

Международное гуманитарное право

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КОМАНДИРОВ И ЮРИДИЧЕСКИХ СОВЕТНИКОВ В СВЕТЕ ТРЕБОВАНИЙ МЕЖДУНАРОДНОГО ГУМАНИТАРНОГО ПРАВА.

И.И. Котляров*

Обязанности командиров. Правовой основой выполнения государствами гуманитарных норм является общепризнанный принцип международного права — добросовестного выполнения принятых обязательств. Согласно Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Это положение в одинаковой мере относится и к договорам, относящимся к международному гуманитарному праву. В силу этого они должны неукоснительно соблюдаться всеми государственными органами, должностными лицами и гражданами, как того требует Конституция Российской Федерации (ст. 15 п. 2). На необходимость выполнения обязательств по международному гуманитарному праву указывается в ст. 1 общей для Конвенций I—IV. В ней закреплено, что “Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются при любых обстоятельствах соблюдать и заставлять соблюдать настоящую конвенцию”, а в Протоколе I говорится о том, что “Высокие Договаривающиеся Стороны и стороны, находящиеся в конфликте, без промедления принимают все необходимые меры по выполнению обязательств, возлагаемых на них Конвенциями и настоящим Протоколом”. И далее: “Высокие Договаривающиеся Стороны и стороны, находящиеся в конфликте, отдают приказы и распоряжения с целью обеспечения соблюдения Конвенций и настоящего Протокола и осуществляют контроль за их выполнением” (ст. 80).

Значительная часть обязательств государства по соблюдению соглашений, относящихся к международному гуманитарному праву, возлагается на органы военного командования, их должностных лиц —

*Профессор, Заслуженный деятель науки РФ, подробнее об авторе см. № 1 нашего журнала за 1993 год.

командиров (начальников) всех уровней. Они в данном случае являются непосредственными исполнителями предписаний международного гуманитарного права, что не так уж часто встречается в международном праве. Речь идет о ст. 87 Дополнительного протокола I, озаглавленной “Обязанности командиров”.

Ретроспективное рассмотрение этой проблемы свидетельствует о том, что практическое использование войсковыми начальниками законов и обычаев войны постоянно развивается и совершенствуется с давних времен.

По утверждению специалистов МККК, принципы, применяемые в период вооруженных конфликтов, содержались в объемистых инкунабулах и фолиантах XV—XVII веков, изданных в Испании, а также относящимся к этим столетиям руководствам, предназначенных для армии, — например, в руководстве Аялы. Эти принципы применялись на поле сражений. Юридические советники, монахи и офицеры испанской армии с величайшей серьезностью учитывали их при проведении военных действий. Международное право и право войны были не просто теоретическими дисциплинами, но правилами, тщательнейшим образом применявшимися на всей огромной территории испанской империи.

Все военачальники были знакомы с вопросами гуманитарного характера и международного права, которые уже тогда считались традиционными в Испании.¹

Требования, предъявляемые нормами международного гуманитарного права к военным командирам, объясняются, прежде всего, тем, что под их руководством находятся наиболее многочисленные категории подчиненных различных видов вооруженных сил, обязанных в соответствии с принципом единоначалия добросовестно исполнять свой воинский долг, включая соблюдение норм международного гуманитарного права.

Основными обязанностями командира (начальника) являются:

а) не допустить нарушений норм международного гуманитарного права их подчиненными в процессе ведения военных действий;

б) пресекать нарушения, если они уже совершаются;

в) уведомлять о нарушениях норм международного гуманитарного права вышестоящие органы военного управления;

г) принимать профилактические меры к недопущению нарушений норм международного гуманитарного права;

д) привлекать к дисциплинарной или уголовной ответственности лиц, совершивших указанные нарушения.

Как вытекает из Боевого устава Сухопутных войск, утвержденного приказом главнокомандующего Сухопутными войсками, основой управления подчиненными подразделениями является решение командира батальона (роты). Именно командир несет полную и единоличную ответственность за боевую готовность, подготовку подчиненных ему подразделений и успешное выполнение ими боевых задач. Порядок работы командира по организации боя зависит от конкретной обстановки, полученной задачи и наличия времени. Работу по организации боя он начинает, как правило, с получением боевого приказа или объявле-

ния командиром полка решения на бой. В Боевом уставе Сухопутных войск детально расписываются действия командира после получения боевого приказа (распоряжения): уяснение полученной задачи, оценка обстановки и принятие решения.

Вся эта деятельность должна соответствовать нормам международного гуманитарного права, причем подчиненные на этот счет должны получать указания от командира, например, по вопросу поведения в отношении своих раненых и/или раненых противника, погибших или плененных, осуществлении контактов с гражданским населением, а в случае пленения, как себя вести в такой ситуации, что говорить на допросе, разъяснять права военнопленных и др.

При принятии решения на бой командир должен исходить из того, чтобы свести до минимума потери гражданского населения, разрушения гражданских объектов, культурных ценностей и др.

Командир обязан четко знать, что военные действия могут быть направлены только против военных объектов и делать все практически возможное для того, чтобы убедиться в том, что намеченная цель для атаки является военным объектом.

Выполнению этой задачи способствует разведка, которая организуется в любых условиях обстановки в целях добывания сведений о противнике и местности в районе предстоящих военных действий. Добытые сведения передаются всеми возможными способами командиру (начальнику), включая информацию о расположении медицинских учреждений, местах с высокой степенью концентрации гражданского населения, атомных и гидроэлектростанциях, культурных ценностях, объектах для выживания гражданского населения.

Когда позволяет обстановка, командир должен информировать гражданские власти о возможном развитии военных действий и риске, которому могут подвергаться гражданские лица и объекты.

В процессе ведения боевых действий командир осуществляет контроль за своими подчиненными в деле выполнения поставленных задач и соблюдения ограничений в применении методов и средств ведения боя, предусмотренных нормами международного гуманитарного права, а в случае их нарушения военнослужащими, пресекает такие действия.

Для выполнения этих своих функций командир (начальник) должен прежде всего сам знать нормы международного гуманитарного права и выполнять их в практической деятельности войск (сил).

Вот это последнее является самым слабым звеном в деятельности органов военного управления, воинских должностных лиц, начиная с командира отделения до Верховного главнокомандующего Вооруженными Силами. Почему же в этом ответственном деле — выполнении обязательств государства перед международным сообществом — имеют место серьезные издержки в деле практического исполнения норм международного гуманитарного права? Основными причинами несоблюдения норм международного гуманитарного права в войсках (силах), на наш взгляд, являются следующие:

1. Игнорирование в бывшем СССР, а ныне в России положений, относящихся к правам человека, включая человека в погонах. В силу

этого защита прав человека в мирное время и в период вооруженных конфликтов до сих пор не является приоритетным направлением внутренней политики государства. Более того, положения в РФ с правами человека с каждым годом все более ухудшаются, что чревато серьезной дестабилизацией в обществе.

2. Отсутствие в боевых уставах видов Вооруженных Сил РФ и других документах жестких требований международного гуманитарного права, регламентирующих подготовку и ведение военных действий.

3. Неосознанность командирами (начальникам) тесной взаимозависимости военного искусства и норм международного гуманитарного права, непонимание того, что соблюдение последних способствует скорейшему достижению победы над противником в ходе ведения военных действий при минимальных затратах военных усилий.

4. Отсутствие действенной системы обучения командиров (начальников) всех уровней положениями международного гуманитарного права и его практического применения в деятельности войск (сил), а отсюда — незнание основополагающих международных документов, участником которых является наше государство.

5. Отсутствие у командиров (начальников) навыков применения договорных норм, соблюдение которых требует определенных знаний и умения, а также использование привычной методики подготовки и ведения боевых действий.

6. Недостаточный уровень правовой культуры у воинских должностных лиц, участвующих в подготовке и ведении военных действий. Нередко командиры (начальники) не желают следовать нормам международного гуманитарного права в силу того, что, по их мнению, они являются результатом соглашений “государственных мужей”, не имеющих представления о реальностях войны, а также отсутствие убежденности в том, что противник добросовестно будет выполнять их предписания.

7. Отсутствие в стране законодательной базы, содержащей механизм реализации норм международного гуманитарного права в силовых структурах и положений об ответственности должностных лиц за несоблюдение договорных обязательств.

8. Отсутствие в военно-учебных заведениях, войсках (силах) необходимой учебно-материальной базы: учебников, пособий, методических разработок по изучению международного гуманитарного права и его практическому применению.

9. Отсутствие комплексной системы подготовки кадров — военных юристов, владеющих навыками применения норм международного гуманитарного права в ходе военных действий, и командиров — знатоков военного искусства, которые совместными усилиями в мирное время проводили бы практические занятия по боевому применению войск (сил), командно-штабные игры, войсковые учения и умели бы применить полученные знания и опыт в случае вооруженного конфликта.

Устранение этих причин подняло бы на новый уровень “технологии” военных действий, престиж Вооруженных Сил РФ на международном уровне.

“Когда сознание права войны делается достоянием каждого защитника Отечества, — отмечал Ф. Ф. Мартенс, — когда нарушение его предписаний будет исключительным фактом, когда сами армии убедятся, что исполнение общепризнанных обычаев войны нисколько не в состоянии парализовать успешный ход военных операций — тогда чувство солидарности между народами укрепитя надежным образом и силою самих вещей число войн международных должно уменьшиться”.²

Юридические советники в вооруженных силах. Правовой основой деятельности юридических советников в период ведения военных действий является Дополнительный протокол I, в котором закреплено, что “Высокие Договаривающиеся Стороны в любое время и стороны, находящиеся в конфликте, в период вооруженного конфликта обеспечивают наличие юридических советников, которые могли бы, когда это необходимо, давать советы военным командирам на соответствующем уровне о применении Конвенций и настоящего Протокола и о соответствующем инструктаже вооруженных сил по этому вопросу”. (ст. 82).

Эта норма была принята на Дипломатической конференции в 1977 г. с учетом того, что в практической деятельности командиров (начальников) применение норм международного гуманитарного права вызывает немало трудностей. К тому же нормативно-правовая база международного гуманитарного права постоянно расширяется и совершенствуется, что требует немало профессиональных усилий для выработки рекомендаций командованию в процессе быстро меняющихся условий ведения боевых действий. Юридические советники являются хорошей опорой командиров и в мирное время, т. к. их знания применяются для обучения личного состава международному гуманитарному праву, проведения командно-штабных занятий, учений и войсковых игр.

Каждое государство в соответствии со своими национальными интересами определяет структуру и полномочия юридических советников, учитывая сложившуюся еще в древности практику использования такого рода специалистов. В частности, испанские военные компании (XV—XVII вв.) проводились только после консультаций с “юристом”. Нередко таким юристом был самый обычный миссионер, который, однако, хорошо знал принципы войны. Упомянутый нами выше Аяла служил офицером и юрисконсультантом в армии Филиппа II во Фландрии. Руководство по праву войны им было написано специально для армии.³

Должности юридических советников, как правило, предусматриваются в штатах органов военного управления различных уровней в зависимости от структуры вооруженных сил государства, а также в военно-учебных заведениях.

Создание института юридических советников и их подготовка, например, в Бельгии осуществляются в рамках бюджета министерства национальной безопасности. Министр национальной обороны 18 июля 1987 года одобрил предложение генерального штаба, касающееся института подготовки советников по праву войны в вооруженных силах Бельгии (приказ J 797 1991 г.). С учетом новых требований, возникающих в связи с участием бельгийских подразделений в международных операциях, в 1995 г. были внесены некоторые изменения в приказ,

который ныне утвержден начальником генерального штаба. Отныне они называются “советники по праву вооруженных конфликтов — СПВК”.

Основными задачами СПВК являются: дача советов военным командирам о применении права войны; консультирование их по вопросам теории этого права и обучение ему. В случае участия бельгийских войск в операциях за границей СПВК дают советы командирам по тем вопросам права вооруженных конфликтов, которые возникают при проведении такого рода операций.

В министерстве обороны США создан отдел международного и оперативного права. Из 22 штатных юрисконсультов дивизии США два-три человека реально участвуют в работе штаба по подготовке и осуществлению боевой операции, оказывают текущую оперативно-правовую помощь командиру в принятии решений.⁴

Таким образом, в древности государства широко практиковали использование юридических советников в подготовке и ведении боевых действий. Актуальным институт юридических советников является и в современных условиях.

В бывшем СССР норма о юридических советниках впервые была введена приказом министра обороны СССР 1990 г. № 75. А точнее, на офицеров юридической службы министерства обороны СССР были возложены функции юридических советников, предусмотренные ст. 82 Дополнительного протокола I. В этом же приказе отмечается, что при решении вопросов, касающихся применения норм международного гуманитарного права, командиры (начальники) в случае необходимости прибегают к помощи юридических советников. Приказ действует и ныне, поскольку он не противоречит Конституции и законодательным актам РФ. Министр обороны РФ своим приказом 1998 г. № 100 утвердил новое Положение о юридической службе Вооруженных Сил Российской Федерации, в котором, к сожалению, ничего не упоминается о деятельности юридических советников в период вооруженного конфликта.

Таким образом, положения, изложенные в приказе министра обороны СССР 1990 г. № 75 о юридических советниках, сохраняют свою силу.

В соответствии с названным выше Положением персонал юридической службы Вооруженных Сил РФ — юридические советники, начиная от помощника командира полка по правовой работе до начальника юридической службы Вооруженных Сил РФ, осуществляют правовое обеспечение деятельности органов военного управления, соединений, воинских частей, учреждений, военно-учебных заведений, предприятий и организаций министерства обороны, содействуя улучшению их деятельности при помощи правовых средств (ст. 5). Структура юридической службы определяется штатами, утверждаемыми Генеральным штабом Вооруженных Сил РФ.

Возникает вопрос, какие же функции возлагаются на юридических советников в мирное время и в период вооруженных конфликтов с точки зрения международного гуманитарного права?

В настоящее время не существует юридических или литературных источников, в которых были бы изложены функциональные обязанности юридических советников.

На наш взгляд, на них могли бы быть возложены следующие обязанности:

а) в мирное время:

— изучение норм международного гуманитарного права и пропаганда их в органах военного управления, соединениях, воинских частях и других структурах;

— распространение среди личного состава нормативных источников, отдельных положений норм международного гуманитарного права в зависимости от должностного положения военнослужащих;

— проведение по месту службы в соответствующих воинских организационных структурах занятий по международному гуманитарному праву в системе общегосударственной подготовки;

— участие в разработке тематических программ по изучению в военно-учебных заведениях международного гуманитарного права, а также в системе общественно-государственной подготовки;

— систематизация норм международного гуманитарного права, непосредственно относящихся к войскам (силам), в штате которых состоит юридический советник;

— учет требований норм международного гуманитарного права при разработке инструкций, положений, наставлений, уставов, проектов законодательных актов и решений Правительства РФ;

— разработка учебных пособий, методик по применению международного гуманитарного права в мирное время и в период вооруженных конфликтов;

— участие в организации и проведении командно-штабных и оперативно-тактических учений, деловых игр, тактических занятий с целью отработки методики применения норм международного гуманитарного права. Консультирование в процессе этих мероприятий командиров (начальников) по гуманитарным вопросам;

— осуществление юридического контроля за соответствием международному гуманитарному праву, законодательству РФ проектов приказов (директив), издаваемых командирами (начальниками);

б) в военное время:

— консультирование командиров по вопросам применения норм международного гуманитарного права, их применение в период ведения военных действий;

— участие в разработке нормативных документов, определяющих порядок боевого применения подразделений соответствующих войск (сил) с учетом требований международного гуманитарного права;

— участие в разработке и заключении соглашений между воюющими сторонами и нейтральной державой об интернировании военнопленных на территорию нейтральной державы до прекращения военных действий, а также — соглашений: о безопасности полетов санитарных летательных аппаратов; об объявлении не обороняемых местностей; о статусе демилитаризованных зон; о прекращении огня для оказания помощи раненым и больным на поле боя, захоронении погибших и умерших; об уголовном преследовании лиц, совершивших серьезные нарушения международного гуманитарного права и др.;

— содействие работе международной комиссии по установлению

фактов, представляющих собою серьезные нарушения международного гуманитарного права;

— взаимодействие по указанию командира (начальника) с гражданскими государственными и общественными организациями (включая национальные организации Красного Креста и Красного Полумесяца), подразделениями гражданской обороны, а также с медицинскими учреждениями;

— оказание юридической помощи командирам (начальникам) по вопросам проведения дознаний и административных расследований в связи с совершением нарушений военнослужащими норм международного гуманитарного права;

— обобщение нарушений международного гуманитарного права, совершенных военнослужащими, и выработка предложений командирам (начальникам) по их пресечению, осуществлению мер по предупреждению противоправных деяний личным составом в период ведения военных действий;

— распространение нормативных источников, инструкций, памяток и других материалов, с целью изучения военнослужащими всех категорий международного гуманитарного права и обеспечения профилактических мероприятий по предупреждению нарушения гуманитарных норм;

— консультирование военнопленных, интернированных лиц по вопросам, касающимся обеспечения их правового статуса.

Четкие и слаженные действия командиров (начальников) и военных юристов — юридических советников в мирное время и в период вооруженных конфликтов способствовали бы более эффективному выполнению задач, стоящих перед войсками (силами), обеспечению защиты гражданского населения, законных участников вооруженных конфликтов, пресечению нарушений норм международного гуманитарного права.

¹ *Вилья С. М.* Философия международного права: Сарес, Гроций и Эпигоны. МЖКК. 1997, сентябрь-октябрь — с. 633.

² *Ф. Ф. Мартенс.* Восточная война и Брюссельская конференция. 1874-1878 г., Санкт-Петербург, 1879. — с. 44.

³ *Вилья С. М.* Указ. соч. — с. 633.

⁴ *Гурвич А. А., Соколовых Ю. Ю.* Право и военное искусство: необходимость и пределы правового регулирования боевых действий. "Военная мысль", 1997, № 6. — с. 70.

Статья поступила в редакцию в марте 2000 г.