|  |
| --- |
| **РУС****CD/17/12.1** |
| **Оригинал: на английском языке****для информации** |

**СОВЕТ ДЕЛЕГАТОВ**

**МЕЖДУНАРОДНОГО ДВИЖЕНИЯ КРАСНОГО КРЕСТА И КРАСНОГО ПОЛУМЕСЯЦА**

Анталья, Турция

10–11 ноября 2017 года

**Международное гуманитарное право**

**ИНФОРМАЦИОННЫЙ ОТЧЁТ**

**(ЧАСТЬ I - РЕЗОЛЮЦИИ 1 И 2, ПРИНЯТЫЕ 32-Й МЕЖДУНАРОДНОЙ КОНФЕРЕНЦИЕЙ КРАСНОГО КРЕСТА И КРАСНОГО ПОЛУМЕСЯЦА)**

**Документ подготовлен Международным Комитетом Красного Креста**

Женева, сентябрь 2017 года

**КРАТКИЕ ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ**

Данный информационный отчёт представлен в поддержку проекта резолюции Совета Делегатов под названием “Международное гуманитарное право”. Предлагаемая резолюция состоит из двух основных частей: (I) информация о работе, выполняемой для реализации Резолюции 1 (“Укрепление международного гуманитарного права, защищающего людей, лишённых свободы”) и Резолюции 2 (“Повышение уровня соблюдения международного гуманитарного права”) 32-й Международной Конференции Красного Креста и Красного Полумесяца (Международная Конференция); и (II) информация о работе, выполняемой по вопросам обычного международного гуманитарного права (МГП).

Целью части I информационного отчёта является проинформировать Совет Делегатов о работе, проведённой Международным Комитетом Красного Креста в отношении Резолюций 1 и 2, о сложностях, с которыми он столкнулся, и о планируемых следующих шагах. В отчёте выражен призыв к Международному Движению Красного Креста и Красного Полумесяца (Движение) поддержать эту работу.

В отношении исполнения Резолюции 1 в отчёте описываются различные официальные и неофициальные встречи, организованные МККК, чтобы позволить государствам прийти к соглашению по методам работы и рабочему плану, относящимся к повышению уровня правовой защиты людей, лишённых свободы. Учитывая, что государства, к сожалению, не смогли прийти к общему мнению по соответствующим организационным вопросам во время официальной встречи государств в апреле 2017 года, МККК обдумывает, - и проводит консультации с государствами - как лучше всего продолжать работу по этому вопросу.

В отношении исполнения Резолюции 2 МККК и Швейцария, выступающие в качестве соорганизаторов межправительственного процесса по повышению уровня соблюдения МГП, созвали две официальные встречи, каждой из которых предшествовали неофициальные консультации. На Первой официальной встрече была достигнута договорённость по организационным вопросам и предварительному плану работы на 2017 год, а на Второй официальной встрече обсуждался отчёт МККК под названием *Существующие механизмы, инициативы и процессы в области МГП*, а также особенности и задачи потенциально возможного форума государств. На Третьей официальной встрече, запланированной на декабрь 2017 года, речь пойдёт о путях повышения степени исполнения МГП с использованием потенциала Международной Конференции и региональных форумов МГП.

В дополнение к обсуждению работы, проведённой во исполнение двух резолюций 32-й Международной Конференции, в предполагаемой резолюции Совета Делегатов выражен призыв к национальным обществам поддержать дальнейшую работу по данным вопросам. В ней также подчёркивается важный вклад, который участники Движения вносят в процесс повышения уровня уважения к МГП с помощью Открытой справочной группы, состоящей из участников Движения, работающей под руководством МККК.

1. **Введение**

В 2011 и в 2015 гг. на Международной Конференции Красного Креста и Красного Полумесяца (Международная Конференция) были определены два вопроса, для решения которых необходимо укреплять международное гуманитарное право (МГП). Во-первых, МГП в очень ограниченном объёме предоставляет защиту людям, лишённым свободы в связи с вооружёнными конфликтами немеждународного характера. Следовательно, после консультаций, проходивших с 2011 по 2015 гг., в 2015 году на 32-й Международной Конференции была принята Резолюция 1 “Укрепление международного гуманитарного права, защищающего людей, лишённых свободы”. Во-вторых, в условиях сегодняшних вооружённых конфликтов основная проблема заключается не в недостатке норм и правил, а в недостатке уважения к существующему законодательству. Действительно, насущная потребность повысить уровень соблюдения МГП была признана всеми государствами. Соответственно, в 2015 году на 32-й Международной Конференции была принята Резолюция 2 “Повышение уровня соблюдения международного гуманитарного права”.

С помощью проекта резолюции под названием “Международное гуманитарное право” Совет Делегатов поддерживает два процесса по укреплению МГП. Он приветствует работу, которую Международный Комитет Красного Креста (МККК) провёл для исполнения Резолюции 1, а также работу, выполненную МККК и Швейцарией для исполнения Резолюции 2. Более того, в резолюции выражен призыв к национальным обществам и далее поддерживать работу в этом направлении, чтобы способствовать росту уважения к МГП в особенности. В проекте резолюции признаётся важный вклад членов Международного Движения Красного Креста и Красного Полумесяца (Движение) в этот процесс, в частности, с помощью Открытой справочной группы, работающей под руководством МККК.

В этом информационном документе содержится информация для Совета Делегатов о работе, выполненной МККК в отношении Резолюций 1 и 2, о сложностях, с которыми он столкнулся, а также о следующих шагах, запланированных в этом направлении. Кроме того, в нём содержатся варианты, каким образом Движение может оказать поддержку в этой работе.

1. **Общая информация**

Следует иметь в виду, что работа, выполненная в рамках этих двух процессов в 2016 и 2017 году, основывается на консультациях, проведённых между 2011 и 2015 годами. В 2011 г. 31-я Международная Конференция пригласила МККК совместно с государствами и при необходимости другими организациями провести исследования, организовать консультации и обсуждения по этим двум вопросам, а также представить отчёт на Международной Конференции 2015 года, включив в него варианты и рекомендации для повышения уровня правовой защиты в этих двух областях. Следовательно, этот отчёт является дополнительным, его следует читать вместе с отчётом о проделанной работе, представленным МККК на Совете Делегатов 2013 года (*Исполнение Резолюции 1 31-й Международной Конференции, “Повышение уровня правовой защиты жертв вооружённых конфликтов”)*, а также с двумя заключительными докладами, представленными МККК на 32-й Международной Конференции в 2015 г. (*Укрепление международного гуманитарного права, защищающего людей, лишённых свободы,*  32IC/15/19.1, и *Повышение уровня соблюдения международного гуманитарного права,* 32IC/15/19.2, причём последний документ подготовлен в сотрудничестве с правительством Швейцарии).

1. **Анализ/Прогресс**

**Резолюция 1: Укрепление международного гуманитарного права, защищающего людей, лишённых свободы**

В резолюции 1 32-й Международной Конференции представлена схема работы, выполненной МККК в 2016-2017 гг., нацеленной на повышение уровня защиты лиц, содержащихся в заключении вследствие вооружённых конфликтов. В пункте 8 постановляющей части Международная Конференция “*рекомендует* далее продолжать глубокую работу, согласно данной Резолюции, с целью добиться одного или более конкретных, практически осуществимых результатов в любой подходящей или надлежащей форме, не являющихся юридически обязательными, чтобы повысить степень защиты МГП и гарантировать, что МГП по-прежнему остаётся практически полезным и актуальным для защиты людей, лишённых свободы вследствие вооружённого конфликта, в частности, вследствие вооружённого конфликта немеждународного характера”.

В Резолюции 1 также выражен призыв к МККК “облегчать работу государств и делиться своим опытом гуманитарной работы и юридическим опытом” (пункт 10 постановляющей части). В то же время, а также в качестве процедурного шага перед началом работы по существу для достижения согласованной цели, в Резолюции 1 выражено требование к государствам и к МККК совместно определить “методы будущей работы, чтобы убедиться, что она осуществляется под руководством государств, что она является сотрудничеством и не является политизированной, согласно данной Резолюции” (абзац 9). Соответственно, в 2016 и 2017 годах МККК сотрудничал с государствами и стремился прийти к соглашению относительно методов будущей работы и выработать предварительный план работы.

*Консультации по методам работы и методам подготовки проектов документов МККК*

Чтобы прийти к соглашению о методах работы, МККК в 2016 году начал работу в нескольких форматах, включая региональные групповые встречи, письменный обмен мнениями, а также открытые консультации. Пригласив государства и приняв во внимание их мнения, МККК подготовил предложение по предварительным методам работы на будущее, а также представил проект элементов рабочего плана, которые государства обсудили в ходе неофициальной открытой дискуссии 20 января 2017 года. В документе было предложено, *inter alia,* чтобы дальнейшая работа проходила под руководством МККК и двух государств из различных географических регионов. В то время как по ряду аспектов предложения было достигнуто согласие, основным предметом дебатов был вопрос, кто будет направлять работу в дальнейшем. Ряд государств поддержали предложение МККК, что работой должны руководить совместно МККК и два государства. Однако, другие государства выразили сомнения относительно этого предложения.

Таким образом, все постоянные миссии пригласили на ещё одну неформальную консультацию в Женеву 24 февраля 2017 года для обсуждения пересмотренного предложения по методам работы, а также проекта рабочего плана. Перед обсуждением 24 февраля Австралия и Колумбия выразили интерес стать со-фасилитаторами работы совместно с МККК. На консультации 24 февраля некоторые государства вновь поддержали предложение, чтобы работа велась под руководством МККК, Австралии и Колумбии, в то время как другие государства предпочитали, чтобы единственным фасилитатором выступал МККК, и не желали, чтобы в процессе руководства работой были заняты государства.

*Первая официальная встреча государств, 6-7 апреля 2017 г.*

Принимая во внимание позицию государств, выраженную в ходе неофициальных дискуссий в январе и феврале, МККК подготовил и направил всем государствам в марте 2017 года проект методов будущей работы, а также проект предварительного плана работы. 6-7 апреля 2017 года МККК организовал первую официальную встречу государств в рамках этого направления работы. На официальной встрече присутствовало 91 государство.

К сожалению, в течение двухдневной встречи не удалось прийти к соглашению по методам работы и предварительному рабочему плану. Несмотря на обширную работу со стороны МККК и дипломатические усилия государств, нацеленные на поиск решения, на создание компромиссного предложения МККК для методов работы в ходе апрельской встречи, обсуждения шли до позднего вечера, но позиции государств не совпадали в достаточной степени, чтобы прийти к соглашению.

Взгляды государств разошлись, в основном, по следующим вопросам: должны ли все решения в процессе - включая процедурные вопросы и решения по возможным результатам - приниматься консенсусом; должен ли весь процесс, включая возможные результаты, основываться на принципе “соглашение не достигнуто, пока все не согласятся”; а также кто и каким образом должен выполнять функции фасилитатора дальнейшей работы. В то время как было достигнуто общее соглашение, что дальнейшей работой должен руководить МККК, государства не смогли прийти к соглашению, могут ли государства выступать совместно с МККК в качестве фасилитаторов, может ли МККК обращаться к государствам за поддержкой в руководстве встречами по необходимости, или вся дальнейшая работа должна направляться только МККК. МККК хотел бы разделить с государствами тяжёлое бремя руководства дальнейшей работой.

*Другие консультации и обязательства*

Юридический отдел МККК сделал презентации о задержаниях для советников по юридическим вопросам национальных обществ в сентябре 2016 и в мае 2017 г. в рамках ежегодной встречи советников по юридическим вопросам национальных обществ. МККК также направил всем национальным обществам два информационных сообщения, - одно в марте 2017 г. и одно в июле 2017 г. - в которых информировал национальные общества о вышеописанном процессе консультаций. МККК продолжит эту работу в рамках подготовки к 33-й Международной Конференции.

*Следующие шаги*

После того, как государства не смогли прийти к соглашению в ходе встречи 6-7 апреля 2017 г., в мае 2017 г. МККК направил всем государствам письмо. В письме МККК спрашивал, полагают ли государства, что тупиковая ситуация, наступившая в апреле 2017 г., может быть преодолена, а также пригласил государства направить в МККК конкретные предложения о том, как можно разрешить основные несогласия по методам работы. В то же время МККК обдумывает, как лучше продолжать работу над повышением уровня защиты людей, находящихся в заключении в результате вооружённого конфликта. Будут рассмотрены возможные пути дальнейшей работы, описанной в Резолюции 1, с учётом позиции государств, выраженной в ответе, направленном на письмо от мая 2017 г., с целью эффективно проработать проблему укрепления МГП, защищающего людей, лишённых свободы, в особенности, в условиях вооружённого конфликта немеждународного характера.

**Резолюция 2: Повышение уровня соблюдения международного гуманитарного права**

В Резолюции 2 32-й Международной Конференции представлен план межправительственного процесса по повышению уровня уважения к МГП. Со-руководителями этого процесса выступают МККК и Швейцария. В Резолюции 2 “рекомендуется продолжать инклюзивный процесс, направляемый государствами, основанный на принципе консенсуса, согласно 32-й Международной Конференции, а также согласно руководящим принципам, перечисленным в пункте 1 постановляющей части, чтобы прийти к соглашению о характерных особенностях и функциях потенциально возможного форума государств, а также чтобы найти пути исполнения МГП с использованием потенциала Международной Конференции и региональных форумов по МГП, чтобы представить результаты данного межправительственного процесса на 33-й Международной Конференции” (пункт 2 постановляющей части).

С принятием Резолюции 2 началась новая фаза этой инициативы. Как сказано в резолюции, текущий межправительственный процесс должен быть сосредоточен на трёх основных задачах: во-первых, предоставить государствам место, где они могут обменяться мнениями с целью прийти к возможному соглашению о характерных особенностях и функциях потенциально возможного нового форума государств по МГП; во-вторых, убедиться, что государства участвуют в обсуждении способов повысить уровень соблюдения МГП с использованием потенциала Международной Конференции; и в-третьих, дать государствам возможность рассмотреть пути повышения уровня соблюдения МГП с использованием потенциала региональных форумов по МГП.

*Первая официальная встреча: соглашение по организационным вопросам и по рабочему плану*

В качестве первого основного шага в сторону возобновления работы по этому процессу Швейцария и МККК созвали Первую официальную встречу, чтобы прийти к соглашению по организационным вопросам и рабочему плану для будущего межгосударственного процесса. Первая официальная встреча состоялась в ноябре 2016 г., ей предшествовали две предварительный дискуссии между государствами. На встрече присутствовали более 100 государств, и было достигнуто соглашение по организационным вопросам и по рабочему плану. Что касается организационных вопросов, государства согласились, что Швейцария и МККК должны и далее выступать со-организаторами межправительственного процесса. Государства также повторно провозгласили руководящие принципы, как оговорено в Резолюции 2. Более того, они согласились, что следует проводить две официальные встречи в год до следующей Международной конференции, и что между официальными встречами следует вести подготовительный процесс. Согласно согласованному рабочему плану, существенные вопросы, возникающие из Резолюции 2, будут рассматриваться в ходе двух официальных встреч, запланированных на 2017 г.: первая должна включать презентацию подробного отчёта о существующих механизмах МГП, а также обсуждение характерных особенностей и функций потенциального форума государств; фокусом второй встречи должны стать пути повышения степени исполнения МГП с использованием потенциала Международной Конференции и региональных форумов по МГП.

*Вторая официальная встреча государств: существующие механизмы и обсуждение характерных особенностей потенциально возможного форума государств*

Вторая официальная встреча состоялась 10-12 апреля 2017 г. На встрече присутствовали 102 делегации, встрече предшествовали неофициальные консультации и неофициальная дискуссия между государствами. В ходе подготовки ко встрече, а также согласно запросу, сделанному государствами на Первой официальной встрече, МККК подготовил доклад под названием *Существующие механизмы, инициативы и процессы в области МГП*, и МККК и Швейцария представили информационный документ, озаглавленный *Характерные черты и функции потенциально возможного форума государств.*

Отчёт МККК о существующих механизмах работы с МГП был запрошен некоторыми государствами как средство описания существующих механизмов, в качестве справочного материала для будущей работы, а также в помощь при идентификации возможных пробелов в исполнении МГП путём исследования широкого спектра механизмов, процессов и организаций, работающих в той или иной степени с МГП. Реакции государств на этот отчёт, а также их позиции в отношении потенциального форума государств по МГП разделились С одной стороны ряд государств утверждали, что существующие механизмы МГП недостаточны. *Inter alia*, они утверждали, что не существует механизма или форума глобального охвата, который бы: (i) объединял людей, ответственных на национальном уровне за исполнение МГП; (ii) фокусировался конкретно на МГП / имел конкретный мандат по МГП; (iii) был бы строго согласован с руководящими принципами процесса, в особенности, с принципами не-политизации и не-контекстуализации, а также добровольности; и (iv) регулярно обращался бы к вопросам МГП и мог бы со временем выработать доверие среди государств как средство повышения эффективности сотрудничества в этой области. Эти государства выразили поддержку идее создания нового добровольного форума государств по МГП как безопасного места, где государства могут вступить в диалог и сотрудничать по вопросам МГП. С другой стороны, ряд государств выразили сильную предубеждённость или оппозицию потенциальному новому форуму государств и высказались, что предпочли бы укрепить существующие механизмы МГП. Некоторые из этих государств заявили, что в механизме соблюдения МГП нет пробелов, если рассмотреть все существующие механизмы МГП и процессы работы с МГП совместно, т.е. те, которые иногда работали с МГП, но принадлежали другим международным правовым структурам.

В конце заседания государства пришли к соглашению по короткому документу “Основные элементы”, в котором, по сути, кратко запротоколированы дискуссии и отмечено желание государств продолжать межгосударственный процесс. К сожалению, позиции государств не были достаточно сходны, чтобы достичь соглашения по более существенному результату, включая отношение к потенциальному форуму государств.

*Другие консультации и обязательства*

Юридический отдел МККК проинформировал советников по юридическим вопросам национальных обществ об этом процессе в сентябре 2016 г. и провёл семинар по данному вопросу в рамках Ежегодной встречи советников по юридическим вопросам национальных обществ в мае 2017 г. МККК также направил всем национальным обществам три информационных сообщения, - в июле 2016 г., в январе 2017 г. и в июле 2017 г. - информируя их о вышеописанном процессе консультаций. Более того, чтобы провести более глубокие консультации с Движением, в особенности в отношении повышения уровня исполнения МГП с использованием потенциала Международной Конференции и региональных форумов по МГП, МККК пригласил национальные общества и Международную Федерацию Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца принять участие в открытой рабочей группе. В настоящее время в открытой рабочей группе принимают участие 18 национальных обществ

*Следующие шаги*

Согласно утверждённому рабочему плану, Третья официальная встреча в рамках межправительственного процесса состоится в декабре 2017 г. На встрече будут обсуждаться пути повышения уровня исполнения МГП с использованием потенциала Международной Конференции и региональных форумов. Предшествовать встрече будет открытая консультация и неофициальная консультация между государствами. На Третьей официальной встрече государствам будет нужно согласовать предварительный рабочий план на 2018 г., который должен будет содержать обзор неразрешённых рабочих вопросов.

1. **Выводы и рекомендации**

В свете сложных дискуссий между государствами по обоим вопросам МККК приглашает Движение поддержать его в работе в отношении Резолюций 1 и 2 32-й Международной Конференции.

Существует важная гуманитарная и правовая потребность в укреплении МГП, защищающего лиц, лишённых свободы. МККК продолжает обдумывать и обсуждать наилучшие пути достижения этой цели. Однако, поскольку государства не смогли прийти к соглашению по методам работы и рабочему плану на встрече в апреле 2017 года, в настоящее время остаётся непонятным, как будет исполняться Резолюция 1, и будет ли она исполняться вообще. МККК имеет обязательство представить отчёт о работе, проделанной для исполнения этой резолюции, на 33-й Международной Конференции. В свете процедурных сложностей, возникших в ходе этого процесса, с одной стороны, и, с другой стороны, важности укрепления МГП, защищающего заключённых в ходе вооружённых конфликтов, МККК будет благодарен за продолжающуюся поддержку своей работы в этой области со стороны Движения.

МККК и Швейцария стремятся продолжать работу по руководству межгосударственным процессом по повышению уровня уважения к МГП. Учитывая насущную потребность в повышении уровня соблюдения МГП, как было признано государствами в ходе данного процесса, необходимо творчески подходить к этой работе, если мы хотим достичь соглашения по характерным особенностям и функциям потенциального форума Государств и определить пути повышения уровня исполнения МГП с использованием потенциала Международной Конференции и региональных форумов по МГП. В этом контексте различные элементы Резолюции 2 должны рассматриваться как дополнительные - и не взаимоисключающие - пути повышения уровня уважения к МГП. Может и должен быть достигнут процесс по всем элементам работы, с тем чтобы на 33-й Международной Конференции можно было представить результат по этому направлению работы, отражающий разнообразные, но конкретные пути повышения уровня уважения к МГП

С помощью проекта резолюции, представленного вместе с данным отчётом, Совет делегатов выразит поддержку МККК и Швейцарии в их продолжающейся работе по межправительственному процессу в рамках исполнения Резолюции 2, одновременно признавая ведущую роль государств в этом процессе. В частности, национальные общества могут поддержать этот процесс, проинформировав о нём правительства в своих странах и призвав их принять участие во встречах. Совет Делегатов также хотел бы отметить важность работы, проводимой участниками Движения, которые участвуют в Открытой рабочей группе под руководством МККК, относящейся к межправительственному процессу в рамках Резолюции 2, а также призвать Движение принять участие в работе Открытой рабочей группы и поддержать её.