

Вопросы теории

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ

А.А. М а н ж о с о в*

Назначение любой правовой нормы заключается в воздействии на поведение людей. Каждая норма является приказом: делай то, — не делай это. Такие инструкции или запреты, другими словами — нормы поведения, должны проводиться в жизнь. В процессе жизни люди как социальные субъекты, взаимодействуя между собой, создают различные ситуации, которые они же пытаются урегулировать с помощью права. Для норм международного права это так же справедливо, как и для внутреннего национального законодательства, например, для уголовного кодекса или правил дорожного движения. Тот факт, что в отношении международного гуманитарного права это правило касается в первую очередь суверенных государств, не меняет существа вопроса: нормы налагают обязанности.

В условиях, когда государства не могут или не хотят решать возникшую и ставшую в своем развитии кризисной политическую ситуацию¹ за столом мирных переговоров, в ход пускается оружие. Война — это проявление грубого насилия одним субъектом против другого субъекта с целью удовлетворения собственных потребностей, интересов, целей за чужой счет. Война неизбежно приводит к безмерным страданиям и тяжелым материальным потерям. Как зафиксировано в решении Нюрнбергского трибунала по делу о главных военных преступниках Второй мировой войны, война есть зло по определению.² Сегодня ни у кого (находящегося в здравом уме) не возникает желания попытаться оправдать войну как таковую.

Тем не менее, государства воюют между собой, а люди, потерявшие надежду найти справедливость, удовлетворение своих потребностей, интересов, целей, поднимаются с оружием в руках против правительств. И никто не осудит, например, государство, которое в силу сложившейся политической ситуации ведет войну, пытаясь отразить посягательства на свою независимость, или народ, восставший против тирании.

На современном этапе развития человеческого общества представ-

* Сотрудник МИД РФ.

ляется очень важным рассмотреть вопрос о возможности и способности права влиять на политическую ситуацию в ее крайнем негативном состоянии — состоянии войны. Другими словами, способно ли право не допустить развитие политической ситуации до состояния войны, то есть, помочь в урегулировании политической ситуации — предотвратить войну. В том числе, и вопрос о возможности и способности права положительно влиять на политическую ситуацию во время боевых действий и их последствий.

Следует отметить, что правила, ограничивающие деятельность сторон, находящихся в конфликтной политической ситуации, существовали практически во всех цивилизациях. Законы, устанавливающие защиту определенных лиц в период вооруженных конфликтов, можно обнаружить практически в любой стране и любой цивилизации мира. Эти категории включали женщин, детей и лиц пожилого возраста, разоруженных комбатантов^{2а} и военнопленных. Запрещались нападения на определенные объекты, — например, места отправления култов — и вероломные методы ведения боевых действий, в частности такие, как использование ядов.

В тоже время, не представляется возможным найти документальные свидетельства того, где и когда появились первые правовые гуманитарные нормы и, тем более, невозможно назвать автора Международного гуманитарного права.³ Здесь и далее под Международным гуманитарным правом понимается раздел права, который касается защиты жертв вооруженных конфликтов и содержит международные нормы, регулирующие ведение военных и полицейских действий при разрешении кризисной, прежде всего, политической ситуации. Еще до появления государств, в тех случаях, когда борьба между племенами, кланами или сторонниками тех или иных вождей не велась с целью полного уничтожения противника, возникли, зачастую непреднамеренно, правила, целью которых было стремление уменьшить последствия насилия. Такие правила, предвестники современного Международного гуманитарного права, легко обнаружить во всех культурах. Чаше всего их можно найти в основных литературных памятниках (как, например, в индийском эпосе “Махабхарата”), в религиозных писаниях (таких, как Библия или Коран) или в наставлениях по воинскому искусству (в древнеиндийском сборнике предписаний Законы Ману и японском средневековом кодексе поведения Бусидо). В 1557 году Россией было заключено соглашение со Швецией о создании смешанной комиссии для “учинения после бывшей войны в обидных делах управы”⁴. В средневековой Европе благородное рыцарство установило строгие правила ведения боя, и не в последнюю очередь — в собственных интересах. Идеи рыцарства дожили и до наших дней. Достигавшиеся нередко в прошлом сторонами в конфликте соглашения о судьбе пленных были предвестниками многосторонних сегодняшних соглашений. Подобные правила существовали — и по сей день существуют — и в культурах, не имеющих письменных памятников.

Итак, во всем мире с незапамятных времен облеченные властью правители, религиозные деятели, ученые и военные начальники пыта-

лись влиять на отрицательную динамику развития политической ситуации, уменьшить тяжкие последствия ее экстремального состояния — войны путем введения норм, обязательных для всех.

Тем не менее, лишь в девятнадцатом столетии, когда войны стали вестись многочисленными национальными армиями, которые использовали новые, более разрушительные виды оружия, оставляя на полях сражений ужасающее число раненных, было разработано “право войны”, основанное на многочисленных договорах. Зарождение современного универсального, в основном писаного, Международного гуманитарного права неразрывно связано с именами двух людей — Анри Дюнана⁵ и Френсиса Либера⁶ — которые примерно в одно и то же время, не подозревая о существовании друг друга, внесли решающий вклад в концепцию и содержание современного Международного гуманитарного права.

Оба они, и А. Дюнан, и Ф. Либер, взяли за основу идею, выдвинутую Жан Жаком Руссо в опубликованном им в 1762 году трактате “Об общественном договоре”. “Война — это отношение не между людьми, а между государствами, и люди становятся врагами случайно, не как человеческие существа и даже не как граждане, а как солдаты”. И далее Руссо делает логический вывод, что с солдатами можно воевать только до тех пор, пока они сами воюют. А как только они сложили оружие, “они вновь становятся просто людьми”. И их следует щадить.⁷

Руссо формулирует основной принцип, на котором строится Международное гуманитарное право, а именно: целью военного воздействия (силового влияния) на сложную политическую ситуацию никогда не должно быть физическое уничтожение противника. Применять силу можно только против комбатантов, так как цель военных действий заключается в положительном изменении политической ситуации, прекращении боевых действий, победе над вооруженными силами противника, а не в уничтожении его народа. Но и против солдат противника силу можно применять только до тех пор, пока они оказывают сопротивление. Любой солдат, сложивший оружие или вынужденный сделать это из-за ранения, уже не является противником и не может, выражаясь языком современного Международного гуманитарного права, быть объектом военного нападения. В любом случае бессмысленно мстить простому солдату, так как он не несет ответственности за возникновение и осложнения в политической ситуации, приведшие к войне. Таким образом, была заложена идейная основа для возрождения в 19 веке Международного гуманитарного права.

В своей книге “Воспоминание о Сольферино” Анри Дюнан выступил с двумя практическими предложениями, требующими конкретных действий: заключить международное соглашение о придании статуса нейтральности медицинскому персоналу и создать специальную постоянную организацию для практической помощи раненым на войне.⁸ Первое предложение привело к принятию Женевской конвенции от 22 августа 1864 года “Об улучшении участи раненых и больных воинов во время сухопутной войны”, а второе — к основанию Красного Креста. Другим очень важным событием для формирования правовых мер

влияния на политическую ситуацию стала разработка Кодекса Либера (1863 г),⁹ подробного и самостоятельного документа, включающего в себя все нормы и обычаи войны и утверждающего гуманитарные принципы, которые имели большое значение для развития современных правовых механизмов воздействия на политическую ситуацию в таких ее фазах развития, как предвоенное, военное и послевоенное время.¹⁰

В начале 60-х годов прошлого столетия начался процесс заключения международных договоров с целью выработки положительного правового влияния на политическую ситуацию и создания правил ведения войны. Дважды в Женеве в 1864 году и в Санкт-Петербурге в 1868 году созывались международные конференции с целью заключения договоров, каждый из которых касался конкретного аспекта права войны. Вслед за этими конференциями в 1899 и 1907 годах в Гааге при активном участии Российской стороны были созваны две мирные конференции, которые послужили начальным пунктом создания современной кодификации Международного гуманитарного права, как совокупности норм Гаагского и Женевского права. Гаагское право касается ведения военных операций, а Женевское право регулирует вопросы защиты жертв войны.

С тех пор правовые нормы, направленные на регулирование состояния политической ситуации в ее экстремальном состоянии — войны, постоянно развивались, и приспосабливались к реальностям новых конфликтных ситуаций и войн. Международное сообщество государств после пережитой трагедии Второй мировой войны объявило в Уставе Организации Объединенных Наций, что прибегать к вооруженным силам для разрешения сложной политической ситуации — незаконно, и признало тем самым незаконность ведения военных действий в каких-либо иных целях, нежели в целях самозащиты или в целях защиты коллективной безопасности с санкции Совета Безопасности ООН. "Все члены Организации Объединенных Наций воздерживаются в их международных отношениях от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом несовместимым с целями Объединенных Наций" (ст. 2)¹¹.

В настоящее время, наряду с Уставом ООН, основными источниками Международного гуманитарного права являются Четыре Женевские конвенции от 12 августа 1949 года и два Дополнительных протокола к ним от 10 июня 1977 года (Протокол I касается международных вооруженных конфликтов, Протокол II относится к вооруженным конфликтам немеждународного характера)¹², а также Гаагские конвенции, которые можно разделить на три категории: к первой категории относятся конвенции, цель которых — избежать отрицательной эскалации политической ситуации в сторону войны, насколько это возможно, или, по крайней мере, установить очень строгие условия до начала боевых действий. К этой категории можно отнести: Конвенцию о мирном разрешении международных споров, Конвенцию об ограничении в применении силы при взыскании по договорным долговым обязательствам, Конвенцию об открытии военных действий.

Ко второй категории юридических документов, принятых в Гааге,

относятся соглашения, конкретно предусматривающие защиту жертв войны, а именно: Конвенция III “О применении начал Женевской конвенции” от 22 августа 1864 года к морской войне; Гагская конвенция IV от 18 октября 1907 года “О законах и обычаях сухопутной войны”, которая заменила предыдущую Гагскую конвенцию II 1899 года.

Третью и последнюю категорию составляют конвенции, устанавливающие несколько основных правил ведения боевых действий, которые в 1977 году нашли свое отражение в части III Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям 1949 года. Наиболее важными для регулирования политической ситуации и недопущения ее эскалации в сторону войны являются основополагающие статьи, в соответствии с которыми право сторон, находящихся в конфликте, выбирать методы и средства ведения войны не является неограниченным; запрещается: использование ядов и отравленного оружия; вероломство; убивать или наносить ранения противнику, который, сложив оружие и не имея больше средств защищаться, сдается в плен; заявлять о том, что никому не будет пощады; использовать оружие, снаряды, материалы, которые способны причинить излишние страдания; незаконно пользоваться флагом парламента, национальным флагом или военными знаками различия и форменной одеждой противника. Необходимо упомянуть о нормах, запрещающих разграбление, и главу, посвященную лазутчикам и флагам парламентаря.

Особо следует отметить такую категорию правовых норм, призванных регулировать политическую ситуацию, как “смешанный тип права”. К этой категории следует, прежде всего, отнести два Дополнительных протокола к Женевским конвенциям и Конвенцию о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта (Гаага, 1954 г.) и др.

В современном мире важное значение для правового воздействия на политическую ситуацию с целью недопущения эскалации сложной кризисной ситуации в сторону войны имеют подписанные 8 июня 1977 года два Дополнительных протокола к Женевским конвенциям. Эти Протоколы имели своей целью дополнить конвенции путем совершенствования защиты гражданского населения во время боевых действий и расширения применения Гуманитарного права, с тем, чтобы они распространялись на новые состояния политической ситуации.

Так, если Протокол I, касающийся международных вооруженных конфликтов, включая национально-освободительные войны, обеспечивает защиту гражданского населения от последствий военных действий (особенно от необоснованных бомбардировок), то Женевские конвенции 1949 года ограничиваются защитой от злоупотреблений властью. Для этих целей из Гагских конвенций были взяты различные нормы, касающиеся поведения комбатантов и ведения боевых действий. В Протокол I было внесено положение, в котором в недвусмысленных выражениях устанавливались обязанность сторон в конфликтной ситуации предоставлять необходимую гуманитарную помощь гражданскому населению. Если стороны не в состоянии удовлетворить потребности населения, то они должны обеспечить беспрепятственный пропуск всех поставок гуманитарной помощи, необходимых для выживания населе-

ния. Данное правило применяется при всех обстоятельствах, даже в отношении населения противной стороны или населения, проживающего на оккупированной территории. Необходимо создать условия для деятельности гуманитарных организаций и предусмотреть меры защиты персонала, оказывающего гуманитарную помощь. Более того, гражданский медицинский персонал, транспорт и больницы пользуются теперь той же защитой, которая уже была предусмотрена в Конвенциях для военного медицинского персонала и военных медицинских учреждений. Организации гражданской обороны также находятся под защитой. Статусом военнопленных наделялись те категории комбатантов, которые ранее не имели на него права, такие, как бойцы нерегулярных вооруженных формирований, если они во время кризисной или боевой ситуации действуют согласно определенным правилам (соблюдают законы и обычаи войны, открыто носят оружие и т. п.).

Протокол II дополняет статью 3, общую для четырех Женевских конвенций, и содержит более подробные нормы, применимые к ситуациям, которые не предусматриваются Протоколом I, а именно, к вооруженным ситуациям немеждународного характера определенной напряженности. Особое значение имеют основные гарантии защиты всех лиц, которые не принимают или прекратили принимать участие в военных действиях, общий принцип, заключающийся в том, что гражданское население должно находиться под защитой, и нормы, относящиеся к раненым, больным и потерпевшим кораблекрушение, а также к медицинским учреждениям и персоналу. Эти положения, упрощенные и приспособленные к конкретному контексту конфликтной политической ситуации немеждународного характера, основываются на положениях, содержащихся в Протоколе I.

Важное место в урегулировании политической ситуации и недопущении перерастания ее в вооруженный конфликт, а в случае военных действий снижении его конфликтности, минимизации последствий от военных действий принадлежит Праву прав человека. Хотя и Международное гуманитарное право и Право прав человека предназначены для защиты личности, между ними есть определенные различия в сфере действий, целях и применении. Международное гуманитарное право применяется в случаях, когда политическая ситуация переросла в вооруженный конфликт, как международный, так и внутренний. Оно состоит, с одной стороны, из стандартов защиты жертв конфликтов, так называемого Женевского права, и, с другой стороны, из норм, касающихся средств и методов ведения боевых действий, называемых Гаагским правом. К настоящему времени эти два вида норм были в основной своей массе объединены в соответствии с требованиями современности в Дополнительных протоколах к Женевским конвенциям, принятым в 1977 году.

В противоположность этому, Право прав человека имеет целью гарантировать каждому человеку в любой политической ситуации, во всякое время уважение его прав и свобод (как гражданских, так и политических, экономических, социальных и культурных) с тем, чтобы обеспечить его полноценное развитие в обществе и чтобы там, где это

необходимо, предоставлять ему защиту от произвола властей, несущих за него ответственность и призванных создавать благоприятную политическую ситуацию для своего народа. Выполнение этих прав во многом зависит от внутренней правовой системы, и основные из них закреплены конституциями государств. Тем не менее, Право прав человека также относится к международно-правовым механизмам обеспечения стабильной политической ситуации, защите прав человека в любой политической ситуации, а именно к нормам, которые государства обязуются соблюдать в отношении прав и свобод отдельных лиц и народов, обеспечивая тем самым стабильность политической ситуации в обществе.

Можно утверждать, что Международное гуманитарное право создано специально с целью защиты основных прав (таких, как право на жизнь, безопасность, на охрану здоровья и т. д.) жертв и некомбатантов в условиях вооруженных конфликтов. Это — чрезвычайное право продиктовано экстремальным состоянием политической ситуации — состоянием вооруженного конфликта, тогда как Право прав человека в основном имеет целью гармоничное развитие каждой личности и общества в целом, как в стабильной, так и экстремальной политических ситуациях. Они достигают наивысшего расцвета в дни мира, то есть в нормальной, стабильной политической ситуации, но не прекращают своего существования и во время вооруженного конфликта.

Таким образом, Международное гуманитарное право и Право прав человека являются мощным правовым механизмом формирования и влияния на политическую ситуацию в современном мире.

Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года¹³ ни в одном из своих положений не касается вопроса уважения прав человека в ходе обострения политической ситуации до состояния вооруженного конфликта. А в разработанных приблизительно в то же время Женевских конвенциях 1949 года¹⁴ отсутствует упоминание о правах человека. И все же невольно, была установлена связь между этими двумя отраслями международного права: Женевскими конвенциями и Конвенциями по правам человека. С одной стороны, можно проследить в Женевских конвенциях 1949 года тенденцию к тому, чтобы их положения рассматривались не только как обязательства для выполнения Высокими Договаривающимися Сторонами, но и как личные права, предоставляемые покровительствуемым лицам. В одной из статей каждой из четырех Конвенций предусматривается, что покровительствуемые лица, не могут отказаться от прав, которые им предоставляют Конвенции (ст. 7 первой, второй и третьей Конвенции и ст. 8 — четвертой). Более того, статья 3, общая для четырех конвенций, обязует стороны применять, как минимум, некоторые гуманитарные нормы во время немеждународных вооруженных конфликтов. Таким образом, она устанавливает порядок отношений между государством и его собственными гражданами и, следовательно, вторгается в политическую ситуацию, где традиционно господствует Право прав человека.

С другой стороны, некоторые из международных договоров по правам человека содержат положения, касающиеся их имплементации во время возрастания кризисной составляющей в политической ситуа-

ции. Статья 15 Европейской конвенции 1950 года “О защите прав человека и основных свобод”¹⁵ предусматривает, что во время войны или иного чрезвычайного положения, угрожающего жизни нации, можно применять меры в отступлении от некоторых прав, закрепленных в Конвенции, за исключением семи неотъемлемых прав, которые составляют “неизменное ядро” (право на жизнь, свободу, безопасность, правосубъектность, неприкосновенность, запрет расовой дискриминации и рабства). Аналогичные положения можно найти и в статье 4 Международного пакта ООН “О Гражданских и политических правах”.¹⁶ Международные договоры по правам человека должны применяться и в случаях перерастания политической ситуации в вооруженный конфликт. Там, где политическая ситуация не перерастает в вооруженную борьбу, то есть отсутствует реальная угроза жизни нации, что может иметь место, когда государство ведет военные операции ограниченного масштаба на территории другого государства, все положения конвенции о правах человека по-прежнему должны действовать наравне с Международным гуманитарным правом.

Долгое время ни в литературе по международным отношениям, ни в правовой литературе не уделялось должного внимания соотношению этих двух отраслей Международного права. Только в конце 60-х годов, когда один за другим вспыхивали международные конфликты — национально-освободительные войны в Африке, конфликты на Ближнем Востоке, войны в Нигерии и Вьетнаме, в ходе которых применялись нормы права Войны и Право прав человека, было осознано существование взаимосвязи между ними и их влияние на политическую ситуацию в целом. На Международной конференции по правам человека, созванной ООН в 1968 году в Тегеране, официально была подтверждена связь между Правом прав человека и Международным гуманитарным правом, их роли в урегулировании политической ситуации. В Резолюции XXII, принятой 12 мая 1968 года и озаглавленной “Соблюдение прав человека в вооруженных конфликтах”, Конференция призвала к более строгому применению существующих конвенций в период обострения политической ситуации и к заключению последующих мирных договоров. Данной резолюцией было положено начало деятельности ООН в области правового воздействия на политическую ситуацию и к мирному ее урегулированию.

Современное слияние Международного гуманитарного права и Права человека свидетельствует о том, что международная общественность стремится выработать действенный правовой механизм положительного влияния на политическую ситуацию с целью укрепления мира и безопасности на планете. Международное гуманитарное право и Право прав человека являются мощным правовым механизмом формирования и влияния на политическую ситуацию не только в ситуациях вооруженных конфликтов; их нормы, касающиеся оказания помощи и предоставления защиты жертвам вооруженных конфликтов, применимы и к политическим ситуациям, которые можно охарактеризовать как массовые беспорядки и напряженность внутри страны.

Политическая ситуация не превращается внезапно в вооруженные

конфликты. Они являются результатом ухудшения соблюдения законности и порядка в стране, за что основную ответственность несут государственные и, прежде всего, правоохранные органы. Практическая деятельность сотрудников правоохранительных органов, осуществляемая ими в связи с демонстрациями, заканчивающимися насилием, массовыми беспорядками и напряженной политической ситуацией, которая может перерасти в гражданскую войну, требует от них знания норм гуманитарного права, прав человека и умения в своей оперативной деятельности по управлению политической ситуацией руководствоваться ими. И хотя выполнение функции поддержания правопорядка может быть временно приостановлено в силу перерастания политической ситуации в фазу вооруженного конфликта, последующее расследование фактов нарушения прав войны естественно повлечет за собой ответственность по закону. Это также можно рассматривать как еще один рычаг механизма положительного влияния на развитие политической ситуации.

В данной работе, как уже отмечалось, под понятием политической ситуации, переросшей в вооруженный конфликт немеждународного характера, понимается вооруженное противостояние, имеющее место в пределах территории государства, между правительством, с одной стороны, и вооруженными повстанческими группами — с другой. Лица, входящие в состав таких групп — назовем мы их повстанцами, мятежниками, революционерами, сепаратистами, борцами за свободу, борцами за веру, террористами или каким-либо другим именем, — сражаются с целью захвата власти, или за достижение большей автономии в пределах государства, или за отделение и создание собственного государства, то есть за изменение политической ситуации в свою пользу. Причины возникновения подобных конфликтов, способных привести к негативной эскалации политической ситуации и превращения ее в войну, весьма разнообразны, однако, часто нарушение политической стабильности в стране является следствием несоблюдения прав меньшинств или других прав человека со стороны правящих режимов. Другим случаем дестабилизации политической ситуации может быть полный распад правительственной власти в стране, в результате которого различные группировки начинают между собой борьбу за власть. В этом контексте можно говорить о силовой конфронтации внутри государства, которая, тем не менее, может быть отражением международных конфликтов и напряженности в политической ситуации высокого уровня (регионального или международного).

Следует особо отметить, что международное внимание к политической ситуации в пределах государства очень быстро сталкивается с сильным противодействием, вытекающим из убеждения правительства, что внутренние проблемы должны решаться без вмешательства извне. Вопрос стоит о значении суверенитета государства в международном сообществе. Основным атрибут суверенитета заключается в праве соответствующего правительства по своему усмотрению решать внутренние проблемы, вызвавшие к жизни напряжение в политической ситуации.

В современный период международное сообщество, безусловно,

осознано, что необузданное насилие и смертоносное оружие причиняют во время гражданских войн такие же страдания и разрушения, как и во время войн между государствами. Страшный пример гражданской войны в Испании вызвал появление в Международном гуманитарном праве первого положения, специально предназначенного для вооруженных конфликтов немеждународного характера — общей для всех четырех Женевских конвенций 1949 года статьи 3.

Следует учитывать и то, что после второй мировой войны колоссальное развитие получила идея прав человека. Международное право в области защиты прав человека вполне сознательно и обдуманно “вмешивается” во внутренние дела государств. При всех различиях между Международным гуманитарным правом, применяемым во время немеждународных вооруженных конфликтов, и Правом прав человека не следует забывать, что и то и другое право имеют общую цель — обеспечить уважение человеческого достоинства в любой политической ситуации. Поэтому с исторической точки зрения вполне логично, что всего лишь через год после провозглашения в 1948 году ООН Всеобщей декларации прав человека были приняты нормы гуманитарного права, относящиеся к конфликтам, дестабилизирующим политическую ситуацию внутри государств. Представляемые ими механизмы воздействия на экстремальную политическую ситуацию были расширены через 30 лет в Протоколе II в значительной степени благодаря Международному пакту “О гражданских и политических правах” 1966 года¹⁷.

За государством, конечно, остается право применять силу для стабилизации политической ситуации, восстановления на своей территории закона и порядка. В международном праве нет ограничений суверенитета государства по отношению к внутренней политической ситуации, в том числе и конфликтам, аналогичным содержащемуся в Уставе ООН — запрещению прибегать к силе для решения международных споров. Оно лишь ограничивает методы, которыми можно восстанавливать политическую ситуацию, законность и порядок. Это значит, что право государства выбирать средства и методы теперь не является неограниченным.

Вот на этом фоне и возникли основные нормы международного права способные воздействовать на политическую ситуацию. Это:

— Общая Статья 3 четырех Женевских конвенций от 12 августа 1949 года, которая представляет собой перечень правил. Эти правила, как это было заявлено Международным судом в его решении от 27 июня 1989 года по поводу спора между Никарагуа и США, являются выражением основных принципов гуманности. Статья 3 имеет обязательный характер не только в качестве нормы международного договорного права, но и как выражение общих “не писанных” принципов права, участвующих в формировании политической ситуации сторон.

— Дополнительный протокол II к Женевским конвенциям от 12 августа, принятый 8 июня 1977 года. Этот короткий, состоящий из 28 статей документ, развивающий сжатые положения статьи 3, расширяет гуманитарную защиту во время гражданской войны, непосредственно регулирует состояние политической ситуации немеждународного

характера. Однако статья 3 остается применимой во всей полноте для участников Женевских конвенций и носит обязательный характер, в особенности для государств, не ратифицировавших Протокол II. Впервые в истории права, относящегося к внутренней политической ситуации, во время ее обострения, Протокол II кодифицирует запрет нападать на гражданское население и применять силу против отдельных гражданских лиц. Следует подчеркнуть, что хотя проект Протокола II во время Дипломатической конференции 1974—1977 годов подвергся тщательному обсуждению и даже был отвергнут на пленарном заседании, а затем существенно изменен и представлял собой сокращенный и более слабый по содержанию текст, который и был принят на основе консенсуса, в настоящее время он ратифицирован более 110 государствами мира. Забота государств о своем суверенитете явно одержала верх над гуманитарными соображениями, и многие были разочарованы утратой ряда качеств проекта Протокола. Тем не менее, существенным достоинством утвержденного текста является то, что он устоял в ожесточенных политических схватках и после горячих дискуссий был, наконец, принят даже теми государствами, которые в начале отвергали его. Протокол II потерял в нормативном содержании, но выиграл в том, что касается его приемлемости для стран “третьего мира”, где особенно велика вероятность перерастания политической ситуации в гражданскую войну.

— Обычное право. Наряду со скромным по объему “писаным” международным договорным правом существуют “не писанные” правила обычного права, приобретающие особое значение для ограничений насилия во время урегулирования внутренней политической ситуации. Однако, как чаще всего бывает с нормами обычного права, нелегко документально обосновать применение этих принципов, так как здесь надо учитывать и тщательно изучать потребности, интересы, цели и действия, участвующих в кризисной политической ситуации сторон.

— Специальные соглашения между находящимися в конфликтной ситуации сторонами. Статья 3 Женевских конвенций призывает участвующие в гражданской войне стороны заключать специальные соглашения о том, чтобы полностью или частично применять в сложившейся политической ситуации положения, применяемые для международных конфликтов.

Следует отметить, что правовой механизм разрешения политической ситуации во время вооруженных конфликтов немеждународного характера имеет одну примечательную особенность, заключающуюся в том, что для ее урегулирования правовые нормы должны быть обязательными для обеих сторон, то есть для правительства и для повстанцев. Однако, международное право имеет обязательную силу только для его субъектов, которыми, главным образом, являются государства. Поэтому повстанцы, вообще говоря, могут иметь правовой статус с правами и обязательствами согласно Международному праву, но только в том случае, если они признаны таковыми. Не подлежит сомнению, как с теоретической, так и с практической точек зрения, что международное гуманитарное право налагает обязательства и на повстанцев, так в решении Международного суда Никарагуа против США, в качестве само

собой разумеющего факта принято, что Статья 3 налагает обязательства на “контраст”. Это позволяет избежать постановки вопроса — политически очень взрывоопасного — о признании повстанцев. Поэтому в общей части Статьи 3 четко сказано: применение ее положений не затрагивает юридического статуса находящихся в конфликте сторон, образующих политическую ситуацию.

В современных условиях вопрос вопросов заключается в том, при каком уровне населения политическая ситуация перестает быть внутренней проблемой государства и перерастает в объект, регулируемый международным правом.

В “Комментариях к Женевским конвенциям” под редакцией Пикт, в которых анализируются дискуссии на Дипломатической конференции 1949 года, содержится ряд важных выводов.¹⁸ Согласно им Статья 3 применима, когда правительство и повстанцы противостоят друг другу в боях с участием большого количества людей и с применением оружия. Правительство, как правило, использует в таких политических ситуациях армию по той причине, что не может контролировать ситуацию обычными полицейскими силами. Повстанцы в такой политической ситуации ведут борьбу с существующим режимом путем проведения военных операций, что предполагает определенную степень организованности. Протокол II содержит разъяснение, что “к случаям нарушения внутреннего порядка и возникновения обстановки внутренней напряженности, таким, как беспорядки, отдельные и спорадические акты насилия и иные акты аналогичного характера” сами по себе не являются вооруженными конфликтами и поэтому не подпадают под действие Международного гуманитарного права. Только в том случае, когда воюющие организованы и находятся под управлением лиц, ответственных за их действия, можно реально рассчитывать на то, что международные нормы будут уважаться и применяться для урегулирования политической ситуации.

Статья 3, являясь очень гибким инструментом права, может быть самым лучшим международным ответом на внутренние конфликты, которые политически всегда чрезвычайно взрывоопасны. Лишь слегка обозначенные условия ее применения дают возможность в конкретной политической ситуации потребовать соблюдения Статьи 3, не давая точной правовой оценки фактической политической ситуации. Благодаря этому, власти иногда бывают избавлены от необходимости признать шаткость своих позиций в конкретной политической ситуации.

Таким образом, согласно действующему сегодня Международному гуманитарному праву есть два типа гражданских войн: немеждународные вооруженные конфликты высокой интенсивности, к которым применимы одновременно и общая Статья 3 и Протокол II, и другие внутренние вооруженные столкновения, к которым применима лишь Статья 3.¹⁹ Такое состояние права, как механизма регулирования политической ситуации, нельзя признать удовлетворительным. Это затрудняет правовое регулирование внутренних конфликтов и неизбежно ведет к осложнениям политической ситуации.

Следует отметить, что практически все политические ситуации,

переросшие в гражданские войны, так или иначе связаны с международными событиями, и лишь за редкими исключениями внутренние конфликты не остаются “за закрытыми дверями”. Воздействие третьих государств на внутреннюю политическую ситуацию может принимать любые формы, вплоть до вооруженного вмешательства. В результате внутренняя политическая ситуация превращается в “войну по доверенности”, которая зачастую ведется в интересах сторонних государств. Международное право — в его общепринятом толковании — не возражает против вмешательства третьего государства на стороне и по инициативе правительства. Вмешательство же на стороне повстанцев рассматривается как незаконное вмешательство во внутреннюю политическую ситуацию и, следовательно, рассматривается как нарушение международного права.

Политические ситуации, трансформировавшись в гражданские войны, а затем и в интернациональные немеждународные вооруженные конфликты, ставят перед Международным гуманитарным правом необычные проблемы, которые в настоящее время не всегда удается быстро разрешить. Поэтому на практике праву приходится довольствоваться соображениями целесообразности, согласно которым нужно применять правила, подходящие к каждому конкретному типу и находящимся в конфликте. В случае интернационализации внутренней политической ситуации возникают следующие правовые взаимоотношения:

- между правительством и повстанцами — согласно Статьи 3 и Протоколу II;

- между правительством и третьим государством, принимающим участие в конфликте на стороне повстанцев — согласно праву международных конфликтов;

- между третьим государством, принимающим участие на стороне правительства и повстанцами — согласно Статьи 3 и Протоколу II;

- между государствами, принимающими участие в конфликте на обеих сторонах, должно применяться право международных конфликтов.

Эти решения, основанные на уроках практики, кажутся очевидными (за исключением, возможно, третьего случая, в котором фактически присутствует международный компонент). Однако, до сих пор стороны, участвующие в гражданских войнах, редко принимали их во внимание при попытках разрешения кризисной политической ситуации. Основные трудности возникают обычно в связи с проблемой взятых в плен повстанцев (по терминологии противной стороны: бандитов, террористов и т. д.). По нашему мнению одно из возможных решений — обращаться с взятыми в плен повстанцами как с военнопленными, не представляя им де-юре статуса военнопленных.

Рассмотрение области применения Статьи 3 Женевских конвенций к разрешению критических политических ситуаций показало, что Международное гуманитарное право применимо к внутренним конфликтам только тогда, когда военные действия достигают определенного уровня интенсивности. Все, что ниже этого уровня, уже не вооруженный

конфликт, а всего лишь, массовые беспорядки, волнения, напряженность, бунты и т. д., то есть понятия, характеризующие политическую ситуацию до начала гражданской войны. Такие состояния политической ситуации не являются на прямую объектами Международного гуманитарного права, тем не менее, вызывают обеспокоенность с гуманитарной точки зрения, возникающими во время гражданских войн. Необходимо помнить, что с правовой точки зрения права человека должны пользоваться защитой в любой политической ситуации. Но как об этом сказано в различных конвенциях по правам человека, эта защита может быть существенно ограничена в случае объявления чрезвычайного положения, что в значительной мере снижает роль права в урегулировании политической ситуации. Поэтому представляется, что хорошо разработанные процедуры и механизмы международного контроля за соблюдением договоров о правах человека в любой политической ситуации будут способствовать как соблюдению прав человека, так и урегулированию политической ситуации любой сложности.

Нарушение норм международного права военными вооруженными силами государства при "урегулировании" кризисной политической ситуации влечет за собой ответственность этого государства по Международному гуманитарному праву. Это значит, что государство должно нести ответственность перед потерпевшими и мировым сообществом за последствия всех без исключения противоправных действий каждого военнослужащего его вооруженных сил, участвующих в разрешении кризисной политической ситуации. Государство-нарушитель должно восстановить законность и при необходимости возместить потерпевшему субъекту Международного права причиненные убытки.²⁰ Здесь следует особо отметить огромную роль в урегулировании политической ситуации, которую международное сообщество отводит структурам Организации Объединенных Наций, и, прежде всего, Совету Безопасности ООН, Международному суду в Гааге и таким региональным структурам, как Совет Европы, ОБСЕ и другим.

Женевские конвенции и Дополнительный протокол 1 предусматривают, что некоторые серьезные правонарушения, совершенные во время урегулирования международной политической ситуации вооруженным путем, должны считаться уголовными преступлениями. В этих документах перечислен ряд действий, которые должны наказываться как серьезные нарушения.²¹ Среди них — преднамеренное убийство, пытки и другие виды бесчеловечного обращения с лицами, пользующимися покровительством (например, с военнопленными, с гражданскими интернированными лицами, жителями оккупированных территорий), а также нападения на гражданское население или отдельных гражданских лиц, ведущие к смерти, серьезным увечьям или нанесению ущерба здоровью. Серьезные нарушения такого рода рассматриваются как военные преступления.

В случае предполагаемого нарушения Женевских конвенций и Дополнительных протоколов к ним против обвиняемого должно возбуждаться уголовное дело. Уголовное преследование может осуществляться только в том случае, если внутреннее законодательство предусматривает

наказание за рассматриваемые действия, определяет меры наказания и устанавливает необходимые процедуры, что является одной из обязанностей государств — участников Конвенций.

После Нюрнбергского трибунала, на международном уровне важным шагом на пути создания механизма привлечения к уголовной ответственности лиц, причастных к преступлениям в ходе разрешения кризисной политической ситуации, было Решение Совета Безопасности ООН от 22 февраля 1993 года о создании Специального международного трибунала по Югославии, а в 1994 году был создан Специальный международный трибунал в отношении Руанды. Летом 1998 года в Риме под эгидой ООН состоялась Дипломатическая конференция по утверждению Международного уголовного суда. Конференция приняла Римский Статут Международного уголовного суда, предусматривающий условия вступления в силу и юрисдикцию нового института Международного права, категории преступлений, подсудных ему, механизмы осуществления его деятельности. Суд призван дополнить национальные системы уголовного правосудия в случаях, когда соответствующие судебные процедуры могут отсутствовать или оказываются неэффективными при рассмотрении последствий разрешения кризисных политических ситуаций.

Таким образом, представляется возможным сделать вывод, что при урегулировании политической ситуации за несоблюдение положений права предусматривается ответственность, как на национальном, так и на международном уровне. Следует отметить, что основное различие между национальным (внутренним) законодательством и международным правом проявляется именно на уровне его соблюдения, иными словами в том, как контролируется его применение и пресекаются нарушения. Если государство имеет механизмы для проведения в жизнь на своей территории (властные структуры, суды, полицию и т. д.), способные воздействовать на политическую ситуацию, то международное сообщество состоит, с одной стороны, из большого числа отдельных государств, а с другой — из международных организаций, таких как, например, ООН, ОБСЕ, Совет Европы. Все вместе они несут ответственность за стабильную политическую ситуацию, обеспечение безопасности и сохранения мира.

¹ В работе за основу принято понятие политической ситуации, данное в Энциклопедическом словаре “Политология”. М., 1993., с. 354.

² См.: Нюрнбергский процесс. Сборник материалов в 2-х томах. М., 1955; Нюрнберг вчера и сегодня. М., 1971; Н-Н. Jescheck. War Crimes — Bernhardt (ed.) Encyclopedia of Public International Law. 1982.

^{2a} Согласно Дополнительного протокола 1, раздела 11, статьи 43. Лица, входящие в состав вооруженных сил стороны, находящейся в конфликте являются комбатантами. См.: Женевские конвенции от 12 августа и Дополнительные протоколы к ним. М., 1997., с. 240.

³ См.: Х.П. Гассер Международное гуманитарное право. М., 1995 г.; Международное право. Под ред. М., 1987. E. Bello. African Customary Humanitarian Law. Geneva, 1980.

⁴ См.: Международное право. Под ред. Н. Т. Блатовой.; М., 1987., с. 21.

⁵ См., А. Дюнан. Воспоминание о битве при Сольферино. М.; 1995.

⁶ См., R. S. Hartigan. Lieber's Code and Laws of War. Chicago; 1983.

⁷ См., Ж. Ж. Руссо. Об общественном договоре. Книга 1, глава 4, М., 1956.

⁸ См.: А. Дюнан. Воспоминание о битве при Сольерино. М., 1995.

⁹ Френсис Либер немецкий эмигрант, юрист, по поручению президента США Авраама Линкольна, свел в единый кодекс правила ведения боевых действий, с тем, чтобы они применялись во время гражданской войны в США. В результате в 1863 году были опубликованы "Инструкции полевым войскам США" (Приказ по строевой части № 100), известные сегодня как Кодекс Либера. Более подробно см.: R. S. Hartigan. Lieber's Code and the Laws of War. Chicago, 1983.

¹⁰ Более подробно об истории Международного гуманитарного права и Международного Комитета Красного Креста см.: Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца. М.: 1995; Эмблема. История и современность МККК. М.; 1998; Международный журнал Красного Креста (1984—1999), Женева; M. Walzer. Just and Unjust Wars. N. Y., 1977; G. Best. Humanity in Warfare. London, 1980; W. O'Brien. The Conduct of Just and Limited War. N. Y., 1981; J. Pictet. Development and Principles of Humanitarian Law. Dordrecht/Geneva, 1985; P. Bjissier. History of the International Committee of the Red Cross; from Solferino to Tsushima. Geneva, 1985; A. Durand. History of the International Committee of the Red Cross: from Solferino to Hiroshima. 1984, и др.

¹¹ См.: Действующее международное право. В 3-х томах. М.; 1997, Том 1, с. 9.

¹² Женевские конвенции от 12 августа 1949 года и Дополнительные Протоколы к ним. М.; 1997 г., с. 320.

¹³ См.: Действующее международное право. В 3-х томах. Составители Ю. М. Колосов и Э. С. Кривчикова. Том 2. — М.; 1997, с. 510.

¹⁴ См.: Женевские конвенции от 12 августа 1949 года и Дополнительные протоколы к ним. — М.; 1997.

¹⁵ См.: Действующее международное право. В 3-х томах. Составители Ю. М. Колосов и Э. С. Кривчикова. Том 2. — М., 1997, с. 108-124.

¹⁶ См.: там же, с. 21-39.

¹⁷ См.: там же, с. 21-39.

¹⁸ Commentary Published under the General Editorship of Jean Pictet. Fourth Convention, Article 3, pp. 35-36; N. Y., 1998.

¹⁹ Обзор различных типов конфликтов см.: D. Schindler. The Different Types of Armed Conflicts According to the Geneva Convention and Protocols. RCDAI, vob. 163 II, 1979.

²⁰ Женевские конвенции от 12 августа 1949 года и Дополнительные протоколы к ним. Протокол I, Статья 91, с. 279. М., 1997.

²¹ См.: Женевские конвенции от 12 августа 1949 года и Дополнительные протоколы к ним. I Конвенция, Статьи 49, 50; II Конвенция, Статьи 50, 51; III Конвенция, Статьи 129, 130; IV Конвенция, Статьи 146, 147; Протокол I, Статья 85.

Сатья поступила в редакцию в феврале 2000 г.