МЕЖДУНАРОДНОЕ ГУМАНИТАРНОЕ ПРАВО

Некоторые вопросы кодификации и прогрессивного развития гуманитарного права, применяемого во время вооруженного конфликта немеждународного характера

*Остроухов Н.В.**

Современная история человечества показывает необходимость подчинения внутренних вооруженных конфликтов жестким правилам, зафиксированным в международном праве. По словам известного швейцарского специалиста из Международного Комитета Красного Креста (МККК) д-ра Ганса Петера Гессера, «...с 1949 года большинство вооруженных конфликтов являлись, по сути, гражданскими войнами, многие из которых собрали ужасную дань смертями, горем и разрушениями»¹. Если обратиться к истории, то одним из наиболее кровопролитных вооруженных конфликтов XVIII века является вооруженная борьба, которую вели американские колонисты против британского владычества в 1774–1783 гг., в XIX веке – вооруженные восстания, вспыхнувшие также на Американском континенте, но которые были направлены уже против испанского и португальского господства (1810–1824), американская гражданская война 1861–1865 гг., многочисленные восстания в континентальной Европе. Гражданская

* Остроухов Николай Викторович – к.ю.н., 2-й секретарь Департамента по вопросам новых вызовов и угроз МИД России.

1 См.: Д-р Ганс Петер Гессер (Швейцария). Вызов, брошенный 26-й конференцией Красного Креста и Красного Полумесяца // Московский журнал международного права. 1996. № 3. С. 52.

война в России 1918–1922 гг. и в Испании (1936–1939) завершили до-военный период. После Второй мировой войны ситуация внутреннего конфликта возникла в Индонезии (1961–1968), Йемене (1962–1969), Южном Вьетнаме (1964–1974), Нигерии (1967–1970), Восточном Пакистане (1972–1973), а также в Никарагуа, Сальвадоре, Колумбии (уже полвека), Северной Ирландии, Ливане, Камбодже и др. С конца 80-х – начала 90-х годов к ныне существующим внутренним вооруженным конфликтам в политико-географическом регионе так называемого третьего мира добавились аналогичные конфликты в Европе (территория бывшей ФРЮ), а также на территории государств, ранее входивших в состав СССР.

Профессор Б.В. Ганюшкин справедливо отмечал, что в последние годы мировое сообщество все чаще сталкивается с вооруженными конфликтами нового поколения – внутренними вооруженными конфликтами, происходящими в пределах территории одного государства. Причем такие внутренние конфликты сегодня уже преобладают среди вооруженных столкновений на нашей планете². В частности, в 1900–1941 гг. из 24 вооруженных конфликтов 19 были международными и только пять – внутренними. Но уже в первую четверть века после окончания Второй мировой войны, в 1945–1970 гг., их соотношение изменилось, и из 97 вооруженных конфликтов этого периода только 15 были международными, 26 – внутренними, 56 носили смешанный характер или являлись антиколониальными войнами. Затем преобладание внутренних конфликтов стало уже абсолютным. В 1993 г. было 33 вооруженных конфликта в 28 различных районах, в 1994-м происходил 31 вооруженный конфликт в 27 точках земного шара, и среди них не было ни одного конфликта, имевшего международный характер, все они были внутренними³. В 1998 г. в мире произошло 28 крупных вооруженных конфликтов, и все они также были внутренними, немеждународными⁴. В настоящее время ведется не менее 35 внутренних войн, и еще больше конфликтов меньшей агрессивности. Достаточно вспомнить вооруженное столкновение между представителями пуштунских племен, населяющих область Мусахейль к западу

² Ганюшкин Б.В. Вооруженные конфликты нового поколения // Международное право. 2001. № 3. С. 215.

³ Егоров С.А. Вооруженные конфликты и международное право: Дис. ... д-ра юрид. наук // Дип. академия МИД России. М., 1999. С. 147–148.

⁴ См. Северинчик Ю.В. Международно-правовые проблемы вооруженных конфликтов немеждународного характера: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук // М., 2000. С. 4.

от города Хосте⁵. Такая тенденция сохраняется и в настоящее время: подавляющее большинство вооруженных конфликтов не имеют международного характера.

Несмотря на все увеличивающееся количество, затяжной и неуклонно ожесточающийся характер внутригосударственных вооруженных конфликтов, процесс развития и кодификации норм международного права начался довольно поздно и протекает крайне медленно и неэффективно. Во всяком случае, аналогичные усилия в отношении норм, действующих в период вооруженных конфликтов международного характера, оказались значительно более продуктивными. Иначе говоря, крайне сложные и специфические общественные отношения, возникающие в ходе внутреннего вооруженного конфликта, регламентированы сегодня нормами международного права существенно слабее, чем те, которые действуют в отношении международного вооруженного конфликта.

По мнению автора, процесс кодификации и прогрессивного развития норм международного права, призванных регулировать отношения, порождаемые ситуацией внутреннего вооруженного конфликта, с известной долей условности можно представить в виде трех основных этапов.

Начало первого этапа связано с гражданской войной в Испании (1936–1939 гг.). С военно-технической точки зрения характерной особенностью этой войны явилось использование в беспрецедентных по тем временам масштабах боевой авиации (главным образом немцами и итальянцами) в качестве важнейшего средства ведения боевых действий. Гражданская война в Испании была наиболее крупным вооруженным конфликтом в преддверии Второй мировой войны. Общая протяженность линии фронта составила в среднем 2000 км, численность вооруженных сил с обеих сторон достигла около 2 млн человек. За период военных действий было осуществлено шесть кампаний, проведено с обеих сторон четыре фронтовых и десятки армейских операций. Вследствие бомбардировок и обстрелов населенных пунктов, массовых расстрелов мирных жителей общие потери достигли 1 млн человек.

В связи с таким характером войны⁶ в Испании перед международным сообществом со всей остротой встала проблема международно-

⁵ Шульц О.С. «Приватизация» насилия и информационная война в XXI веке // Московский журнал международного права. 2003. № 4. С. 180.

⁶ См.: Локальные войны: история и современность. М., 1981. С. 72.

правового ограничения произвола воюющих сторон. Игнорировать конфликт было невозможно. Традиционным средством являлась трансформация внутреннего вооруженного конфликта в международный путем использования института «признания в качестве воюющей стороны». Однако испанское республиканское правительство не пошло на это, полагая, что этот шаг «узаконит» мятежников в международно-правовом плане. Аналогичной точки зрения фактически придерживался и Советский Союз. Что касается таких государств, как Франция, Великобритания, США, то они, как известно, решили придерживаться принципа невмешательства. Более того, в Лондоне считали, что признание в качестве «воюющей стороны» вообще не может быть использовано в случае с войной в Испании, поскольку этот институт не может применяться в ситуации, когда вследствие незаконного вмешательства иностранных государств боевые действия в Испании утратили характер чисто гражданской войны⁷.

Как известно, 2 августа 1936 г. французское правительство Леона Блюма выступило с предложением подписать соглашение о невмешательстве в испанские дела. 27 европейских государств подписали данное соглашение, среди них: Франция, Англия, Италия, Германия, СССР, Турция и др. Участники соглашения о невмешательстве в испанские дела брали на себя обязательство не прибегать к праву оказания помощи (кроме гуманитарной) ни законному правительству, ни мятежникам (во главе с генералом Франко), запрещая экспорт и транзит оружия и военных материалов в Испанию.

В сущности, политика невмешательства в войну в Испании при условии ее строгого соблюдения была до известной степени правильной. Правда, Испанская Республика лишалась законных прав приобретать оружие за границей, но и мятежники без помощи извне неизбежно потерпели бы поражение. Но, как свидетельствует история, политика «невмешательства» оказалась прикрытием итало-германской интервенции в Испанию. В нарушение своих обязательств по соглашению о невмешательстве и норм международного права Германия, Италия и ряд других стран оказывали военную помощь мятежникам и в июне 1937 г. фактически признали франкистов воюющей стороной.

Тем не менее история показывает, что в те годы, в начале гражданской войны, при имеющихся двух традиционно возможных вариантах

⁷ См.: Cassese A. La guerre civil et le droit international // Revue General de droit international public. 1986. No 2. P. 560.

урегулирования внутренних вооруженных конфликтов, а именно: либо оставить конфликт в сфере действия исключительного внутреннего права Испании, либо уподобить его международному конфликту со всеми вытекающими из этого международно-правовыми последствиями – был избран третий путь. На конфликт было распространено действие ряда специфических норм, которые обычно обязаны были применять участники межгосударственных вооруженных конфликтов. Как следствие этого, франкисты остались для республиканского правительства бунтовщиками, подлежащими уголовному преследованию. Вместе с тем они обязаны были взять на себя некоторые международно-правовые обязательства. Речь идет в первую очередь об обычных правовых нормах по защите гражданского населения. При этом уже тогда существовало убеждение, что такого рода нормы должны действовать и соблюдаться в любых внутренних вооруженных конфликтах, подобных гражданской войне в Испании⁸.

Таким образом, гражданская война в Испании явилась своеобразным поворотным пунктом в плане международно-правового подхода к ситуации внутреннего вооруженного конфликта. Автор считает, что именно в этот период во многом было положено начало выделению его в качестве самостоятельного объекта международно-правового регулирования и исследования.

Второй этап начался в 1949 г., когда по инициативе Международного Комитета Красного Креста международное сообщество приступило к пересмотру обширного массива международно-правовых норм, применяемых в период международных вооруженных конфликтов, и прежде всего касающихся защиты жертв таких конфликтов (раненых, больных, военнопленных, гражданского населения и др.). В начале существовала идея распространить сферу действия конвенций, которые предполагалось принять, и на ситуации внутренних вооруженных конфликтов. Однако когда МККК выступил на конференции в Женеве с этим предложением, оно вызвало весьма неоднозначную реакцию со стороны различных государств, принимавших участие в работе Женевской конференции 1949 г. В связи с этим можно выделить как минимум три позиции.

Одна группа государств (Норвегия, Дания, Мексика, бывшие социалистические страны) поддержала инициативу МККК. Другая группа стран решительно выступила против, мотивируя свою позицию

⁸ Ibidum. P. 561.

заботой о сохранении государственного суверенитета и обеспечении национальной безопасности. Правда, некоторые из них готовы были принять предложение МККК при условии, что будущие конвенции будут применяться к внутренним вооруженным конфликтам лишь в том случае, когда законное правительство признает за восставшими статус воюющей стороны. Подобную позицию занимали, в частности, Бирма, Великобритания, Греция, Австралия и некоторые другие страны. Наконец, группа государств, в которую входили Франция, Испания, США и другие страны, готова была согласиться с предложением МККК при определенных оговорках. Они считали, что конвенции о защите жертв войны могли применяться к случаям внутренних вооруженных конфликтов, если восставшие представляют собой организованную группу лиц, контролирующую часть государственной территории, а также соблюдающих соответствующие принципы и нормы международного права⁹.

В результате компромисса между указанными группами государств появилась известная ст. 3, общая для всех четырех конвенций о защите жертв войны, принятых в 1949 г. на Женевской конференции. Другими словами, участники конференции не оставили без внимания проблеме внутреннего вооруженного конфликта и, приняв указанную статью, как бы продолжили то, что в известной мере было начато в конце 1930-х гг. Действительно, ст. 3 содержит ряд принципов и норм гуманитарного характера, которые необходимо соблюдать участникам внутреннего вооруженного конфликта. Она налагает на стороны во внутреннем вооруженном конфликте обязательство гуманно относиться к лицам, не принимающим непосредственного участия в боевых действиях (гражданские лица, дети), а также к тем, кто более не участвует в них по причине ранения или потому, что оказался во власти противоположной стороны. В ст. 3 не содержатся правила, касающиеся порядка ведения боевых действий, она не предоставляет статуса законного комбатанта восставшим. Таким образом, за исключением ст. 3, положения, закрепленные в четырех Женевских конвенциях о защите жертв войны, принятых в 1949 г., применяться в ситуации внутреннего вооруженного конфликта не могут.

Третий этап связан с работой дипломатической конференции по подтверждению и развитию международного гуманитарного права,

⁹ См.: Final Record of the Diplomatic Conference of Geneva of 1949; 4 vols. Bern, Federal Political Department, 1949. P. 387.

применяемого в период вооруженных конфликтов, которая проходила в Женеве с 1974 по 1977 г. (Дипломатическая конференция 1974–1977 гг.)¹⁰. Итогом работы указанной конференции явились два Дополнительные протокола к Женевским конвенциям о защите жертв войны 1949 г. Один из этих протоколов специально посвящен защите жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера.

Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера, (Протокол II) состоит из пяти частей, которые объединяют 28 статей.

Статья 1 закрепляет, что Протокол II применяется ко всем вооруженным конфликтам, не подпадающим под действие статьи I Дополнительного протокола к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающегося защиты жертв международных вооруженных конфликтов, и происходящим на территории какого-либо государства между его вооруженными силами и антиправительственными вооруженными силами или другими организованными вооруженными группами, которые, находясь под ответственным командованием, осуществляют такой контроль над частью его территории, который позволяет им осуществлять непрерывные и согласованные военные действия. Протокол II не применяется к случаям нарушения внутреннего порядка и возникновения обстановки внутренней напряженности, таким как беспорядки, отдельные акты насилия и иные акты аналогичного характера, поскольку таковые не являются вооруженными конфликтами.

Отметим, что положения Протокола II не содержат понятия военного плена. Это представляется достаточно обоснованным. Военный плен возможен только в период вооруженного конфликта международного характера. В период вооруженного конфликта немеждународного характера, т.е. боевых действий между правительственными войсками и подразделениями отрядов вооруженной оппозиции (антиправительственных сил), ограниченного рамками территории суверенного государства, состояние военного плена существовать не может. В военном противостоянии принимают участие граждане одного и того же государства. Их свобода в районе и в период боевых действий может быть ограничена, они могут быть захвачены (лишены свободы)

¹⁰ См.: Блищенко И.П. Дополнительный протокол о немеждународном вооруженном конфликте 1977 г. и проблема беженцев // Московский журнал международного права. Спецвыпуск. Декабрь 1998 г. С. 92–93.

противоборствующими сторонами. Они считаются не военнопленными, а являются лицами, лишенными свободы по причинам, связанным с вооруженным конфликтом. На таких лиц режим военного плена не распространяется, а Протокол II закрепляет общие гарантии, связанные с безопасностью личности, уважением прав и свобод¹¹.

В отношении таких лиц положения Протокола II запрещают посягательство на жизнь, здоровье, физическое и психическое состояние, коллективные наказания, взятие заложников, акты терроризма и т.д.

Важные гарантии защиты и безопасности закреплены в отношении женщин и детей. В частности, противоборствующие стороны принимают все необходимые меры для содействия воссоединению временно разьединенных семей. Дети, не достигшие пятнадцатилетнего возраста, не подлежат вербовке в вооруженные силы или группы, и им не разрешается принимать участие в военных действиях. Более того, смертный приговор не выносится лицам, которые в момент совершения правонарушения не достигли восемнадцатилетнего возраста, и не приводится в исполнение по отношению к беременным женщинам и матерям, имеющим малолетних детей.

Исключительно значимой для безопасности гражданского населения является ст. 14 Протокола II. В соответствии с этой статьей запрещается использовать голод среди гражданского населения в качестве метода ведения военных действий. В этих целях запрещается подвергать нападению, уничтожать или приводить в негодность объекты, необходимые для выживания гражданского населения, такие как запасы продуктов питания, производящие продовольствие сельскохозяйственные районы, посевы, скот, сооружения для снабжения питьевой водой и ее запасы, а также ирригационные сооружения.

Положения Протокола II не содержат требований к урегулированию вооруженного конфликта немеждународного характера. Вместе с тем проблема правового урегулирования данного конфликта представляет достаточную трудность. В.В. Алешин справедливо выделяет несколько возможных вариантов развития событий¹². Первая ситуация – это победа правительственных вооруженных сил над отрядами вооруженной оппозиции, наведение правопорядка и восстановление законных органов власти. Такое разрешение внутреннего конфликта

¹¹ Котляров И.И. Международное право и вооруженные конфликты. М., 2003. С. 76.

¹² Алешин В.В. Международное право вооруженных конфликтов. М.: Юрлитинформ, 2007. С. 66–68.

повышает авторитет и силу высших органов государственной власти внутри страны и на международной арене. Вторая ситуация связана с ведением мирных переговоров с антиправительственными вооруженными отрядами, в случае когда правительственные силы не в состоянии на данный период разгромить отряды оппозиции. Например, при урегулировании внутреннего вооруженного конфликта в Шри-Ланке ряд стран, в том числе США, объявили ТОТИ¹³ террористической организацией. После принятия 28 сентября 2001 г. резолюции 1373 СБ ООН, направленной на содействие предотвращению и пресечению террористических актов, ряд государств приняли решение заморозить принадлежащие тамилам счета, использовавшиеся для финансирования ТОТИ. При активном участии США и Норвегии в сентябре 2002 г. в Таиланде состоялись мирные переговоры. Важнейшим результатом переговоров стало возможное согласие ТОТИ на автономный статус населенных тамилами районов в составе Шри-Ланки. Однако в 2003 г. сторонам не удалось прийти к соглашению по проблеме разоружения ТОТИ. Руководство ТОТИ увязало вопросы разоружения с поиском политического решения конфликта. Специалисты отмечают, что главной проблемой мирного урегулирования остается подключение ТОТИ к нормальному политическому процессу¹⁴.

Процесс мирного урегулирования внутреннего вооруженного конфликта в Демократической республике Конго (ДРК) был инициирован Правительством ДРК. Особенность этого конфликта заключается в том, что в нем принимают участие целый ряд сил и группировок. Правительственные силы ведут борьбу с рядом повстанческих группировок, которые в свою очередь воюют между собой. Более того, вооруженная борьба идет между различными направлениями внутри той или иной повстанческой группировки. Военную помощь правительству ДРК оказывают Ангола, Намибия и Зимбабве. Ряд повстанческих группировок получает военную помощь со стороны соседних государств. Движение за освобождение Конго (ДОК) действует на северо-востоке страны и пользуется поддержкой Уганды. Зона активности Конголезского объединения за демократию – Освободительно-

¹³ ТОТИ – вооруженная группировка «Тигры освобождения Тамил Илама», с 1983 г. ведет вооруженную борьбу против правительства Шри-Ланки за создание независимого государства в северо-восточных районах острова, населенных преимущественно тамилами.

¹⁴ Ежегодник СИПРИ. Вооружения, разоружение и международная безопасность. М.: Наука, 2004. С. 120–123.

го движения Конго (КОД-ОД), пользующегося поддержкой со стороны Руанды, охватывает центральные, восточные и юго-восточные районы страны. В 2002 г. на территории Южной Африки при посредничестве Генерального секретаря ООН состоялось заседание Межконголезского диалога с участием заинтересованных сторон. В ходе переговоров сторонам конфликта удалось сблизить свои позиции по ряду важных вопросов. 17 декабря 2002 г. в Претории конфликтующие стороны подписали Всеобщее и всеобъемлющее соглашение о переходном периоде в ДРК. Соглашение предусматривает создание такой системы государственной власти, при которой все стороны конфликта и оппозиционные политические группировки были бы представлены либо в структурах исполнительной власти, либо в двухпалатном парламенте. По окончании переходного периода должно быть избрано новое правительство страны. В течение 2002 г. продолжался вывод с территории ДРК иностранных войск, и наблюдатели ООН подтвердили полный вывод сил Анголы, Бурунди, Намибии и Зимбабве. ДРК и Руанда заключили соглашение о выводе руандийских сил с территории ДРК в обмен на взятое на себя обязательство разоружить вооруженные группировки хуту вдоль границы с Руандой и прекратить поддержку группировок хуту в самой ДРК¹⁵.

По нашему мнению, следует согласиться со специалистами в сфере регулирования вооруженных конфликтов, что импульсом к урегулированию внутренних вооруженных конфликтов послужили события 11 сентября 2001 г. в США, которые заставили международное сообщество и правительства отдельных государств пересмотреть ранее существовавшие взгляды и искать новые взаимоприемлемые условия и направления для разрешения вооруженного конфликта¹⁶.

Таков краткий обзор становления и развития норм международного права, принимаемых в период вооруженных конфликтов немеждународного характера.

¹⁵ Ежегодник СИПРИ. Вооружения, разоружение и международная безопасность .М.: Наука, 2004. –С. 123–124.

¹⁶ Ежегодник СИПРИ. Вооружения, разоружение и международная безопасность .М.: Наука, 2004. –С. 132.

Some Problems of Codification and Progressive Development of Humanitarian Law Applied to Non-international Armed Conflicts

(Summary)

*Nikolai V. Ostroukhov**

The article dwells on the issues of formation and development of the international legal norms regulating non-international armed conflicts.

The author points out the stages of development of the norms under consideration and refers to the questions of recognizing nonintervention by a warring side and the International Red Cross Committee activities.

The author studies the main points of the additional protocol to the Geneva conventions, signed on August, 12th, 1949, that deals with the defense of the victims of armed non-international conflicts.

* Nikolai V. Ostroukhov – Ph.D. in Law, 2nd secretary of the Department for new challenges and threats MFA Russia.