

## ЗАЩИТА ГРАЖДАНСКОГО НАСЕЛЕНИЯ В ВООРУЖЕННЫХ КОНФЛИКТАХ

От редакции: 11 декабря 2014 г. в Общественной палате РФ прошел круглый стол на тему «*Основы правового обеспечения защиты гражданского населения в современных вооруженных конфликтах и иных ситуациях насилия*», организованный при участии представителей Региональной делегации Международного Комитета Красного Креста (МККК) в Российской Федерации, Беларуси и Молдовы. На круглом столе обсуждались актуальные вопросы обеспечения гуманитарной помощи населению и защиты мирных граждан в условиях конфликтов, одностороннего насилия против гражданского населения, межобщинного насилия и т. д. Основное внимание было уделено положению гражданского населения и проблемам и перспективам обеспечения его защиты в условиях острого гуманитарного кризиса на востоке Украины, вызванного вооруженным противостоянием на Донбассе. Редакция предлагает вниманию читателя краткий обзор дискуссий на круглом столе.

---

Сегодня кардинально меняется специфика конфликтных точек по всему миру: растет число вовлеченных сторон, расширяется территория распространения конфронтации, конфликты все чаще приобретают затяжной характер. Вследствие этого нормы международного гуманитарного права оказываются неприспособленными к урегулированию вооруженных конфликтов, что отражается на возможности международного сообщества влиять на ход событий и решать вопросы мирным путем. Международные гуманитарные организации, такие как МККК, вынуждены преодолевать барьеры доступа в зоны боевых действий, налаживания коммуникации со сторонами, а лишь потом заниматься своими основными задачами по защите мирного населения, которое в итоге вынуждено жить в условиях гуманитарной катастрофы. Данное проблемное поле стало особенно актуально во время обострения глобальной геополитической обстановки, ухудшения отношений между Россией и Западом и открытого конфликта в Украине. Именно острая необходимость в скорейшем разрешении противоречий в сфере имплементации международного гуманитарного права и способах обеспечения защиты мирных граждан доминировала в ходе дискуссий на круглом столе, организованном Общественной палатой РФ при участии МККК 11 декабря 2014 г.

Как отметил первый заместитель председателя Общественной палаты по развитию общественной дипломатии и поддержке соотечественников за рубежом *С.А.Марков*, международные гуманитарные организации не справляются с выполнением своей роли на Донбассе. На территории Луганской и Донецкой областей и, прежде всего, самопровозглашенных Луганской и Донецкой республик, мирное население живет в условиях гуманитарной катастрофы. Более того, есть основания полагать, что гуманитарный кризис отчасти создается намеренно, как путем применения силы против гражданского населения (например, систематических обстрелов украинскими силами городских и пригородных кварталов Донецка, Луганска и других городов и населенных пунктов Донбасса), так и путем использования экономических

рычагов давления. Иными словами, ухудшение гуманитарного положения населения становится тактическим инструментом в политической стратегии. Угроза для жизни и открытая военная конфронтация на Донбассе уже привела к огромному количеству вынужденно перемещенных лиц, 80% которых уезжают на территорию России, а 20% остаются на территории Украины, в том числе на Донбассе, в качестве внутренне перемещенных лиц. Принятие массового потока беженцев (прежде всего, в Россию) осуществляется в основном в отсутствие помощи со стороны международных организаций. В этом контексте встает вопрос о невыполнении международным гуманитарным сектором, частью которого является и Красный Крест, своих функций в отношении гуманитарного кризиса на Донбассе.

Специальный модуль круглого стола на тему «Вызовы и угрозы современных войн и вооруженных конфликтов» начался с доклада старшего помощника Генерального Секретаря ОДКБ *В.И.Никишина*. Он констатировал, что ситуация в мире обострилась, чему способствовало и ухудшение отношений между США и Россией, НАТО и Россией и в целом между Западом и Востоком. Деятельность и стратегия развития ОДКБ напрямую зависит от ряда глобальных и региональных факторов. К глобальным факторам относятся:

- Крах глобальной системы безопасности;
- Прекращение антитеррористического сотрудничества;
- Попытки разрушения военно-стратегического паритета;
- Беспрецедентный экономический, политический и информационный прессинг со стороны США и западных стран;
- Использование технологий «цветных революций»;
- Активизация террористической и экстремистской деятельности;
- Усиление конфликтного потенциала в различных регионах мира;
- Расширение иностранного военного присутствия на границах России.

Эксперт выразил озабоченность ситуацией в сфере международных соглашений, которые используются некоторыми странами для определенных целей, по достижению которых либо прекращается выполнение ими обязательств по договорам, либо договоры разрываются. Так получилось в сфере разоружения на постсоветском пространстве. Пример стран постсоветского пространства также иллюстрирует более широкую тенденцию смены правящих режимов в результате «цветных революций», в немалой степени спонсируемых извне. Обострение мировой конфликтогенности сегодня также взаимосвязано с распространением политики двойных стандартов. Вся мощь СМИ направляется на то, чтобы манипулировать массовым сознанием в том или ином политическом ключе, в том числе ценой распространения недостоверных сведений.

К источникам региональных вызовов и угроз, которые заслуживают пристального внимания ОДКБ, с учетом зоны ее ответственности, *В.И.Никишин* отнес:

- Афганистан;
- Пакистан;
- Украину и Приднестровье;

- Наличие нерешенных пограничных споров на постсоветском пространстве;
- Дефицит водно-энергетических ресурсов, транспортную изоляцию;
- Незаконный оборот наркотиков, нелегальную миграцию.

Многообразия и множественность современных вызовов и угроз стимулирует активизацию деятельности ОДКБ по налаживанию системы кризисного реагирования в сотрудничестве со странами-членами организации, а также созданию сил коллективной безопасности России, Белоруссии, Армении, Казахстана. В нынешних условиях корректируются и некоторые акценты и векторы в деятельности ОДКБ: в частности, на фоне приостановления попыток налаживания диалога с НАТО развивается курс на взаимодействие с Китаем.

Содокладчиком выступил заместитель главы Региональной делегации МККК в РФ, Беларуси и Молдове *Бруно Ускине*. Представитель МККК, прежде всего, выразил благодарность российской стороне за ее готовность принять на себя ключевую роль в решении гуманитарных вопросов на Донбассе, а также подтвердил, что Россия придерживается норм и принципов гуманитарного права.

Однако, подчеркнул он, ситуация на Украине – далеко не единственная для МККК, который ведет свою деятельность по всему миру. Б.Ускине представил деятельность МККК в связи с текущими вооруженными конфликтами (Афганистан, Сирия, Украина) и гуманитарными вызовами. В условиях обострения гуманитарной обстановки в конфликтных зонах в глобальном масштабе, в 2015 г. Красный Крест увеличил свой бюджет на 20%. Увеличили свои взносы страны-подписавшие Женевские Конвенции; Россия, в частности, целенаправленно выделила деньги на гуманитарные операции МККК в Сирии и Украине.

Однако МККК в своей деятельности приходится сталкиваться со значительными препятствиями. Во-первых, это обеспечение беспрепятственного доступа сотрудников МККК к пострадавшему населению, который осложняется тем, что изменился сам характер современных конфликтов. Больше нет классических «чисто» внутренних или международных конфликтов – идет дестабилизация целых регионов (например, на Ближнем Востоке в сирийско-иракском контексте). Во-вторых, современные конфликты и кризисы отличает комплексный, затяжной и волатильный характер. В-третьих, применение новых средств и методов войны приводит к росту нарушений международного гуманитарного права (МГП). В-четвертых, большое количество конфликтных точек приводит к тому, что существуют «забытые конфликты», которые исчезли из фокуса и с дискуссионных площадок СМИ – например, в Сомали, Ливии, Демократической республике Конго и т. д. В-пятых, обостряется проблема физической безопасности медицинских работников и сотрудников Красного Креста, вызванная неуважением со стороны участников конфликта, нарушением норм МГП, часто усугубляющаяся неадекватным восприятием МККК (например, восприятием его логотипа как чисто религиозного символа, проблемы национальной и конфессиональной принадлежности представителей организации). Наконец, ситуацию осложняет большое количество гуманитарных

акторов разного типа, что нередко приводит к разрозненности и несогласованности в их деятельности, нарушению принципа политической нейтральности и беспристрастности международных гуманитарных организаций.

Несмотря на многочисленные вызовы и трудности, МККК активно работает по различным направлениям защиты гражданского населения и оказания гуманитарной помощи. Последнее включает в себя не только доставку продуктов и предметов первой необходимости населению в конфликтных зонах, но и помощь в восстановлении базовой инфраструктуры жизнедеятельности. Это особенно важно в условиях затяжного противостояния, когда сотрудники МККК дают уроки оказания медицинской помощи (от первой помощи до военной хирургии), помогают отстраивать жилые здания, обеспечивают доступ воды и электричества и т. д.

В ходе развернувшейся дискуссии председатель Совета Межрегиональной общественной организации «Звон» *А.В.Ковалева* обратилась с критикой к представителю МККК. Она акцентировала внимание собравшихся на недостаточной активности МККК на Украине, где основной вклад в снабжение затронутых гуманитарной катастрофой районов Донбасса гуманитарным грузом внесла РФ (Россия уже поставила 11000 тонн гуманитарной помощи). Эксперт предложила МККК пересмотреть свою деятельность на территории Украины и усилить свое там свое гуманитарное присутствие. Эту точку зрения поддержал и член Международно-правового совета при МИД РФ *В.С.Котляр*, по мнению которого Красный Крест самоустранился от того, чтобы подтвердить отсутствие вооружений и вообще каких-либо негуманитарных грузов в гуманитарных конвоях РФ, отправленных на Украину в ответ на гуманитарную катастрофу на Донбассе. Более того, Красный Крест самоустранился и от процесса обмена военнопленными, намеренно не замечая нарушений украинской стороны, которая нередко выдает за военнопленных «ополченцев» посторонних гражданских людей. Эксперт обвинил МККК в необъективности по отношению к сторонам в данном конфликте.

Со стороны МККК последовало следующее объяснение их крайне ограниченной активности в отношении гуманитарного кризиса на востоке Украины в целом и их позиции по отношению к гуманитарным конвоям РФ на Донбасс. МККК вынуждена была устраниваться от проверки и сопровождения гуманитарного конвоя от РФ в связи с тем, что не была обеспечена безопасность сотрудников организации и не были прояснены конкретные условия договоренностей ни между РФ и МККК, ни между РФ и Украиной. Несогласованность действий привела к тому, что большое количество сотрудников МККК могло оказаться в зонах прямого обстрела. В этих условиях организация, которая несет ответственность за жизнь и здоровье своих сотрудников, не могла рисковать.

По вопросу сущности и перспектив развития современных конфликтов свой комментарий дал ведущий научный сотрудник Института востоковедения РАН, эксперт научного совета при Совете Безопасности РФ *С.М.Иванов*. По его мнению, сложности в урегулировании застарелых и новых конфликтов

демонстрируют разобщенность мирового сообщества – в частности, в оценках причин возникновения новой волны конфликтов на Ближнем Востоке. Согласно одной трактовке, «арабская весна» была порождена внутренними причинами в странах Ближнего Востока: коррупцией, неспособностью элит проводить реформы, острейшими социальными проблемами. Вследствие накопленных проблем и противоречий народ сменил власть насильственным путем. Согласно другой трактовке, «арабская весна» – это результат «цветных революций», в которых большую роль сыграли внешние, информационные и технологические факторы, включая помощь Запада. Однако, вместо распространения демократии на Ближнем Востоке, сейчас мы имеем Сирию, которая стоит на грани гуманитарной катастрофы, и Ирак, где провозглашен Исламский Халифат. Таким образом, «арабская весна» закончилась «исламской зимой».

Мировая разобщенность усиливается и по фундаментальному вопросу о том, как примирить право на территориальную целостность и право нации на самоопределение. Эксперт отметил, что мировое сообщество манипулирует этим пунктом, проводя политику двойных стандартов. Так, совершенно разная судьба сложилась у историй Косово и Крыма. К обоим случаям применимо право на самоопределение, но если в первом большинство западных стран и ряд других стран признали независимость Косово, то во втором они отказали населению Крымского полуострова в этом праве. Главная на сегодня задача, стоящая перед международными организациями – это поиск некоего баланса между этими непримиримыми принципами.

С докладом на тему «Манипулированию международным гуманитарным правом средствами массовой информации» выступил доцент факультета журналистики МГУ *А.В.Раскин*. С одной стороны, сегодня журналисты всего мира активно применяют средства манипуляции и тем или иным образом воздействуют на общественное сознание. Как никогда, также снова популярны и средства пропаганды. С другой стороны, журналисты – это те люди, которые первые обращают внимание аудитории на нарушения МГП и гуманитарные бедствия мирного населения в конфликтных зонах. Хотя задача журналиста – сохранять объективность данных, освещая украинский конфликт, делать это довольно трудно, так как – как для российских, так и для украинских журналистов характерно слишком живое, эмоциональное восприятие материала. Эксперт отметил, что в Индии, например, освещают происходящее более объективно, у индийских журналистов более нейтральный взгляд, а значит, на основе их материала целесообразнее размышлять о том, как разрешить ситуацию. Вокруг роли СМИ в военных конфликтах развернулась серьезная дискуссия, в ходе которой были, в частности, затронуты вопросы о том, насколько установка на манипулирование сознанием через СМИ в политических целях (в том числе связанных непосредственно с тем или иным конфликтом) соотносится с профессиональным журналистским долгом освещения острых событий и с попытками объективного восприятия ситуации.

Если журналистика – это сфера интерпретаций и авторского взгляда, то правовая сфера требует большей четкости и прояснения любых возможных разночтений. О правовых аспектах добровольческого движения высказался

начальник экспертного отдела Аппарата Уполномоченного по правам человека в РФ *В.А.Нелюбин*. Согласно его докладу, некоторые точки современного правового регулирования требуют корректировок, что обусловлено обостренной геополитической обстановкой. По всему миру идет формирование негативного образа РФ; Запад использует провокации и экономическое давление по отношению к России; США окружает страну военными базами НАТО. Все это определяет интересы государства, а также влияет на военно-экономический сектор. В этой связи возникает острая необходимость изменить действующее уголовное законодательство согласно нормам МГП, а именно – внести корректировки и доработать некоторые определения. К числу таких определений эксперт отнес правовые дефиниции «военного советника», «военного инструктора», «военного специалиста», «добровольца». Доклад затронул крайне чувствительный вопрос. Так, *В.С.Котляр* задался вопросами: если добровольцы впоследствии получают деньги, могут ли они считаться добровольцами? В чем различие между добровольцами и наемниками? Как рассматривать статус организованных формирований добровольцев?

Возвращаясь к вопросам соотношения и правоприменения международного и национального законодательства, эксперты критически проанализировали практику США, которые позволяют себе преследовать граждан, нарушивших их национальное законодательство по всему миру, незаконно задерживая их и направляя на территорию США для осуществления дальнейшего судебного процесса над ними, независимо от того, гражданами какой страны являются эти люди. Президент Федерации мира и согласия *В.И.Камышанов* обратился с вопросом к представителям МККК, почему они не предпринимают ничего для предотвращения такой практики или помощи пострадавшим. В ответ представители МККК пояснили, что организация имеет мандат на осуществление деятельности только в условиях вооруженного конфликта. Их полномочия и то, как и где они могут предоставлять свою помощь, достаточно ограничены.

Региональный советник МККК по вопросам интеграции и распространения международного гуманитарного права в Восточной Европе и Центральной Азии *А.С.Кушлейко* говорила о перспективах развития и имплементации международного права, применяемого во время вооруженных конфликтов и иных кризисных ситуациях. Одна из фундаментальных проблем имплементации норм МГА сегодня заключается не в отсутствии таковых, а в неготовности сторон конфликта реально соблюдать эти нормы, которые слишком часто нарушаются или игнорируются во время военных действий. Чем чаще это происходит, тем легче общество привыкает к этому явлению, воспринимая его чуть ли не как норму, что, естественно, имеет негативное последствие на развитии МГП. Развивается тренд на «взаимное (не)соблюдение норм», который можно выразить следующей формулой: «ты нарушаешь – я нарушаю». Более того, современное МГП сталкивается с рядом новых вызовов: изменение природы современных конфликтов, асимметричное ведение боевых действий, новые средства и методы ведения конфликтов и т. д. Это требует от МГП гибкости и адаптация к изменяющимся реалиям. Хотя у международных норм есть потенциал гибкости, так как нормы изначально

формулировались достаточно широко, чтобы облегчить возможность приспособить их к меняющимся реалиям. Но главное, необходимо сосредоточиться на улучшении имплементации уже существующих норм и правил ведения войны, на их более широком распространении и усвоении среди всех граждан (среди ряда приведенных докладчиком примеров – усилия МККК по введению норм МГП в видеоигры на военную тематику).

В целом, на круглом столе были затронуты проблемы гуманитарной защиты гражданского населения, остро актуальные не только для России (и Украины), но и для всего мира. Среди рассмотренных проблем – вопросы, касающиеся гуманитарных последствий вооруженных конфликтов и иных ситуаций насилия, состояния и перспектив развития современных норм МГП, их имплементации. На круглом столе также был представлен анализ развития национального законодательства и нормативной базы, обеспечивающих выполнение международных обязательств РФ в области международного права. Мероприятие носило открытый характер: на него была приглашена пресса; на сайте Общественной палаты также велась прямая трансляция круглого стола.

По итогам работы круглого стола Министерству иностранных дел РФ было рекомендовано рассмотреть вопрос о создании межведомственного рабочего органа с целью разработки национальной концепции имплементации международного гуманитарного права и координации действий всех заинтересованных органов исполнительной власти.

Среди рекомендаций Министерству обороны РФ особого внимания заслуживают следующие:

- Рассмотреть вопрос о возобновлении работы нештатной группы Министерства обороны РФ по выполнению требований Приказа Министра обороны РФ от 8 августа 2001 №360 «О мерах по соблюдению норм международного гуманитарного права в вооруженных силах РФ» и Наставления по МГП для ВС РФ;
- Рассмотреть возможность проведения до конца 2015 г. оценки уровня имплементации МГП ВС РФ;
- Проработать вопрос о возобновлении переработки Наставления по МГП для ВС РФ с учетом изменившихся обязательств РФ в области МГП, законодательной и нормативной базы РФ;
- В интересах подготовки военных кадров с целью обеспечения выполнения МГП проработать вопрос совершенствования изучения практики применения норм МГП в высших военно-учебных заведениях Министерства обороны РФ;
- С целью использования передового опыта имплементации МГП проработать вопрос возобновления регулярного сотрудничества Министерства обороны РФ и Международного комитета Красного Креста;
- Обеспечить регулярный аудит имплементации норм МГП вооруженными силами РФ.

*Обзор подготовила Д.И.Чернышева*