

НАЦИОНАЛЬНЫЕ СТРУКТУРЫ ПО ИМПЛЕМЕНТАЦИИ

I. ВСТУПЛЕНИЕ

Чем обусловлена необходимость создания национальных структур по имплементации международного гуманитарного права?

Все четыре Женевские Конвенции и Дополнительный Протокол I начинаются со следующих слов: *“Стороны обязуются при любых обстоятельствах соблюдать и заставлять соблюдать настоящую конвенцию”*.

Таким образом, этими словами каждая из четырех конвенций определяет основную обязанность сторон — выполнять свои обязательства (статья 1, общая для четырех Женевских конвенций). Первый Дополнительный Протокол в статье 80 дополняет этот принцип. Эта статья предусматривает в четкой форме обязательство договаривающихся сторон и сторон, которые принимают участие в вооруженном конфликте, принимать все необходимые меры не только по выполнению положений Конвенций и Протоколов, но и по контролю за осуществлением этих мер.

Иными словами, все государства-участники Женевских конвенций и Дополнительных протоколов должны принимать все необходимые меры для того, чтобы в случае вооруженного конфликта они смогли сами соблюдать все положения этих договоров и обеспечивать их соблюдение на своей территории.

Меры, которые должны принять государства для имплементации международного гуманитарного права на национальном уровне, охватывают широкий диапазон проблем и действий. Некоторые из них требуют введения в действие национального законодательства, например, в том, что касается наказаний за серьезные нарушения международного гуманитарного права или защиты эмблемы красного креста или красного полумесяца. Другие меры носят чисто организационный, практический характер, например, когда речь идет о создании организации гражданкой обороны или о распространении знаний о международном гуманитарном праве.

Итак, как мы видим, процесс имплементации международного гуманитарного права — это всесторонний процесс, который затрагивает различные сферы и различные государственные органы. В этой связи возникает настоятельная необходимость координации усилий различных органов власти в области имплементации международного гуманитарного права.

Учитывая сложность этого процесса, Международный Комитет Красного Креста (МККК) рекомендовал государствам-участникам Женевских конвенций и Дополнительных Протоколов создать межведомственные комиссии по имплементации международного гуманитарного права.

По имеющейся у МККК информации, уже около 40 государств создали подобные структуры. Среди государств-членов Содружества Независимых Государств такие органы созданы в Республике Беларусь, Грузии, Молдове, Киргизской Республике и Таджикистане. В ходе XVII Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца Российская Федерация обязалась изучить вопрос о создании подобной структуры, а Украина — создать таковую. Кроме того, в настоящее

время рассматривается вопрос о создании Комиссии по имплементации международного гуманитарного права в Армении и Узбекистане.

Безусловно, что все эти органы в разных странах отличаются друг от друга. Их структура, устав, полномочия и деятельность зависят от характера внутреннего законодательства, конституционных основ государственной власти и т. д.

Следует обратить внимание на то, что не существует единой модели такого органа, так как конкретные вопросы создания, структуры и полномочий такого органа зависят только от решения самого государства с учетом его внутренней системы.

2. ОБЗОР СУЩЕСТВУЮЩИХ СТРУКТУР И/ИЛИ ОРГАНОВ

На базе имеющейся информации по сорока созданным Комиссиям, можно сделать краткий обзор основных характерных черт органов.

2.1 Виды органов

Некоторые органы действуют на постоянной основе, другие создаются *ad hoc* для выполнения конкретных задач и прекращают свое существование после того, как эти задачи выполнены. Очевидно, что было бы желательным, чтобы данные структуры функционировали на постоянной основе.

По имеющейся у МККК информации, среди действующих структур можно выделить, например, следующие их виды:

— комиссии, комитеты, рабочие группы межведомственного характера;

— комиссии или комитеты, которые получили правительственный мандат и были созданы в рамках Национальных обществ Красного Креста или Красного Полумесяца.

— национальные комиссии по правам человека, мандат которых расширен в отношении вопросов международного гуманитарного права, или которые решают отдельные вопросы и в этой области.

2.2 Способы создания таких органов и их статус

Способы создания подобных органов и их статус зависят от конституционной структуры и процедуры, действующей в том или ином государстве. В большинстве случаев комиссии, комитеты или рабочие группы постоянного характера создаются на основе закона или президентского или правительственного акта.

Министерства, при которых созданы такие органы, различаются в зависимости от страны. Чаше всего это Министерство иностранных дел, Министерство обороны или Министерство юстиции.

Как правило, такие органы обладают консультативными функциями в рамках своих полномочий в области гуманитарного права.

По имеющейся у МККК информации, ни один такой орган не создан при законодательной или судебной власти.

2.3 Состав

Комиссии и другие существующие национальные органы, как правило, включают в себя представителей министерств, деятельность которых связана с гуманитарным правом (министерства иностранных дел,

обороны, внутренних дел, юстиции, здравоохранения, социального обеспечения, образования и т. д.). Часто встречается, что в состав таких органов входят в качестве постоянных членов или наблюдателей представители законодательной и судебной власти, равно как и эксперты (юристы, медики, преподаватели, военные и т. д.). Практически во всех случаях Национальное общество Красного Креста или Красного Полумесяца входит в состав такого органа или участвует в его деятельности.

2.4 Полномочия и сфера деятельности

Комиссии и другие органы, известные МККК, обладают различным мандатом. Они могут обладать очень широкими полномочиями в различных сферах, связанных с гуманитарным правом или, напротив, их деятельность может быть ограничена выполнением одной задачи в одной области гуманитарного права. Полномочия органов, действующих на постоянной основе, как правило, шире, чем у органов *ad hoc*. Безусловно, было бы желательным предоставить таким органам более широкие полномочия. При этом не вызывает сомнения тот факт, что полномочия и сфера деятельности этих органов зависят от участия государства в договорах по международному гуманитарному праву и от принятых (или принимаемых) мер по имплементации.

Подобные органы могут заниматься всем спектром проблем, связанных с гуманитарным правом. Это могут быть консультации по вопросам, связанным с участием в международных договорах по гуманитарному праву. Это может быть изучение конкретных вопросов, разработка мер по имплементации (законодательного, регламентарного и практического характера). Отдельные структуры могут быть заняты исключительно распространением знаний о международном гуманитарном праве и подготовкой квалифицированного персонала в этой области (врачи, военные, преподаватели и т. д.).

Некоторые органы со временем стали действенными консультативными органами Министерства иностранных дел и/или Министерства обороны по всем вопросам, связанным с международным гуманитарным правом.

2.5 Заключение

Создание Комиссии по имплементации международного гуманитарного права может явиться полезным и важным шагом в обеспечении всесторонней реализации норм международного гуманитарного права. Учреждение такого органа не предписывается Женевскими конвенциями или Дополнительными протоколами. Его образование, функции и состав полностью определяются государством, которое создает такой орган.

Важно также подчеркнуть, что полномасштабная имплементация международного гуманитарного права представляет собой непрерывный процесс и не завершается простым принятием законов и постановлений. В связи с этим, очень важно, чтобы такой орган работал на постоянной основе, а не был бы временным.

3. ПРИМЕР БЕЛЬГИЙСКОЙ КОМИССИИ ПО ИМПЛЕМЕНТАЦИИ ГУМАНИТАРНОГО ПРАВА

В Бельгии в 1987 году по решению Совета министров была создана Межведомственная комиссия по гуманитарному праву. В данной комиссии

представлены различные министерства и ведомства, в частности, представители премьер-министра, Министерства юстиции, финансов, внешних сношений, обороны, здравоохранения, национального общества Красного Креста. За время своей деятельности Комиссия добилась отличных результатов. В частности, создан институт советников по международному гуманитарному праву в вооруженных силах, принят ряд законов, в подготовке которых Комиссия приняла непосредственное участие, в частности, Закон 1993 года о пресечении серьезных нарушений права войны. С 1994 года Комиссия кроме того выполняет функции постоянного консультативного органа, который оказывает правительству помощь в области применения и дальнейшего развития международного гуманитарного права.

Бельгийская комиссия осуществляет свою деятельность, применяя исключительно эффективные методы работы.

4. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАЦИОНАЛЬНОЙ СТРУКТУРЫ ПО ИМПЛЕМЕНТАЦИИ МЕЖДУНАРОДНОГО ГУМАНИТАРНОГО ПРАВА

На базе опыта, накопленного различными странами, МККК выработал отдельные принципы, которым рекомендуется следовать при создании Комиссии или иной структуры по имплементации международного гуманитарного права.

А. Статус и структура

1. Поскольку имплементация международного гуманитарного права относится к сфере компетенции правительства, национальный орган по вопросам международного гуманитарного права, *должен быть официально связан с исполнительной властью*. Его юридический статус будет зависеть от конституционного устройства соответствующего государства и применяемых в нем процедур.

2. Обеспечение соблюдения международного гуманитарного права, в частности, имплементации этого права в масштабах государства являются постоянными задачами. Национальный орган, на который возлагаются задачи, связанные с международным гуманитарным правом, должен иметь постоянную структуру, что позволит ему лучше обеспечить непрерывность в выполнении его задач.

Б. Полномочия и функции

3. Конкретный национальный орган, работающий в области международного гуманитарного права, должен обладать полномочиями в области *содействия соблюдению этого права, предоставления консультаций и координации* во всех вопросах применения на внутригосударственном уровне, обеспечения соблюдения и развития этого права. Полномочия и состав этого органа должны быть четко определены и могут быть впоследствии выражены либо в учредительном документе, либо в ином положении.

Этот орган должен быть уполномочен:

— *Оценивать*

Быть в состоянии изучить и оценить состояние внутреннего законодательства, судебных и административных постановлений в свете обяза-

тельств, вытекающих из Женевских Конвенций 1949 г. и, в соответствующих случаях, из Дополнительных Протоколов к ним 1977 г., а также других документов гуманитарного права.

— *Предлагать*

Быть в состоянии представлять соответствующим властям консультативные заключения по вопросам, связанным с имплементацией гуманитарного права, и составлять рекомендации и предложения в данной области. Для этого необходимо обладать правом законодательной инициативы.

Эти заключения и рекомендации могут касаться, в частности, следующих проблем:

— включение положений гуманитарных договоров во внутригосударственное право;

— разработка всех необходимых законодательных, инструктивных или административных мер, которые позволили бы эффективно применять нормы гуманитарного права и, следовательно соблюдать эти нормы;

— принятие, в частности, законодательных актов, которые обеспечивали бы наказание за серьезные нарушения этого права и защиту эмблемы красного креста и красного полумесяца, равно как и других сигналов, которые должны пользоваться аналогичной защитой;

— принятие нормативных актов, определяющих и гарантирующих статус лиц, на которых распространяется защита международного гуманитарного права, и обеспечивающие уважение к личности и судебные гарантии во время вооруженного конфликта;

— подготовка и назначение персонала, обладающего квалификацией в области гуманитарного права, в частности юридических советников в вооруженных силах;

— размещение и обозначение объектов и ценностей, пользующихся защитой гуманитарного права.

— *Контролировать*

Контролировать практическое применение сделанных им рекомендаций и вводов.

— *Поддерживать, координировать и приводить в соответствие*

Оказывать поддержку тем, кто работает в данной области, в частности представителям различных министерств и ведомств, поощрять сотрудничество между ними и оказывать им помощь в этом сотрудничестве, при необходимости координировать их деятельность. Служить катализатором в отношениях между соответствующими политическими и социальными силами.

— *Консультировать*

Выполнять любые другие задачи, которые могут быть доверены ему правительством в том, что касается гуманитарного права и давать заключения по всем касающимся этой отрасли права вопросам, которые могут быть ему направлены.

— *Распространять знания и информацию о гуманитарном праве*

Играть важную роль в распространении знаний о международном гуманитарном праве и обладать полномочиями, необходимыми для проведения исследований, внесения предложений относительно видов деятельности по распространению знаний и участия в такой деятельности.

Он должен также участвовать в разработке программ по обучению международному гуманитарному праву в вооруженных силах и силах поддержания порядка, а также по обучению этому праву других гражданских или военных властей, которые должны взять на себя обязательства по применению МГП, а также по его преподаванию на всех уровнях школьного и профессионального образования, включая высшее.

В. Состав

4. Чтобы национальный орган, работающий в области гуманитарного права, мог справляться с возложенными на него задачами, он должен обладать следующими характеристиками:

— Представительность

В его составе должны быть представлены все подразделения правительства, имеющие отношение к гуманитарному праву, среди его членов должны быть, в частности, представители исполнительной, судебной и законодательной властей, обладающие полномочиями привлекать к работе те органы власти, которые они представляют.

— Взаимодействие с национальными обществами Красного Креста и Красного Полумесяца

Привлекать национальное общество Красного Креста или Красного Полумесяца к участию в своей деятельности на основании той роли, которая отводится таким обществам договорами по гуманитарному праву и Уставом Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, а также на том основании, что оно обладает знаниями и опытом в гуманитарной области.

— Привлечение специалистов

Заложить в механизм своей деятельности возможность получения консультаций у специалистов (юристов, врачей, преподавателей высшей школы, военных), а также представителей гражданского общества (профессиональных ассоциаций, неправительственных организаций и т. д.) и привлечение таких специалистов и представителей к своей работе.

Г. Формы работы

5. В своей деятельности национальный орган, работающий в области международного гуманитарного права, должен отвечать следующим критериям:

— Непрерывность и регулярность работы

Обеспечение непрерывности в выполнении задач, связанных с международным гуманитарным правом, с тем, чтобы проблемы этого права оставались в повестке дня правительства; организовать свою структуру и деятельность так, чтобы обеспечить эту непрерывность.

Проводить заседания настолько часто, насколько в этом возникает необходимость, и, по возможности, регулярно; на заседаниях должны присутствовать все регулярно вызываемые члены.

— Упорядоченный характер работы

Определить порядок работы; составить таблицу областей, в которых необходимо принятие мер по имплементации МГП, определить эти области, а также соответствующие органы власти; определить план действий и установить приоритеты.

Проводить работу на пленарных заседаниях или поручать выполнение некоторых видов деятельности отдельным членам или подкомитетам.

— *Представление отчетов*

Регулярно отчитываться о проделанной работе перед правительством и другими заинтересованными органами.

— *Наличие необходимых средств*

Иметь в своем распоряжении сотрудников, а также материальные и финансовые ресурсы, необходимые для выполнения поставленных перед ним задач.

Д. Сотрудничество

6. Желательно, чтобы между национальными органами, действующими в области международного права, происходили регулярные контакты и было установлено сотрудничество, поскольку указанным органам нередко приходится решать сходные вопросы и проблемы. Для этого орган, работающий в области международного гуманитарного права должен:

— *Осуществлять обмен информацией и сотрудничество*

Поддерживать связи и обмен информацией относительно своей деятельности и накопленного опыта с органами подобного рода, работающими в странах того же региона или со сходными юридическими системами; организовывать совместную деятельность с этими органами и/или приглашать специалистов этих органов для участия в своей деятельности.

Развивать регулярные контакты с другими учреждениями, которые участвуют или заинтересованы в имплементации гуманитарного права, и с Консультативной службой Международного Комитета Красного Креста.

— *Информировать*

Регулярно информировать Консультативную службу по вопросам международного гуманитарного права Международного Комитета Красного Креста и, в частности, сообщать ей обо всех происходящих в государстве событиях, связанных с гуманитарным правом.

— *Проводить встречи*

Проводить встречи между органами одного вида на межгосударственном и региональном уровнях; искать с этой целью поддержки на региональных и всемирных форумах.

Отдел по имплементации международного гуманитарного права,
Московская региональная делегация МККК.

Статья поступила в редакцию в январе 2000 г.