

# Международное гуманитарное право

## КАК В СНГ ПРИМЕНЯЮТСЯ НОРМЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ГУМАНИТАРНОГО ПРАВА

А.Х. А б а ш и д з е\*

Международное гуманитарное право (МГП), применяемое в случае вооруженных конфликтов, в настоящее время нашло свое воплощение в четырех Женевских конвенциях от 12 августа 1949 г., направленных на защиту жертв войны (в дальнейшем именуемых "Конвенции"), а также в двух Дополнительных протоколах к ним, принятых 8 июля 1977 г. (в дальнейшем именуемых "Протоколы").

Белоруссия и Украина, как первоначальные члены ООН, в 1955 году стали государствами-участниками Женевских конвенций 1949 г. о защите жертв войны. Грузия, Казахстан, Киргизия и Туркменистан в 1992 году ратифицировали Женевские конвенции 1949 года, а Молдова, Таджикистан и Узбекистан — в 1993 году. Что касается Дополнительных протоколов 1977 года, то Белоруссия ратифицировала их в 1989 году, Украина — в 1990 г., Казахстан, Киргизия, Туркменистан — в 1992 году, Грузия, Молдова, Таджикистан, Узбекистан — в 1993 году. России не понадобилось вновь ратифицировать Женевские конвенции и Дополнительные протоколы, ибо она является правопреемницей СССР в отношении этих международных соглашений. Верховный Совет СССР ратифицировал Женевские конвенции 1949 года о защите жертв войны 17 апреля 1954 года, и ратификационные грамоты депонировал правительству Швейцарии 10 мая 1954 года. Эти конвенции вступили в силу для СССР 10 ноября 1954 года. Дополнительные протоколы 1977 года СССР ратифицировал лишь 4 августа 1989 г.

Как видно из вышеприведенного, два государства-члена СНГ — Армения и Азербайджан, между которыми сохраняется напряженность из-за Нагорного Карабаха — до сих пор не ратифицировали ни Женевские конвенции, ни Дополнительные протоколы к ним.

В отношении вышесказанного нам хотелось бы выделить два аспек-

---

\* Доктор юридических наук, профессор. Подробнее об авторе см. № 1 нашего журнала за 1998 год.

та. Первый аспект имеет формально-правовой характер. Он исходит из того, что в основе Венской Конвенции о правопреемстве государств в отношении международных договоров от 23 августа 1978 года, все государства СНГ, включая Армению и Азербайджан, являются правопреемниками всех тех международных соглашений о МГП, которые были ратифицированы СССР, конечно, если иное прямо не было заявлено со стороны какого-либо из этих государств. Как нам известно, ни Армения, ни Азербайджан, не заявили, что они против того, чтобы быть участниками Женевских конвенций и Дополнительных протоколов к ним. Следовательно, мы считаем, что и Азербайджан и Армения продолжают оставаться участниками вышеупомянутых Конвенций и Протоколов к ним. Более того, эти государства обязаны выполнять нормы МГП, ибо подавляющее их большинство является обычными нормами. Хотя это не будет менять суть вопроса, однако, было бы резонно, если депозитарий этих документов, каким является швейцарское правительство, специально запросил правительства этих государств по поводу продолжения их участия в Женевских конвенциях и Дополнительных протоколах к ним.

Второй аспект касается непосредственно России как правопреемницы СССР. Если не возникает никаких вопросов по поводу участия России в Женевских Конвенциях и Дополнительных протоколах к ним, то возникает, по крайней мере, теоретический вопрос об отношении к тем оговоркам и заявлениям, которые были сделаны СССР во время подписания и ратификации Женевских конвенций и Дополнительных протоколов.

Подписывая Конвенцию об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях, Правительство СССР по ст. 10 сделало следующую оговорку: "СССР не будет признавать законным обращение державы, во власти которой находятся раненые, больные или санитарный персонал, к нейтральному государству или гуманитарной организации с просьбой принять на себя функции, выполняемые державой-покровительницей, если на это не имеется согласия правительства страны, гражданами которой являются покровительствуемые лица".

Такая же оговорка была сделана в отношении ст. 11 Конвенции о защите гражданского населения во время войны и по ст. 10 Конвенции об обращении с военнопленными. В отношении ст. ст. 12 и 85 последней Конвенции также были сделаны оговорки:

по ст. 12: "СССР не будет считать законным освобождение державы, передавшей захваченных ею военнопленных другой державе, от ответственности за соблюдение Конвенции в отношении этих военнопленных, пока они находятся на попечении державы, согласившейся их принять";

по ст. 85: "СССР не считает для себя обязательным вытекающее из ст. 85 распространение покровительства Конвенции на военнопленных, осужденных по законам страны, где они находятся в плену, за совершение военных преступлений и преступлений против человечества в соответствии с принципами Нюрнбергского процесса, так как осужденные за эти преступления должны подчиняться режиму, установленному в данной стране для лиц, отбывающих наказание".

При ратификации Дополнительных протоколов 1977 года Верховный Совет СССР сделал заявление: "СССР, в соответствии с п. 2 ст. 90

Протокола I, признает *ipso facto* и без специального соглашения в отношении любой другой Высокой Договаривающейся Стороны, принимающей на себя такое же обязательство, компетенцию международной комиссии по установлению фактов”.

По оговорке в отношении п. 2 ст. 90 Протокола I СССР не признавал безусловную юрисдикцию международной комиссии по установлению фактов вообще, а признавал ее лишь в том случае, и в отношении лишь тех стран, которые признают абсолютную компетенцию этой комиссии.

Россия не высказалась по поводу этих оговорок. Теоретически возникает закономерный вопрос: остаются ли в силе эти оговорки СССР для России? Однозначного ответа в доктрине и практике международного права нет. В связи с этим стоило бы, чтобы правительство Швейцарии, как депозитарий, специально запросило правительство России по поводу его отношения к этим оговоркам.

Договорные нормы МГП, содержащиеся в вышеперечисленных международных конвенциях, являются частью национальной правовой системы и имеют силу примата над национальным законодательством многих государств СНГ и, в случае их противоречия, преимущество отдается нормам МГП. Специальное положение об этом содержится в конструкциях многих стран-членов СНГ (см. например, п. 4 ст. 15 Конституции РФ).

В целом, исходя из действующих норм МГП, страны-члены СНГ обязаны принять необходимые меры по выполнению всех требований МГП. В связи с этим следует напомнить, что Женевские конвенции 1949 года и Дополнительные протоколы к ним 1977 года, в частности, предусматривают особые средства выполнения норм МГП, представляющие собой развитие международно-правового принципа, согласно которому стороны в договоре обязаны добросовестно выполнять действующие соглашения. Более того, большинство документов МГП прямо содержат принцип об обязательности выполнения международных обязательств в этой сфере и при любых обстоятельствах обеспечивать их уважение.

Вместе с тем следует отметить, что ныне действующие нормы международного гуманитарного права, четко определяя обязательства по выполнению МГП, тем не менее, они не содержат действенных контрольных механизмов по оценке степени выполнения государствами обязательств по МГП. В этих условиях мы считаем очень важным тот факт, что МККК настаивал и продолжает настаивать на обмене информацией через депозитария, как в отношении Женевских конвенций 1949 года, так и в отношении двух Протоколов к ним 1977 года. Такой подход МККК имеет и конвенционное обоснование. В частности, государства-участники Женевских конвенций и Дополнительных протоколов обязались предоставлять друг другу через депозитария, а во время военных действий, через посредство держав-покровительниц, тексты официальных переводов Конвенции и Дополнительных протоколов, а также законов и постановлений, которые могут быть ими приняты с целью обеспечения применения этих документов.

Хотя считается, что большинство норм МГП является самоисполняющимися, т. е. непосредственно применяются в государствах-участниках Конвенции, однако вместе с тем, становится очевидным, что эти

государства должны принимать дополнительные меры законодательного и практического характера, призванные гарантировать их применение. Такой подход нашел, в частности, отражение в Резолюции Международной конференции Красного Креста (Женева 1986 г.), которая подтверждает, что сама применимость Женевских конвенций от 12 августа 1949 г. о защите жертв войны, а также Дополнительных протоколов к ним от 8 июля 1977 г., в большей степени зависит от принятия каждой стороной соответствующего национального законодательства.

Если у государств СНГ, участвующих в Женевских конвенциях и Дополнительных протоколах к ним, за исключением вышеупомянутых двух, не возникает разночтения по поводу того, какие именно нормы МГП являются применяемыми на территории этих государств, то по вопросу какие меры обязаны применять государства в целях выполнения положений МГП не все ясно. Такое состояние объясняется и объективными и субъективными причинами. К первым, в частности, относится то обстоятельство, что определить меры, которые каждое государство должно принять по выполнению МГП, можно лишь с учетом его правовой системы и иных особенностей. Данное обстоятельство менее актуально применительно к странам СНГ, ибо их недавнее общее прошлое предопределило их принадлежность к одной правовой системе, хотя некоторые из них постепенно вводят и признаки другой правовой системы. Это касается, например, тех стран СНГ, в которых ислам является ведущей религией.

В целом, благодаря усилиям МККК, сложилась следующая дополнительная система контроля по выполнению государствами нормы МГП:

1. Государства-участники Женевских конвенций и Дополнительных протоколов обязались не только сообщать друг другу, но и в МККК, о мерах, принятых ими по применению МГП;

2. МККК собирает и оценивает меры, предпринятые государствами-участниками по выполнению обязательств по МГП.

Учитывая важность норм МГП для любого государства и каждого человека, на наш взгляд, настало время, чтобы МККК был наделен правом не только по оценке мер, предпринятых государствами-участниками по выполнению обязательств по МГП, но и правом предложить этим государствам в срочном порядке выполнить взятые ими обязательства по МГП в случае, когда, по мнению МККК, это государство недостаточным образом выполняет эти обязательства.

Следующий аспект, на котором следует остановиться, это трактовка странами СНГ понятий "международный конфликт" и "конфликт немеждународного характера". Дело в том, что если, например, Дополнительными протоколами 1977 г. вопросы защиты жертв войны в условиях международного конфликта и конфликтов немеждународного характера четко разделены, и при этом ст. 3 всех четырех Женевских конвенций 1949 г. обеспечивают минимум правил об улучшении участи жертв войны в условиях конфликтов немеждународного характера, несмотря на это вопрос о характере вооруженного конфликта на территории стран СНГ, часто приобретает политический характер. Затрагивая недавнюю историю этого вопроса, следует отметить, что правительство СССР

признавало лишь международный вооруженный конфликт. Подтверждением этого является “Руководство по применению Вооруженными силами СССР норм международного гуманитарного права”, которое было принято во исполнение Приказа Министра обороны СССР (№75) от 16 февраля 1990 года. Данное Руководство полностью рассчитано на ситуации международного вооруженного конфликта. Такое положение имеет свое объяснение, ибо СССР даже теоретически не допускал возможности возникновения на его территории каких-либо конфликтов немеждународного характера. Несмотря на признание советским правительством международных вооруженных конфликтов, оно лишь в последние годы его существования вынуждено было признать тот факт, что СССР являлся стороной в международном вооруженном конфликте в Афганистане.

В новых условиях независимости стран-членов СНГ прослеживается тенденция признания этими странами как международных вооруженных конфликтов, так и конфликтов немеждународного характера. Однако и здесь не все вопросы этого порядка поддаются логическому объяснению. Например, руководство Грузии рассматривает конфликт в Южной Осетии как конфликт немеждународного характера. Вместе с тем, оно, на начальном этапе конфликта в Абхазии, наоборот, всячески старалось представить его международным конфликтом, обвиняя Россию в соучастии. В свою очередь, Россия рассматривает вооруженные конфликты в Южной Осетии, Абхазии, Приднестровье и Таджикистане как конфликты немеждународного характера. Все другие государства-члены СНГ рассматривают конфликты в Южной Осетии, Приднестровье и Таджикистане — как конфликты немеждународного характера. Несколькими иначе обстоит дело с ситуацией в Нагорном Карабахе. Для Азербайджана — это конфликт международный, а Армения на начальном этапе подчеркивала немеждународный характер этого конфликта. Однако, в последнее время Армения не скрывает своего интереса в Нагорно-Карабахском конфликте, что дает основание утверждать, что и для Армении этот конфликт является международным.

Таким образом, все государства-члены СНГ признают два вида конфликтов: международный конфликт и конфликт немеждународного характера. Противоречие заключается лишь в квалификации этих конфликтов, на которую решающее влияние оказывают, не правовые нормы, а, в первую очередь, политические соображения руководства этих стран.

При этом нам не известен ни один факт, чтобы какое-либо государство-член СНГ отрицало необходимость соблюдения норм МГП в соответствующих конфликтах, зная о том, что непризнание состояния войны не освобождает стороны в конфликте от выполнения ими норм МГП. Нам неизвестно также факты о том, что какое-либо государство-член СНГ отдавало предпочтение нормам МГП применяемым в условиях международных вооруженных конфликтов или же конфликтов немеждународного характера.

Наблюдается определенная эволюция взгляда Российского руководства по отношению к характеру чеченского конфликта.

В начале федеральная власть РФ рассматривала конфликт в Чечне как мятеж террористов. Затем, под давлением мировой общественности,

она признала этот конфликт конфликтом немеждународного характера. После подписания ряда соглашений с Чечней об урегулировании конфликта некоторые политики и ученые говорят о том, что РФ строит свои отношения с Чечней на основе принципов международного права, и, следовательно, взаимоотношения между ними приобрели характер особого рода.

Затрагивая более конкретные аспекты и понятия МГП в практике стран СНГ, следует в тезисном порядке отметить следующее:

— В государствах СНГ до сих пор не принят специальный закон по выполнению обязательства по МГП. Если учесть, что сегодняшняя армия в этих государствах, в отношении командования, укомплектованного в основном из бывших кадров советской армии, то в целом в армиях этих государств нормы МГП принимаются по старой инструкции — Руководству по применению Вооруженными силами СССР норм МГП, принятому в 1990 году. Что касается данного Руководства, то оно полностью было приспособлено к конфликтам международного характера и не содержит никаких инструкций применительно к конфликтам немеждународного характера. А в условиях сегодняшнего дня, наоборот, конфликты немеждународного характера являются актуальными для России, Грузии, Азербайджана, Молдовы, Таджикистана.

— Ни официальные запросы, ни неоднократные постановки вопроса на различных конференциях, организованных официальными структурами государств СНГ, не прояснили поставленный нами вопрос о том, имеются ли в армиях стран СНГ руководства по применению норм МГП. У нас сложилось убеждение, что таких документов нет, и, тем самым, основным документом в этой области в армиях государств СНГ остается Руководство, разработанное Министерством обороны СССР еще в 1990 году, которое полностью приспособлено лишь к условиям международных вооруженных конфликтов.

— За исключением Белоруссии во всех остальных государствах-членах СНГ, которые являются участниками Женевских конвенций и дополнительных протоколов, не имеют специального правительственного органа, отвечающего за контроль по выполнению в этих государствах норм МГП.

— Ни в одном государстве СНГ нет нормативного определения понятия “гражданские лица”. Однако, имея определение “комбатанты” в соответствии с Женевской конвенцией, можно вычленить и определение “гражданские лица”, т. е. те, кто не подпадают под понятие “комбатанты”.

— В отношении военнопленных практика стран СНГ внесла странные “новые” элементы. Хотя, например, в Чечне военные действия давно прекращены, однако, стороны не могут до конца решить проблемы о взаимном их обмене. В этом случае военнопленные превратились в средство получения денег (выкупа). Более того, похищенные гражданские лица за пределами Чечни и удерживаемые на ее территории, тоже числятся в категории военнопленных, что не соответствует действительности.

Не лучшая картина в этом отношении наблюдается и в Абхазии. Завершившаяся 10 июня 1999 г. встреча в Стамбуле представителей Тбилиси и Сухуми привела к договору об обмене военнопленными, хотя война закончилась еще 5 лет назад.

Ни одна из стран СНГ не обменивалась друг с другом сведениями о мерах, принимаемых ими в целях выполнения МГП. Даже, если начнется работа в этом направлении, ее будет трудно выполнить на практике по причине того, что государствам СНГ, как и любым другим государствам трудно определить сколько своих обязательств по МГП и какие из них они в действительности выполнили. Общепризнанные критерии по определению степени выполнения государствами обязательства по МГП до сих пор не выработаны.

— В государствах СНГ имеются положения (особенно в Уголовных кодексах) об уголовном наказании за международные преступления, включая военные преступления. Вместе с тем в этих государствах детально не разработаны вопросы об уголовной ответственности и об уголовных мерах наказания в случае грубых нарушений Конвенций и Протокола I.

— Ни в одном государстве СНГ до сих пор не приняты следующие законы о защите изображений Красного Креста и Красного Полумесяца, а также названия “Красный Крест” и “Красный Полумесяц”.

— На наш взгляд МККК следовало бы предложить странам СНГ разработанные предписания, действующие в отношении медицинского персонала, медицинских формирований и санитарных транспортных средств. Опыт МККК в этом отношении очень ценен.

— Ни одна из стран СНГ не выполнила рекомендации МККК о необходимости еще в мирное время учредить в этих государствах Национальное справочное бюро. В России эту функцию отчасти взяла на себя общественная организация “Солдатские матери”.

Хотя в начале 50-х годов наблюдалась активность в публикации текстов Женевских конвенций и Дополнительных протоколов в странах СНГ, однако данная работа замедлилась, а доступ к текстам этих документов остается ограниченным, что снижает эффективность работы по распространению знаний о МГП.

Стороны в конфликтах, имевших место на территории стран СНГ, грубо нарушают ст. 33 Протокола I. Дело в том, что сведения о лицах, пропавших без вести, причислены ими к “секретным”. Невозможно добыть хотя бы приблизительную статистику в этом отношении.

Проблема определения уголовной ответственности и наказания лиц за нарушения норм МГП остается актуальной проблемой в странах СНГ. Эта проблема в большинстве случаев приобретает политическую окраску. Обычно сценарий развивается в следующем направлении: в начале другая сторона обвиняется в “терроризме”, а затем, она же признается в качестве стороны в конфликте и с ней ведутся официальные переговоры. Такие “крайние” подходы приводят к тому, что многие, действительно виновные в совершении преступлений против гражданского населения, остаются ненаказанными.

— Новым явлением последнего времени, которое заслуживает особого внимания, стало открытое заявление высшего руководства России о возможности применения ядерного оружия первым в случае реальной внешней угрозы России. Этот подход коренным образом изменит военную доктрину России.

*Статья поступила в редакцию в июне 1999 г.*