Вместе во имя гуманности

Совет делегатов Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца

3–4 декабря 2026, Женева

Укрепление мандата и потенциала национальных обществ посредством упрочения их правовой базы

СПРАВОЧНЫЙ ДОКУМЕНТ

октябрь 2026 г.

RU

CD/26/7
Оригинал: на английском языке
для информации

Документ подготовлен Международной Федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и Международным Комитетом Красного Креста

СПРАВОЧНЫЙ ДОКУМЕНТ

Укрепление мандата и потенциала национальных обществ посредством упрочения их правовой базы

РЕЗЮМЕ

Прочная правовая база служит основой для признания национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (национальные общества) во внутреннем законодательстве страны, защищает их полномочия в рамках мандата по отношению к органам государственной власти. Таким образом, надежная правовая база имеет важнейшее значение для того, чтобы национальные общества могли осуществлять свои полномочия в рамках мандата в соответствии с семью Основополагающими принципами Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца (Движения) и свою вспомогательную роль по отношению к органам государственной власти в гуманитарной сфере. Это является важным критерием для признания национальных обществ, как указано в статье 4 Устава Движения. На протяжении нескольких десятилетий национальные общества брали на себя обязательства в рамках резолюций Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца (Международной конференции) и Совета делегатов укреплять правовую базу для поддержки своей работы. Опираясь на эти обязательства, резолюция «Укрепление мандата и потенциала национальных обществ посредством упрочения их правовой базы» направлена на придание нового импульса всему Движению для укрепления правовых основ, которые позволяют национальным обществам служить на благо общества в качестве принципиальных и эффективных действующих лиц на местах. Резолюция также направлена на принятие Пересмотренного типового закона о признании национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (Пересмотренного типового закона), в который время от времени вносятся изменения, в качестве стандарта Движения.

1) ВВЕДЕНИЕ

Целью настоящего документа является предоставление справочной информации и обоснования для резолюции «Укрепление мандата и потенциала национальных обществ посредством упрочения их правовой базы».

Правовая основа национальных обществ строится на различных международных и внутригосударственных законах и правовых актах. В их число входят Женевские конвенции 1949 года и Дополнительные протоколы к ним,[1] Устав Движения, резолюции

[1] См, например, статьи 26 и 44 Женевской конвенции от 12 августа 1949 года об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях Geneva Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field of 12 August 1949; статьи 24 и 25 Женевской конвенции от 12 августа 1949 года об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море Geneva Convention (II) for the Amelioration of the Condition of Wounded, Sick and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea of 12 August 1949; статьи 25, 30 и 63 Женевской конвенции от 12 августа 1949 года о защите гражданского населения во время войны Geneva Convention (IV) relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War of 12 August 1949; статьи 6, 17, 33 и 81 Дополнительного протокола к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающегося защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I), от 8 июня 1977 года Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I) of 8 June 1977; статья 18 Дополнительного протокола к Женевской конвенции, касающегося защиты жертв

Международной конференции,[2] резолюции Организации Объединенных Наций,[3] законы или акты о признании национальных обществ (такие как законы о Красном Кресте и Красном Полумесяце (КК)) и отраслевое законодательство. Следует отметить, что для целей настоящего справочного документа, правовая основа национального общества регламентирует его отношения с органами государственной власти и отличается от его уставной основы, которая регламентирует его внутреннюю организацию.

Прочная правовая база имеет решающее значение в процессе признания новых национальных обществ, поскольку укрепляет их вспомогательную роль и мандат в гуманитарной сфере, а также официально закрепляет обязательство национальных властей уважать обязанность и способность национальных обществ соблюдать Основополагающие принципы, чтобы содействовать их деятельности в качестве эффективных действующих лиц на местах.[4]

2) ИСТОРИЯ ВОПРОСА

Резолюция «Укрепление мандата и потенциала национальных обществ посредством упрочения их правовой базы» опирается на обязательства, взятые на себя национальными обществами и государствами по укреплению правовой базы национальных обществ в рамках различных правовых актов на протяжении последних десятилетий, включая следующие:

- Конечная цель 3.3 Декларации и План действий на 2000–2003 гг., принятые на XXVII Международной конференции (1999 г.), в соответствии с которыми национальные общества обязуются пересмотреть свою правовую основу, чтобы определить, нуждается ли она в обновлении, и рассмотреть проект типового закона, подготовленного Международной Федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФОККиКП) и Международным Комитетом Красного Креста (МККК), а также другие соответствующие решения уставных органов Движения и МФОККиКП.[5]
- Резолюция 4 XXXI Международной конференции (2011 г.), которая призывает национальные общества начинать или продолжать диалог, по мере необходимости, с национальными органами власти с целью укрепления своей правовой основы во внутригосударственном праве в соответствии со стандартами Движения, чтобы закрепить свою вспомогательную роль в гуманитарной сфере и официально оформить обязательство национальных властей уважать обязанность и способность национальных обществ соблюдать

вооруженных конфликтов немеждународного характера (Протокол II), от 8 июня 1977 года Protocol additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II) of 8 June 1977; и статья 3 Дополнительного протокола к Женевской конвенции от 12 августа 1949 года, касающегося принятия дополнительной отличительной эмблемы (Протокол III), от 8 декабря 2005 года Protocol additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Adoption of an Additional Distinctive Emblem (Protocol III) of 8 December 2005.

[2] См в качестве примеров следующие резолюции Международной конференции: Resolution VIII 1965 г.; Resolution XVI 1973 г.; Resolution V 1995 г.; Resolution 2 2007 г.; Resolution 4 и Resolution 7 2011 г.; Resolution 6 2015 г.; Resolution 4 2019 г.; и Resolutions 3, 4 and 5 2024 г.

[3] Резолюция Генеральной ассамблеи ООН A/RES/55 (I) от 19 ноября 1946 года и Resolution A/RES/49/2 1994 года.

[4] См. справочный доклад «Основополагающие принципы в действии: уникальные этические, операционные и институциональные механизмы» The Fundamental Principles in Action: A Unique Ethical, Operational and Institutional Framework (2015), стр. 1 и 10. См. также «Концепцию более безопасного доступа МККК» The Safer Access Framework, в частности, Элемент II «Правовой и директивной базы» и раздел «Применение Основополагающих принципов»; «Руководство МФОККиКП по укреплению вспомогательной роли посредством законодательства и директивной базы (2021 г.) Guide to Strengthening the Auxiliary Role through Law and Policy; МФОККиКП, The auxiliary role of Red Cross and Red Crescent National Societies in health as provided in law and policy: A stock take in selected African and South Asian countries (2024 г.); и МФОККиКП, The Auxiliary Role of Red Cross and Red Crescent National Societies in Law and Policy in Africa: A stock take (2024 г.).

[5] См. стр. 155, пункт 14(b) отчета по конференции.

Основополагающие принципы, в частности, принцип независимости. Она также призывает государства, национальные общества, МККК и МФОККиКП активизировать работу по укреплению правовой основы национальных обществ. Кроме того, она предлагает МФОККиКП и МККК предоставлять и продолжать формировать соответствующие информационные материалы для национальных обществ и передовой опыт в области законов о Красном Кресте (КК), включая примеры освобождения от налогов и конкретные положения о распределении ресурсов.[6]

- Резолюция 4 XXXIV Международной конференции (2024 г.), которая призывает государства и национальные общества поддерживать, расширять и обеспечивать крепкие отношения вспомогательного характера на национальном и местном уровнях в соответствии с Основополагающими принципами, гарантируя, в частности, что местные органы власти понимают особый статус национальных обществ и уважают их беспристрастность, нейтральность и независимость.[7] Данная резолюция также призывает государства инициировать, расширять и/или укреплять диалог с национальными обществами по вопросам упрочения их правовой основы и, по мере необходимости, принимать подробные и всеобъемлющие законы о Красном Кресте и Красном Полумесяце, которые обеспечивают национальным обществам правовую базу, необходимую для осуществления деятельности в качестве принципиальных и эффективных действующих лиц на местах, выполняя свою вспомогательную роль органов государственной власти в гуманитарной сфере.[8]
- Резолюция 5 Совета делегатов (2024 г.), в которой напоминается о важности четкого определения характера вспомогательных отношений между национальным обществом и органами государственной власти в национальном законодательстве в целях сохранения операционной независимости национального общества, укрепления его гуманитарной дипломатии и официального закрепления обязательств государств уважать обязанность и способность национальных обществ соблюдать Основополагающие принципы.[9]
- Резолюция 4 Совета делегатов (2011 г.), в которой отмечается, что многие национальные общества продолжают сталкиваться с трудностями на пути осуществления деятельности в соответствии с Основополагающими принципами в конкретных операционных условиях, и вновь заявляется о насущной необходимости наличия у национальных обществ прочной законодательной базы в национальном праве для обеспечения их возможности и потенциала эффективно оказывать услуги нуждающимся людям. Данная резолюция далее призывает национальные общества инициировать или продолжать диалог, по мере необходимости, с государственными органами власти своей страны в целях укрепления своей правовой базы в национальном праве посредством принятия качественных законов о Красном Кресте, чтобы официально закрепить свою вспомогательную роль в гуманитарной сфере и признать обязательство государственных органов власти уважать способность национальных обществ осуществлять деятельность и функции в соответствии с Основополагающими принципами. Она также призывает национальные общества тесно сотрудничать с МФОККиКП и МККК в целях укрепления своей правовой базы, принимать во внимание рекомендации Объединенной уставной комиссии (ОУК) и надлежащим образом информировать ОУК о любых изменениях или новых событиях.[10]
- Резолюция 3 Совета делегатов (2019 г.), в которой напоминается, что прочная и надежная правовая база способствует развитию национального общества и его способности действовать в соответствии с Основополагающими принципами в любое время. Далее в резолюции содержится призыв к МФОККиКП, МККК и ОУК

[6] См. пункты 2, 3 и 7.
[7] См. пункт 12.
[8] См. пункт 13.
[9] См. пункт преамбулы 6.
[10] См. пункт преамбулы 6 и пункты 5 и 6 постановляющей части.

совместно с национальными обществами содействовать привлечению поддержки со стороны соответствующих государственных органов власти в деле укрепления правовой базы национальных обществ.[11]

- Статья 8(1)(B)(k) Устава МФОККиКП, которая призывает национальные общества укреплять свою правовую базу в национальном праве в соответствии со стандартами Движения и официально закрепить обязательство государственных органов власти признавать обязанность и способность национальных обществ следовать Основополагающим принципам.

3) АНАЛИЗ

Для того чтобы иметь возможность осуществлять полномочия в рамках своего мандата, включая вспомогательную роль в гуманитарной сфере, в соответствии с семью Основополагающими принципами, национальным обществам необходима прочная правовая база. Надежная правовая база также способствует совершенствованию системы управления национальными обществами, уточнению круга обязанностей, содействию налаживанию партнерских отношений и укреплению готовности к реагированию на гуманитарные потребности, в том числе на последствия вооруженных конфликтов и других ситуаций, связанных с насилием, изменения климата, стихийных бедствий и других гуманитарных кризисов.

Как подчеркивалось выше, правовая база национальных обществ основывается на различных международных и национальных законах и актах, включая акты о признании национального общества.

Акт о признании национального общества является принципиально важным документом. В соответствии со статьей 4 Устава Движения, национальные общества должны быть надлежащим образом признаны законным правительством своей страны на основании национального законодательства. Зачастую это достигается посредством закона о Красном Кресте или аналогичных актов, которые обычно представляют собой правовые инструменты, учреждающие национальное общество, признающие его статус как вспомогательной организации по отношению к государственным органам в гуманитарной сфере, определяющие его обязанности и основные направления деятельности, закрепляющие и признающие приверженность Основополагающим принципам, а также обеспечивающие защиту эмблемы. Кроме того, акты о признании национального общества могут также предоставлять национальным обществам особые юридические права, такие как освобождение от налогов. Подобные акты отличают национальные общества от неправительственных организаций, которые, как правило, регистрируются, а не учреждаются законом.

A. ПЕРЕСМОТРЕННЫЙ ТИПОВОЙ ЗАКОН О ПРИЗНАНИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ОБЩЕСТВ КРАСНОГО КРЕСТА И КРАСНОГО ПОЛУМЕСЯЦА

Резолюция «Укрепление мандата и потенциала национальных обществ посредством упрочения их правовой базы» направлена, как следует из ее названия, на оказание поддержки национальным обществам в укреплении их правовой базы. Она также преследует цель принять Пересмотренный типовой закон.

МФОККиКП и МККК были уполномочены разработать в сотрудничестве с национальными обществами типовой закон о признании национальных обществ, пригодный для адаптации к конкретным национальным требованиям (первоначальный Типовой закон) в соответствии с Резолюцией 5 XXVI Международной конференции 1995 года .[12] Затем он получил распространение на 27-й Международной конференции 1999

[11] См. пункт преамбулы 4 и постановляющий пункт 4.
[12] См. пункт 3 резолюции (стр. 77 отчета по конференции).

года. С тех пор произошло множество важных изменений, касающихся вспомогательной роли и правовой базы национальных обществ, что обосновывает его пересмотр.[13] В связи с этим МФОККиКП, МККК и ОУК разработали Пересмотренный типовой закон при активном участии национальных обществ, чтобы учесть новые вызовы и реалии, а также привести текст в соответствие с решениями Международной конференции и Совета делегатов.

Пересмотренный типовой закон разработан как инструмент для использования представителями государственных органов власти, назначенными для подготовки проектов или пересмотра актов о признании национальных обществ. Он также призван служить эталонным инструментом для национальных обществ, которые ведут работу с государственными органами власти своей страны по разработке или обновлению своих актов о признании, а также для оказания поддержки национальным обществам в соблюдении Устава Движения, в частности, статьи 4 об условиях признания национальных обществ. Пересмотренный типовой закон разработан таким образом, чтобы закон представлялось возможным адаптировать к различным национальным условиям, правовым системам и структурам управления национальных обществ.

Структура Пересмотренного типового закона отличается от первоначального Типового закона. В нем определены 14 элементов, которые должны быть включены в акт о признании национального общества. По каждому элементу в левом столбце приводится объяснение того, что именно должно быть отражено в акте о признании и почему, наряду с аргументами, которые национальные общества могут использовать при отстаивании необходимости включения такого положения в свой акт о признании. В правом столбце приводится пример соответствующего положения, которое представляется возможным адаптировать с учетом национальных условий, правовых систем и структур управления. 14 элементов Пересмотренного типового закона разделены на два раздела:

a. **Элементы с 1 по 6**, изложенные в **Части 1**, являются **ключевыми элементами**. Они имеют универсальное и основополагающее значение для всех национальных обществ. При том, что данные положения требуют адаптации к условиям национальных правовых систем, как правило, примеры положений по этим элементам должны быть включены – без изменений или с минимальными изменениями – в акт о признании национального общества. Они обеспечивают соблюдение статьи 4 Устава Движения, в которой изложены десять условий признания национальных обществ. Эти положения также служат ориентиром для ОУК при оценке соответствия правовой базы национального общества статье 4 Устава Движения и, в случае несоответствия, ожидается вынесение соответствующих рекомендаций. Крайне важно, чтобы проект Закона о КК был направлен на ознакомление в ОУК до подачи проекта Закона о КК в государственные органы.
b. Оставшиеся **элементы с 7 по 14**, изложенные в **Части 2** Пересмотренного типового закона, носят рекомендательный характер, поскольку они могут облегчить функционирование и деятельность национального общества внутри страны. Тем не менее, как правило, их необходимо адаптировать к местным условиям. Простое копирование примеров положений может привести к созданию закона о признании, который не будет отвечать своему назначению или не будет адаптирован к контексту страны, а также к статусу, роли или потребностям конкретного национального общества. Более того, некоторые из

[13] Эти события включают в себя принятие резолюций Международной конференции, разъясняющих характер вспомогательной роли и подчеркивающих необходимость надежных законов о КК (как описано выше), а также проведение новых исследований и разработку рекомендаций относительно правовой базы национальных обществ, которые позволили выявить различные элементы, отсутствовавшие в первоначальном Типовом законе, которые в идеале должны быть включены в Закон о КК. Кроме того, данное исследование, основные положения которого изложены в Руководстве МФОККиКП по вспомогательной роли Auxiliary Role Guide, позволило определить многие виды правовых льгот и преимуществ, которые могут принести пользу национальным обществам.

примеров положений Пересмотренного типового закона могут оказаться ненужными, неуместными и/или невыполнимыми в условиях конкретной страны. Исходя из контекста и результатов переговоров со своими государственными органами власти, национальные общества должны сами определять, следует ли им настаивать на включении этих элементов, и соответствующим образом корректировать свою работу по отстаиванию этих положений.

Помимо различий в структуре, образцы положений Пересмотренного типового закона в целом более подробны, чем положения, содержащиеся в первоначальном Типовом законе. В частности, целесообразно выделить шесть новых положений, включенных в Пересмотренный типовой закон:

- Во-первых, в нем есть положение, посвященное Основополагающим принципам. Как и первоначальный Типовой закон, это положение предусматривает соблюдение национальным обществом Основополагающих принципов и, в свою очередь, предусматривает уважение органами государственной власти соблюдения Основополагающих принципов национальным обществом. Однако оно идет дальше, четко раскрывая суть каждого принципа. Таким образом, данное положение направлено на создание более прочной внутригосударственной правовой базы для соблюдения этих принципов и поддержание способности национального общества противостоять вмешательству со стороны государства.
- Во-вторых, в Пересмотренном типовом законе есть положение, посвященное вспомогательному статусу и роли. Оно призвано разъяснить уникальные и особые взаимоотношения между национальным обществом и органами государственной власти, а также их соответствующие обязанности. Данное положение опирается на формулировки Резолюции 2 XXX Международной конференции, которая на сегодняшний день содержит наиболее подробное и авторитетное описание вспомогательного статуса и роли.
- В-третьих, Пересмотренный типовой закон содержит более строгие положения о финансировании, призванные содействовать обеспечению адекватного и надежного потока поступающих средств для национального общества, что является критически важным условием поддержания устойчивости и независимости национального общества. Данные положения основаны на Резолюции 4 XXXI Международной Конференции и рекомендациях «Руководства по укреплению вспомогательной роли посредством законодательства и государственной политики» (Руководство по вспомогательной роли).
- В-четвертых, Пересмотренный типовой закон включает положения, касающиеся гуманитарного доступа, правовых механизмов поддержки целей и деятельности, а также правовых механизмов для персонала и волонтеров. Эти положения основаны на ряде резолюций Международной конференции, принятых за последнее столетие и, в частности, на Резолюции 4 XXXI Международной конференции и рекомендациях Руководства по вспомогательной роли.
- В-пятых, в Пересмотренном типовом законе есть положение, касающееся права национального общества обращаться за помощью к Движению. Данное положение опирается на Принципы и правила гуманитарной деятельности Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца.[14] Оно призвано гарантировать, что национальное общество может запрашивать помощь без необходимости получения согласия со стороны органов государственной власти.
- В-шестых, Пересмотренный типовой закон содержит положение, посвященное защите персональных данных, цель которого – облегчить работу национальных обществ с учетом возможных требований, налагаемых законодательством о защите

[14] Приняты на XXI Международной конференции (Стамбул, 1969 г.) и пересмотрены на XXII (Тегеран, 1973 г.), XXIII (Бухарест, 1977 г.), XXIV (Манила, 1981 г.), XXV (Женева, 1986 г.), XXVI (Женева, 1995 – приняты к сведению) и XXXII (Женева, 2015 – одобрены) Международных конференциях.

данных. Образец положения о защите данных основан на Резолюции 4 XXXIII Международной конференции.

4) ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ ВЫДЕЛЕНИЯ РЕСУРСОВ

МФОККиКП, МККК и национальные общества анализируют все возможности получения финансирования для содействия реализации резолюции «Укрепление мандата и потенциала национальных обществ посредством упрочения их правовой базы» в течение двухлетнего периода до следующего заседания Совета делегатов в 2028 году. Национальным обществам также рекомендуется, в соответствии с их вспомогательной ролью, продолжать по мере необходимости взаимодействовать со своими органами государственной власти в целях содействия укреплению и эффективному применению их правовой базы.

5) РЕАЛИЗАЦИЯ И МОНИТОРИНГ

МФОККиКП и МККК продолжат поддерживать национальные общества посредством своих сетей на местах, стандартных программ, а также при помощи ОУК. Мониторинг проектов осуществляется на постоянной основе руководителями программ в различных регионах, в том числе посредством регулярной связи с национальными обществами и периодических поездок в регионы. Мониторинг также проводится в рамках систематической отчетности по операционным планам на национальном, региональном и глобальном уровнях. МФОККиКП и МККК будут предоставлять национальным обществам обновленную информацию о ходе реализации настоящей резолюции через имеющиеся соответствующие платформы отчетности.

6) ЗАКЛЮЧЕНИЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Резолюция «Укрепление мандата и потенциала национальных обществ посредством упрочения их правовой базы», призвана продолжить важную роль Совета делегатов как одной из ключевых площадок для диалога по вопросам укрепления правовой базы и мандата национальных обществ. Этот диалог крайне необходим в условиях современного мира, где национальные общества порой сталкиваются со сложностями в признании органами государственной власти семи Основополагающих принципов Движения и, как следствие, своей вспомогательной роли, а также сталкиваются с препятствиями на пути оказания помощи наиболее нуждающимся людям и их защиты в соответствии с Основополагающими принципами.

МФОККиКП и МККК рассчитывают, что резолюция придаст новый импульс и привлечет повышенное внимание к значению надежной правовой базы для укрепления признания национальных обществ и их мандата в своих странах, включая их вспомогательную роль по отношению к органам государственной власти в гуманитарной сфере. Она также позволит официально закрепить обязательства государств уважать обязанность и способность национальных обществ неизменно соблюдать семь Основополагающих принципов Движения. Кроме того, благодаря резолюции составные части Движения обратят внимание на Пересмотренный типовой закон – ключевой эталонный инструмент для национальных обществ, работающих с органами государственной власти в своих странах над разработкой или обновлением документов об их признании. Резолюция станет важнейшей вехой на пути к принятию Пересмотренного типового закона. Наконец, она вновь подтвердит мандат МФОККиКП и МККК, а также их совместного органа ОУК по поддержке национальных обществ в этой области.