части взаимодействия и сотрудничества с НО.

- Ее цель — оптимизировать гуманитарную деятельность, осуществляемую составными частями Движения, эффективно используя взаимодополняемость мандатов и полномочий в таких областях оперативной работы, как предоставление защиты, помощи и превентивная деятельность.
- В рамках сотрудничества разрабатываются и реализуются решения, принимаемые на уставных мероприятиях Движения. Оно повышает способность НО примкнуть в любое время к основополагающим принципам.

Стремиться к тому, чтобы предотвращать страдания людей посредством утверждения и развития международного гуманитарного права, универсальных гуманитарных принципов и распространения знаний о них

Превентивная деятельность

- Превентивная деятельность²⁶ имеет целью создать условия, благоприятствующие уважению жизни и достоинства людей, которые могут пострадать в результате вооруженных конфликтов и других ситуаций насилия, а также благоприятствующие деятельности МККК.
- Как правило, она нацелена на среднесрочную или долгосрочную перспективу и заключается в том, чтобы предотвращать страдания людей, оказывая воздействие на тех, кто прямо или косвенно определяет судьбу лиц, пострадавших от этих ситуаций²⁷.
- Она предполагает, в частности, действия в области развития и разъяснения положений, касающихся имплементации МГП и других применяемых отраслей права, а также содействия их имплементации. Кроме этого, она означает шаги, направленные на то, чтобы добиваться признания деятельности МККК.

Сочетание различных видов деятельности при соблюдении комплексного подхода

Каждый вид деятельности соответствует конкретной гуманитарной проблеме или гуманитарным проблемам, общим для всех ситуаций. При каждом подходе используются свои методы работы, которые предусматривают сочетание различных видов деятельности, отраженных в четырех программах, включенных

²⁶ См. «Rôle du CICR en matière de prévention des conflits armés: possibilités et limites d'action» de Jean-Luc Blondel, *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 844, p. 923–945.

²⁷ И хотя главная цель МККК состоит не в том, чтобы способствовать установлению мира во всем мире или предотвращать вооруженные конфликты, его деятельность, так же как и деятельность других составных частей Движения, косвенно этому способствует.

в годовой план действий: ЗАЩИТА, ПОМОЩЬ, ПРЕВЕНТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ, СОТРУДНИЧЕСТВО. Так, при реализации задачи по предоставлению защиты могут осуществляться виды деятельности, относящиеся к программам в области помощи, профилактики и сотрудничества. Например, обустройство колодца в лагере для перемещенных лиц осуществляется в рамках программы помощи, позволяющей решить проблему нехватки воды. Однако эту работу вполне можно рассматривать как деятельность, направленную на предоставление защиты людям, которые из-за отсутствия колодца в лагере могут подвергнуться опасности, отправляясь за водой за пределы лагеря. Таким образом, рытье колодца вписывается также в рамки программы предоставления защиты.

Такое сочетание различных видов деятельности имеет особое значение. Ведь МККК должен использовать все имеющиеся у него в распоряжении средства с учетом приоритетов и задач, которые необходимо решать, а также исходя из каждой конкретной ситуации. Кроме того, различные подходы и виды деятельности только выигрывают от такой взаимодополняемости: во время оказания помощи могут быть получены сведения о нарушениях МГП, эти данные могут использоваться для подготовки представлений властям, а это уже деятельность в области предоставления защиты. В условиях вооруженного конфликта нередко деятельность в области предоставления помощи приобретает характер работы по защите и наоборот, что приводит к тому, что эти два направления деятельности становятся неотделимыми друг от друга. Недаром Движение поручило МККК стараться всегда обеспечивать *защиту и помощь* жертвам таких событий²⁸.

Это сочетание различных видов деятельности нередко находит поддержку в том, что МККК называет **гуманитарной дипломатией**, призванной оказывать влияние на политический выбор (а при необходимости и изменять его) государств, вооруженных групп, международных или наднациональных организаций в целях обеспечения более эффективного соблюдения МГП и достижения институциональных целей МККК, который привлекает различные подразделения и структуры в штаб-квартире, а также свои делегации на местах для ведения усиленного диалога с вышеперечисленными акторами по проблемам общего характера, вызывающим озабоченность организации. Идеи, которая призвана донести эта гуманитарная дипломатия, остаются неизменными для всех делегаций МККК независимо от того, какой вид оперативной деятельности является для них приоритетным.

²⁸ Ст. 5.2.г) Устава Движения.

Координация гуманитарной деятельности

МККК координирует деятельность с другими гуманитарными организациями²⁹ как в штаб-квартире, так и на местах с тем, чтобы добиться прямого или косвенного улучшения судьбы лиц, пострадавших в результате вооруженного конфликта или других ситуаций насилия. Однако участие в такой координационной деятельности может быть ограничено, и ограничения эти обусловлены тем, насколько уважается его исключительно гуманитарный подход, продиктованный соблюдением принципов беспристрастности, нейтральности и независимости³⁰. Этот подход исключает какое бы то ни было подчинение другому образованию или группе образований.

²⁹ Вопрос координации действий внутри Движения рассматривается в разделе 2.4 «Принадлежность к Движению».

³⁰ См. Editorial de la Revue internationale de la Croix-Rouge, n° 865, mars 2007, p. 5–6.

Способы действия

Исходя из логики взаимодополняемости, для МККК чрезвычайно важно при разработке стратегии деятельности учитывать мнения экспертов, сильные и слабые стороны партнеров — как в самом Движении, так и вне его.

МККК строит стратегию своей деятельности на комбинировании способов действия и выборе тех или иных видов деятельности в зависимости от того, какой подход (какие подходы) применяется (применяются). Способ действия — это средство или метод, который используется для того, чтобы заставить власти выполнять обязательства по отношению к отдельным лицам или населению.

К *способам действия* относятся возложение ответственности (убеждение, мобилизация, изобличение), поддержка и замещение (или непосредственное участие). Речь не идет о том, чтобы ограничиваться только одним из этих способов — наоборот, их нужно разнообразить, то есть, регулировать степень их одновременного или последовательного использования.

1. К возложению ответственности прибегают для того, чтобы напомнить акторам, связанным обязательствами, их права и вынудить их при необходимости изменить свое поведение. Оно осуществляется при помощи трех методов:
 - a. *убеждение*, используемое в ходе двустороннего и конфиденциального диалога, призвано убедить того или иного актора предпринять действия, входящие в его компетенцию. Именно этому методу МККК традиционно отдает предпочтение;
 - b. МККК может также искать поддержку извне, прибегая к *мобилизации* третьих влиятельных сил (например, государств, региональных организаций, частных компаний, членов гражданского общества или религиозных деятелей, то есть тех, кто может поддерживать привилегированные отношения с заинтересованными органами власти). В этом случае МККК тщательно подходит к выбору партнера по диалогу и обращается к тем, кто, по его мнению, сможет не только помочь ему достичь его целей, но и сумеет сохранить конфиденциальность информации, которая им сообщается;

- с. если власти пренебрежительно относятся к своим обязательствам или умышленно их не выполняют, убеждение — даже подкрепленное обращением к влиятельным структурам — может оказаться неэффективным. В этом случае при определенных условиях МККК может отказаться от своего традиционного конфиденциального подхода и прибегнуть к публичному *изобличению*. Такой способ особенно характерен для деятельности по предоставлению защиты, направленной на предупреждение и пресечение нарушения той или иной нормы права, которая обеспечивает людей защитой.
2. Если МККК считает необходимым помочь властям, не имеющим средств, чтобы они предприняли необходимые действия, он оказывает им *поддержку*, помогая тем самым выполнить свои обязательства.
3. Если компетентные органы власти не принимают соответствующих мер или не в состоянии это сделать (нехватка материальных средств, отсутствие органов власти или политической воли), МККК может приступить к действиям, напрямую обеспечивая потребности отдельных лиц или населения, пострадавших в результате конфликта или другой ситуации насилия, *замещая* собой эти органы власти (непосредственное участие). Если того требует чрезвычайная ситуация, МККК вначале действует, а затем ведет диалог с властями, с тем чтобы убедить их принять необходимые меры или рассмотреть с ними возможные решения возникших проблем.

Ориентиры деятельности МККК

Вышеуказанная стратегия осуществляется с учетом следующих ориентиров:

1. МККК осуществляет *гуманитарную, беспристрастную, нейтральную и независимую* деятельность. Накопленный опыт позволяет сделать вывод о том, что именно такой подход позволяет ему заручиться доверием сторон во время вооруженного конфликта или в другой ситуации насилия, особенно когда существует угроза поляризации и радикализации участников, независимо от того, происходит ли это на местном, региональном или мировом уровне. В связи с этим одновременное использование политических, военных и гуманитарных средств, за которое выступают некоторые государства, вызывает у МККК серьезную озабоченность. Организация настаивает на необходимости избегать такого смешения, не вынося при этом окончательного решения в отношении возможной взаимодополняемости этих средств.
2. МККК осуществляет свою деятельность, большей частью работая непосредственно с населением, пострадавшим от конфликта. Такая *близость* означает присутствие в зонах конфликта, позволяющее получить доступ к лицам, пострадавшим в его результате. С этими лицами и сообществами необходимо консультироваться, чтобы наилучшим образом определить их потребности и интересы и привлечь их к участию в операциях помощи³¹. Принимаются во внимание их система ценностей и особые уязвимые стороны, а также то, как они сами воспринимают свои потребности. МККК приветствует участие населения в своих программах, что способствует укреплению потенциала местных сообществ.
3. Деятельность МККК носит *универсальный* характер. Она не ограничена в пространстве и не направлена на какие-то отдельные категории лиц (например, детей или беженцев). Работая во многих странах мира, МККК обладает общим видением обстановки, что позволяет ему

³¹ Например, при выборе приоритетов, осуществлении программ, проведении контроля их выполнения и оценки.

проводить анализ глобальных проблем. В целях обеспечения предсказуемости и транспарентности важно, чтобы организация была последовательна в своих действиях, независимо от условий, в которых ей приходится работать. Такой подход не означает упрощенного видения своих действий. Изучение особенностей, характерных для той или иной обстановки, является неотъемлемым условием при анализе и выработке стратегии действий.

4. МККК начинает действовать на этапе чрезвычайной помощи, при этом его участие в таких операциях *продолжается* так долго, как того требует ситуация. Однако МККК следит за тем, чтобы его деятельность не отбила у органов государственного управления желания полностью взять на себя решение проблем, вызванных конфликтом, и не сказывалась бы отрицательно на сопротивляемости кризису затронутых этой ситуацией лиц и сообществ. Он следит также за тем, чтобы не препятствовать участию в операциях помощи других организаций, преследующих цель укрепления гражданского общества. Принимаются меры для того, чтобы завершение деятельности МККК происходило должным образом и в нужный момент.
5. МККК ведет *диалог* со всеми участниками вооруженного конфликта (или другой ситуации насилия), способными повлиять на его ход, независимо от того, признаны ли они сообществом государств или нет. Он не отказывается от контактов с ними не только потому, что они не означают официального признания этих сторон, но и потому, что большое количество и разнообразие контактов имеют решающее значение для оценки ситуации и обеспечения безопасных условий деятельности МККК и его представителей. МККК поддерживает такие контакты как на мировом уровне, так и на региональном и местном. В случае нарушений МГП или других основополагающих норм, обеспечивающих защиту человека в ситуации насилия, МККК стремится воздействовать на тех, кто совершил эти нарушения. Как правило, это происходит на двусторонней и конфиденциальной основе (см. «Способы действия», п. 1.а)). Осуществляя информационную деятельность, рассчитанную на широкую аудиторию, а также делая конфиденциальные представления в случае нарушений гуманитарного права, МККК стремится добиться прозрачности своей деятельности и создать репутацию надежной и предсказуемой организации. К тому же в результате интереса, который питают государства к уникальным статусу и роли МККК, во многих источниках международного

права за ним закреплено право воздерживаться от дачи свидетельских показаний³².

6. МККК стремится обеспечивать потребности установленных им лиц, пострадавших в результате конфликтов, но принимает также во внимание усилия, прилагаемые другими акторами, учитывая, что гуманитарное сообщество характеризуется большим числом разнообразных участников. *Взаимодействие* МККК с другими гуманитарными организациями имеет основной целью оптимизировать предпринимаемые ими усилия, чтобы, дополняя друг друга, они могли обеспечивать потребности этих лиц. Такое взаимодействие позволило бы МККК использовать компетенцию каждого участника гуманитарной деятельности для оптимизации результата своей собственной работы, а затем передать выполнение программ в долгосрочном плане в другие руки. Поэтому МККК выступает за взаимодействие, основанное на прозрачности, равенстве, эффективности оперативной работы организаций и их взаимодополняемости. Это взаимодействие осуществляется в первую очередь — но не только — внутри Движения, благодаря тому, что оно представляет собой всемирную сеть. Другие составные части Движения выступают в качестве естественных и главных партнеров МККК, с которыми он желает развивать и укреплять общую идентичность и общее видение проблем (см. п. 2.4).
7. Осуществляя свою деятельность, МККК несет определенную ответственность по отношению к отдельным лицам или населению в целом, которым он стремится предоставить защиту и помощь. Его главная цель — добиться реального положительного результата своих усилий для этих людей. МККК использует систему отчетности, а также разнообразные методы планирования, мониторинга и оценки своей деятельности, что позволяет ему анализировать ее результаты и постоянно повышать качество своей работы. В отношении всех видов своей деятельности МККК применяет определенные критерии оценки и показатели, в том числе пороговые значения показателей успеха или неудачи, чтобы добиться повышения эффективности своей работы и надлежащим образом отчитаться перед получателями помощи и донорами. Его деятельность подвергается регулярной оценке и при необходимости корректируется.

³² Это право предусматривается: а) Правил 73 Правил процедуры и доказывания Международного уголовного суда; б) Постановлением Международного уголовного трибунала для бывшей Югославии от 27 июля 1999 г. по делу «Прокурор против Симича и соучастников», «Decision on the Prosecution under Rule 73 for a Ruling Concerning the Testimony of a Witness»; в) Соглашениями о статусе и деятельности делегаций МККК, которые заключены более чем с 80 государствами.



МККК

Международный Комитет Красного Креста
19 Avenue de la Paix
1202 Женева, Швейцария

T + 41 22 734 60 01 **F** + 41 22 733 20 57

Русская версия подготовлена Региональным
информационным центром МККК в Москве

E-mail: csc.mos@icrc.org

www.icrc.org/rus

© МККК, декабрь 2009