ISSN 0869 – 0049

Московский журнал международного права

ЭТОТ
ВЫПУСК ЖУРНАЛА
ПОСВЯЩАЕТСЯ
50-ЛЕТИЮ
ЖЕНЕВСКИХ КОНВЕНЦИЙ
1949 ГОДА

Moscow Journal of International Law

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

Председатель
Ю.М. КОЛОСОВ (Москва)
ЧЛЕНЫ РЕДСОВЕТА:
Н.И. АКУЕВ (Алма-Ата),
Э.Д. БЕЙШЕМБИЕВ (Бишкек),
И.И. БЕРГХОЛЬЦАС (Рига),
В.Г. БУТКЕВИЧ (Киев),
Р.В. ДЕКАНОЗОВ (Тбилиси),
Г.В. ИГНАТЕНКО (Екатеринбург),
А.Л. КОЛОДКИН (Москва),
В.В. КОЧАРЯН (Ереван),
Г.И. КУРДЮКОВ (Казань),
С.А. МАЛИНИН (Санкт-Петербург),
Л.В. ПАВЛОВА (Минск),
В.П. ПАРХИТЬКО (Москва),
А.Х. САИДОВ (Ташкент),
Л.А. СКОТНИКОВ (Москва),
А.В. ТОРКУНОВ (Москва),
А.А. ТРЕБКОВ (Москва),
М.О. ХАЙТОВ (Ашхабад),
Ю.Ю. ШАТАС (Вильнюс),
В.Н. ЯКОВЛЕВ (Ижевск)

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

Главный редактор
В.П. ПАРХИТЬКО
ЧЛЕНЫ РЕДКОЛЛЕГИИ:
Л.Б. АРХИПОВА,
К.А. БЕКЯШЕВ,
И.П. БЛИЩЕНКО,
А.А. ГРОМЫКО-ПИРАДОВ,
И.И. КОТЛЯРОВ,
В.И. КУЗНЕЦОВ,
Е.Г. ЛЯХОВ,
Ю.Н. МАЛЕЕВ,
А.И. МУРАНОВ,
В.Г. НЕСТЕРЕНКО (заместитель Главного редактора, ответственный за английское издание),
Т.О. РАМИШВИЛИ,
В.А. РОМАНОВ,
Ю.М. РЫБАКОВ,
Г.П. ТОЛСТОПЯТЕНКО,
Б.Р. ТУЗМУХАМЕДОВ (первый зместитель Главного редактора),
И.Г. ФОМИНОВ,
О.Н. ХЛЕСТОВ

Этот спецвыпуск Московского журнала международного права осуществлен при финансовой поддержке Международного Комитета Красного Креста (Женева, Швейцария).

СОУЧРЕДИТЕЛИ:
МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ (УНИВЕРСИТЕТ) МИНИСТЕРСТВА ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
МЕЖДУНАРОДНОЕ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ «СОЮЗ ЮРИСТОВ»
КОЛЛЕКТИВ РЕДАКЦИИ ЖУРНАЛА

Адрес издательства: 117454, Москва, проспект Вернадского, 76
Адрес редакции: 117454, Москва, проспект Вернадского, 76
телефон: 434-94-13; телефакс: 434-94-52
Адрес английской редакции: 121019. Москва Г-19 а/я 32
НЕСТОР АКАДЕМИК ПАБЛИШЕРЗ Лтд.
телефон 737-89-61. телефакс 737-89-62.
E-mail: nestpub @ dol.ru

© Издательский отдел МГИМО (У) МИД РФ.
© "Московский журнал международного права".
Свидетельство о регистрации № 01130 от 25 мая 1992 г.

Московский журнал международного права

Moscow Journal of International Law

Научно-теоретический и информационно-практический журнал

Издается с 1991 года на русском языке и с 1995 года — на английском, с 1997 года введен на обоих языках в систему INTERNET: www.diplomat.ru/mjilaw/

Специальный выпуск, декабрь 1999 года

СОДЕРЖАНИЕ

Жорж Паклизану. Предисловие 3

Катрин Рей. Женевские конвенции 1949 г. — решающий прорыв 4

Рене Козирник. Протоколы 1977 г. — важный этап развития международного гуманитарного права (МГП) 60

Тузмухамедов Б.Р. МГП и международные военные операции по поддержанию и восстановлению мира 83

Ив Сандо. Международный Комитет Красного Креста (МККК) как хранитель МГП 91

Франсуа Бюньон. Женевские конвенции от 12 августа 1949 г.: от дипломатической конференции 1949 г. к порогу нового тысячелетия 122

Мари-Клод Роберж. Новый Международный уголовный суд. Предварительная оценка 132

Коробовский Ю. Новые договоры в области МГП 139

Пьер Апраксин. Меры, принимаемые государствами на национальном уровне в целях выполнения обязательств, вытекающих из договоров по МГП, и роль консультативной службы МККК 159

Калугин В.Ю. Национальный орган содействия имплементации МГП на внутригосударственном уровне: опыт Республики Беларусь 179

Батырь В.А. Актуальные проблемы имплементации норм МГП в законодательстве Росссийской Федерации 193

"Московский журнал международного права" является правопреемником "Советского журнала международного права", созданного в 1991 году как общесоюзный журнал юристов-международников СССР. После 1992 года, выходя под названием "Московский" (по месту его издания), журнал сохранил в составе своего Редакционного совета ученых из стран, расположенных на территории бывшего СССР, и на его страницах могут находить отражение как точки зрения самих юристов, так и официальные позиции их государств.

Отбор и содержание материалов журнала определяются Редколлегией. Вместе с тем публикация материала в "Московском журнале международного права" не всегда означает, что Редколлегия разделяет точку зрения автора. При перепечатке материала или его части, а также при цитировании ссылка на наш журнал обязательна.

Предисловие

Международное гуманитарное право (МГП) или право вооруженных конфликтов, как его иногда называют, уходит корнями в древнюю историю, однако только 50 лет назад, 12 августа 1949 г., были приняты четыре Женевские конвенции; они продолжают действовать и в настоящее время. Создание Женевских конвенций было значительным достижением в области кодификации, и, следовательно, разъяснения этих гуманитарных норм.

К сожалению, сегодняшние конфликты постоянно напоминают нам о том, каким тонким и хрупким инструментом является МГП, поскольку оно не может налагать санкции и его применение зависит только от доброй воли и чувства ответственности тех, кто его применяет. Тем не менее, МГП живет. И даже хотя его не всегда соблюдают должным образом, именно оно, благодаря Женевским конвенциям, дает возможность предоставлять защиту бесчисленным жертвам конфликтов.

Представляется, что в ближайшем будущем вооруженные конфликты не перестанут быть формой решения споров. Поэтому МГП, как и любая другая отрасль права, не должно останавливаться в своем развитии, откликаясь на те потребности, для удовлетворения которых оно и было создано, обеспечивая защиту жертвам вооруженных конфликтов. Как и в 1949 г., Международному Комитету Красного Креста (МККК) принадлежит определенная роль в деле развития и конкретизации МГП. Поэтому нам хотелось бы выразить удовлетворение в связи с тем, что люди, преданные делу гуманитаризма, в их числе выдающиеся ученые, представляющие данный регион, и те, кто на практике занимается осуществлением МГП, а также сотрудники МККК, посвятившие многие годы своей жизни этой организации, любезно согласились предоставить свои работы для специального выпуска "Московского журнала международного права", посвященного пятидесятой годовщине четырех Женевских конвенций 1949 г.

Этот специальный выпуск такого уважаемого журнала стал возможен только благодаря инициативе главного редактора "Московского журнала международного права" профессора В. П. Пархитько. Мы искреннее благодарим его за то неослабное внимание, которое он уделял осуществлению этого проекта, добившись его завершения. Мы также благодарны всем сотрудникам редакции "Московского журнала международного права".

Хотелось бы выразить пожелание, чтобы опубликованные здесь статьи не только дали нам возможность отметить пятидесятую годовщину четырех Женевских конвенций, но и напомнили бы о необходимости хорошо знать и понимать обязательства, вытекающие из МГП, чтобы в конечном счете добиться их выполнения во время вооруженных конфликтов.

Жорж ПАКЛИЗАНУ,
Глава Московской региональной
делегации МККК

ЖЕНЕВСКИЕ КОНВЕНЦИИ 1949 г. — РЕШАЮЩИЙ ПРОРЫВ

Катрин Р Е Й*

I. ВСТУПЛЕНИЕ

Инициатором принятия первой Женевской конвенции 1864 г.[1], ставшей отправной точкой в развитии современного МГП, был МККК. Исходя из своего опыта, накопленного во многих вооруженных конфликтах, в которых он оказывал помощь жертвам, МККК всегда рассматривал разработку, развитие и совершенствование этого права как одно из важнейших направлений своей деятельности. Франсуа Бюньон очень наглядно показал механизм этого процесса: "деятельность, осуществляемая по инициативе МККК, является основой для развития норм, а развитие норм, в свою очередь, способствует расширению поля деятельности, которая, опять-таки, вызывает к жизни новые инициативы. Таким образом, происходит постоянное взаимодействие между развитием практической работы МККК, с одной стороны, и развитием его доктрины и гуманитарного права, с другой стороны"[2].

К моменту, когда разразилась Вторая мировая война, нормы договорного права, защищавшие жертв войны, были закреплены, в основном, в следующих документах: *Женевская конвенция от 27 июля 1929 г. об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях* (далее "Конвенция о раненых и больных"), *X Гаагская конвенция от 18 октября 1907 г. о применении начал Женевской конвенции к морской войне* ("Морская конвенция") и *Женевская конвенция от 27 июля 1929 г. об обращении с военнопленными* ("Конвенция о военнопленных"). Но два из наиболее крупных воюющих государств — СССР и Япония — не ратифицировали Конвенцию о военнопленных. Таким образом, ее требования не были юридически обязательными для сторон в конфликте ни на Восточном фронте в Европе, ни на Дальнем Востоке.

Никакие гуманитарные соглашения не содержали норм, касающихся гражданского населения, кроме статей 42—56 *Положения о законах и обычаях сухопутной войны (приложение к IV Гаагской конвенции от 18 октября 1907 г. о законах и обычаях сухопутной войны),* которые защищали население оккупированных территорий. Уже Первая мировая война, во время которой множество гражданских лиц было интерниро-

* Катрин Рей — лиценциат политологии, является сотрудником МККК, занимается историческими исследованиями

вано, депортировано или взято в заложники, показала недостаточность этого документа[3].

Что касается МККК, то он упоминался только в Конвенции о военнопленных. Помимо сформулированного в общем виде права на гуманитарную инициативу в пользу пленных, она признавала за ним особую компетенцию в отношении Центрального справочного агентства.

Мы не намерены здесь ни описывать деятельность МККК во время войны, ни вдаваться в детальное рассмотрение причин его успехов и неудач[4]. Однако два момента все же заслуживают внимания: с одной стороны, поскольку юридические основания для деятельности МККК были весьма непрочными, то очень многое он делал без таких оснований, с другой стороны, достигнутые результаты в деле помощи как военнопленным, так и беженцам, были весьма различны в зависимости от того, насколько удавалось опереться на действующее договорное право[5].

Вторая мировая война еще раз убедительно показала МККК необходимость распространения защиты, предоставляемой Конвенциями, на всех жертв конфликтов, создания действенной системы контроля и получения более прочной основы для своей деятельности, которая закрепляла бы итоги исторического развития этой деятельности и обеспечивала бы в то же время независимость Комитета.

Бесчисленные ужасы, которыми сопровождалась эта невиданная катастрофа, потрясли весь мир[6].

На четырех Женевских конвенциях 1949 г. несомненно лежит печать этой трагедии. Тем не менее, работа над составлением текстов трех из них началась уже в период между двумя мировыми войнами[7].

Действительно, со времени окончания Первой мировой войны МККК прилагал усилия к тому, чтобы обеспечить защиту гражданских лиц. Он разработал проект документа по этому вопросу к Дипломатической конференции 1929 г.[8], но государства, в то время стремившиеся запретить войну, вычеркнули этот пункт из повестки дня. Конференция ограничилась пожеланием о том, чтобы *"были проведены углубленные исследования с целью заключения Международной конвенции о положении и защите гражданских лиц, являющихся подданными неприятельского государства и находящихся на территории воюющей стороны или на территории, оккупированной ею"*[9].

Упорно следуя по намеченному пути, МККК представил проект Конвенции о гражданских лицах (далее "Токийский проект") XV Международной конференции Красного Креста в Токио в 1934 г., которая данный проект приняла и предоставила МККК полномочия подготовить с согласия швейцарского правительства проведение Дипломатической конференции. После ряда проволочек, вызванных нежеланием государств активно включиться в работу, только в июне 1939 г. швейцарское правительство смогло объявить о созыве Дипломатической

конференции, которую планировалось провести в начале 1940 г. Но было уже поздно: началась война, сделавшая мероприятие подобного рода невозможным.

Усилия МККК по развитию МГП не ограничивались заботой о судьбе гражданских лиц, являющихся подданными неприятельского государства. Международный Комитет занимался и регулированием использования санитарной авиации во время войны, а также вопросами защиты гражданского населения от воздействия войны, в частности, войны в воздухе. Далее, поскольку ощущалась необходимость пересмотреть основные документы — Конвенцию о больных и раненых и Морскую конвенцию — и принять во внимание опыт войны в Эфиопии и гражданской войны в Испании, МККК разработал, с помощью квалифицированных экспертов, ряд документов в целях развития существующего права. Так, накануне Второй мировой войны для представления на рассмотрение государствам уже были готовы пять документов[10].

Напомним также о том, что еще в 1921 г. X Международная конференция Красного Креста в Женеве приняла резолюцию, в которой в соответствии с принципами Красного Креста утверждалось право всех жертв гражданских войн, общественных беспорядков и революционных волнений на получение помощи[11]. Эта резолюция послужила основой для деятельности МККК во время гражданских войн в Верхней Силезии (1921 г.), Ирландии (1921—1922 гг.) и Испании (начиная с 1936 г.). Ознакомившись с итогами этой работы, XVI Международная конференция Красного Креста в Лондоне (1938 г.) приняла новую резолюцию, которая подтверждала резолюцию, принятую в 1921 г. и предлагала МККК "*продолжить в общем плане, основываясь на своем практическом опыте, изучение проблем, встающих перед Красным Крестом в связи с гражданскими войнами, и представить результаты исследований на следующей Международной конференции Красного Креста*"[12].

В годы Второй мировой войны[13] МККК сосредоточился в основном на деятельности по предоставлению помощи и защиты. Однако, помня о своем долге развивать МГП, МККК не терял из виду необходимости сразу по окончании боевых действий сопоставить подготовленные проекты с уроками войны[14] и начал подбирать для этого необходимую документацию.

II. ПОДГОТОВИТЕЛЬНЫЕ РАБОТЫ

1. Меморандумы от 15 февраля и от 5 сентября 1945 г.

15 февраля 1945 г., то есть задолго до окончания военных действий, МККК направил правительствам и национальным обществам Красного Креста[15] меморандум, в котором он сообщил им о своем намерении

пересмотреть конвенции и заключить "*новые соглашения, относящиеся к сфере деятельности Красного Креста*".

Меморандум рекомендовал принять выработанные им план и метод работы и, в первую очередь, приглашал к сотрудничеству в сборе необходимой документации[16].

Что касается метода работы, МККК намеревался следовать по пути, аналогичному тому, который привел к заключению двух Женевских конвенций 1929 г. и сделал возможным созыв не состоявшейся в 1940 г. Дипломатической конференции. Это предполагало сбор максимально полной предварительной информации, позволившей бы выявить области, в которых право нуждается в дополнении, подтверждении или изменении; разработку с помощью правительственных экспертов, обществ Красного Креста и других обществ помощи проектов конвенций; вынесение проектов на рассмотрение Международной конференции Красного Креста, а затем и Дипломатической конференции с целью их принятия.

План работы, предлагаемый МККК, включал в себя, с одной стороны, пересмотр действующих Конвенций, то есть обеих Женевских конвенций 1929 г. и X Гаагской конвенции 1907 г. и, с другой стороны, разработку новых конвенций по следующим вопросам; создание санитарных зон и местностей; применение начал Конвенции о раненых и больных к воздушной войне (санитарная авиация); защиты гражданского населения от последствий войны (в том числе защиты гражданских больниц).

Меморандум напоминал о том, что по всем вопросам, кроме Конвенции о военнопленных, уже имелись проекты документов, которые надлежало переработать с учетом опыта войны.

Однако, берясь за эту работу, МККК предвидел определенные трудности. Первая заключалась в видимой несвоевременности постановки такой задачи в момент, когда до заключения мира было уже рукой подать. Как отметил Макс Хубер[17], хотя "*Красный Крест признает приоритетность усилий по предотвращению войны, именно на его плечи ложится неблагодарная задача, связанная с необходимостью предусматривать возможность ее (войны) возникновения*". МККК помнил о трудностях такого рода, с которыми он столкнулся после Первой мировой войны. В особенности же озабоченность МККК вызывали, и в этом заключалась вторая трудность, развитие средств ведения боевых действий и тотальный характер войны. В этой связи Макс Хубер задавался вопросом о том, "остается ли вообще в условиях тотальной войны место для гуманитарных норм"[18].

В своем циркуляре, разосланном 5 сентября 1945 г., то есть месяц спустя после атомной бомбардировки Хиросимы, МККК привлек внимание национальных обществ к этим серьезным проблемам:

"(...) *Главное же состоит в том, что развитие авиации и возросшая эффективность бомбардировок делают практически неприменимыми проводимые ранее различия в пользу категорий лиц, на которых должна распространяться специальная защита, например, гражданское население. Роковые последствия такого развития средств ведения войны, а значит, и самой войны, еще больше усугубляются применением достижений ядерной физики, породившей оружие беспрецедентной эффективности. (...)*

В прошлом война выступала в основном как противостояние сражающихся армий. Сегодня же она стала тотальной мобилизацией всех сил и возможностей нации, то есть всего народа, против неприятельского государства (...). Это ставит перед человечеством вопрос принципиальной важности и делает необходимым принятие серьезных решений нравственного порядка.

Тот факт, что Женевская конвенция гарантирует раненому или больному солдату, а также неприятельскому военнослужащему, оказавшемуся в той же ситуации, защиту жизни и право на получение медицинской помощи, а забота о физическом и моральном состоянии воинов, захваченных противной стороной, является содержанием Конвенции об обращении с военнопленными, означает, что оба документа провозглашают абсолютную неприкосновенность неприятеля, выведенного из строя, и признают достоинство личности. Защита гражданского населения должна строиться на аналогичных принципах. Ту же цель преследуют усилия, предпринимаемые Красным Крестом, по доставке всевозможной помощи — продовольствия, одежды, необходимых лекарств — детям, женщинам и старикам на оккупированных территориях (...)

Тотальная война вызвала к жизни новые технические средства. Следует ли признать в связи с этим, что личность перестанет пользоваться правовой защитой и будет рассматриваться отныне исключительно как простая составляющая сражающихся общностей? Это означало бы крушение принципов, лежащих в основе международного права, призванного обеспечить физическую и моральную защиту личности (...)[19].

Убедившись в том, что его предложения были благожелательно приняты правительствами и национальными обществами, МККК приступил к работе. В этих целях он создал юридический отдел, в котором вскоре уже работало двенадцать сотрудников. Правда, всего половина из них занималась исключительно вопросами пересмотра Конвенций (остальные работали над Общим докладом МККК о его деятельности в годы Второй мировой войны). Данный отдел находился в подчинении Юридической комиссии, усиленной за счет включения в ее состав сначала Макса Хубера, а затем Жана Пикте[20], которые в разное время руководили ее деятельностью. Сегодня, по прошествии многих лет, мы

можем по достоинству оценить важность этих решений для последующей работы и, в более общем плане, роль МККК в развитии МГП.

2. Предварительная конференция обществ Красного Креста

С целью обмена мнениями между национальными обществами об основных аспектах их работы во время войны МККК в сентябре 1945 г[21]. провел *Предварительную конференцию национальных обществ Красного Креста, посвященную разработке Конвенций и различным вопросам работы Красного Креста* (далее — Предварительная конференция обществ Красного Креста)[22]. Эта встреча, как это явствует из самого ее названия, большое место уделила вопросам гуманитарного права. В самом деле, цель МККК состояла в обобщении опыта национальных обществ, приобретенного в годы войны в сферах, относящихся к их компетенции. В порядке подготовки обсуждения он представил обширную документацию[23], которой дополнили доклады национальных обществ.

Предварительная конференция обществ Красного Креста состоялась в Женеве с 26 июля по 3 августа 1946 г. В ней приняли участие более 140 делегатов, представлявших 45 национальных обществ и Лигу обществ Красного Креста (далее "Лига"). Среди обществ, не приславших своих делегатов, следует упомянуть Союз обществ Красного Креста и Красного Полумесяца СССР, который критиковал позицию, которой МККК придерживался во время войны[24], а также Общества Красного Креста Германии и Японии.

МККК представил на рассмотрение Совещания свои предложения и предварительные проекты, касающиеся пересмотра Конвенции о раненых и больных и изучения вопроса о так называемых "смежных" положениях — о Морской конвенции, положения о гражданской авиации, санитарных зонах и местностях, защите гражданских больниц, а также некоторых вопросах, связанных с пересмотром Конвенции о военнопленных и заключением конвенции о защите гражданских лиц. МККК решил воспользоваться этой возможностью для того, чтобы снова поднять вопрос о защите жертв гражданских войн, и предполагал вернуться к нему в ходе работы Совещания[25].

Предложения МККК в целом были восприняты положительно.

Для продолжения работы было решено создать *Специальную комиссию национальных обществ Красного Креста по разработке проектов новых Конвенций* (далее Комиссия обществ Красного Креста), работающую в тесном контакте с МККК. Предполагалось, что Комитет будет представлять на ее рассмотрение разрабатываемые им документы, по мере их готовности, и только затем передавать их национальным обществам. Назначение членов Комиссии относилось к ведению Исполнительного комитета Лиги.

По итогам обсуждения на Предварительном совещании обществ Красного Креста был составлен аналитический доклад, в котором по каждой теме представлялись достигнутые результаты, а также итоговый отчет[26].

3. Совещание правительственных экспертов, посвященное разработке Конвенций, касающихся защиты жертв войны

Предложение о проведении встречи представителей национальных обществ Красного Креста совпало по времени с намерением провести совещание экспертов в области обращения с военнопленными и интернированными гражданскими лицами, причем побудили МККК к этому представители союзных государств, занимавшие во время войны крупные посты, в ведении которых находились эти вопросы. МККК прозондировал мнение на этот счет пяти великих держав — Китая, США, Франции, Великобритании и СССР, без поддержки которых такой проект не имел бы никаких шансов на осуществление. Он предложил, чтобы в этой встрече, которая носила бы подготовительный и неофициальный характер и должна была состояться в начале 1946 г., приняли участие эксперты пяти вышеупомянутых держав, а также около десяти других союзных государств, удерживавших во время войны значительное число военнопленных и интернированных гражданских лиц, в то время как их собственные подданные находились в руках неприятеля. Ссылаясь на свой меморандум от 15 февраля 1945 г., МККК предложил на первом этапе ограничиться обменом мнениями о пересмотре Конвенции о военнопленных, а также о возможной разработке новой конвенции о гражданских лицах, являющихся подданными неприятельского государства (далее Конвенция о гражданских лицах), оставив за собой возможность проведения в дальнейшем других встреч с привлечением экспертов стран, не принявших участия в первом совещании[27].

США, Франция, Великобритания и Китай положительно отреагировали на предложение МККК, причем три первые страны уточнили в своих ответах, что занимаются подготовкой предварительной документации[28]. В ответе СССР говорилось, что Союз обществ Красного Креста и Красного Полумесяца еще не сформулировал свою окончательную позицию по этому вопросу, что лишает его возможности принять участие в совещании экспертов[29].

Кроме этого, между Францией и Великобританией существовали разногласия относительно повестки дня встречи. В ответе Франции упоминался исключительно пересмотр Конвенции о военнопленных. В свою очередь, Великобритания предложила заняться также пересмотром Конвенции о раненых и больных, но отложить на более поздний срок разработку Конвенции о гражданских лицах, в связи с которой возникал ряд новых проблем[30].

Желая не допустить того, чтобы рассмотрение вопроса о граждан-

ских лицах снова бесконечно откладывалось от конференции к конференции, как это имело место в период между двумя мировыми войнами, в результате чего к моменту открытия военных действий практически не было договоров, которые предоставляли бы им защиту, и опасаясь, поскольку уже начиналась холодная война, что может разразиться новый вооруженный конфликт, МККК предпринял определенные шаги в отношении Великобритании и других заинтересованных держав с тем, чтобы этот вопрос, имевший по его мнению первостепенное значение, не был исключен из повестки дня[31]. Он предложил им рассмотреть одновременно три темы: раненые и больные, военнопленные и гражданские лица. Обосновывая свою позицию, МККК заявил, что, учитывая тот факт, что интернированные гражданские лица пользовались во время войны обращением, аналогичным тому, которое предоставлялось военнопленным, по его мнению, было бы логичным рассмотреть параллельно статус этих двух категорий жертв[32].

Франция и Великобритания согласились с этими аргументами[33], и 26 июля 1946 г. МККК объявил о созыве запланированной встречи. Провести ее было решено весной 1947 г., то есть на год позднее, чем первоначально предполагалось, чтобы дать всем правительствам время собрать необходимую документацию. Направить своих экспертов в Женеву было предложено пяти великим державам, а также тринадцати другим странам: Австралии, Бельгии, Бразилии, Греции, Индии, Канаде, Нидерландам, Новой Зеландии, Норвегии, Польше, Чехословакии, Югославии и Южно-Африканскому Союзу.

Поскольку в тот момент уже шли переговоры о заключении мирных договоров между союзными державами, с одной стороны, и, с другой стороны, Болгарией, Венгрией, Италией, Румынией и Финляндией, МККК задается вопросом о возможности приглашения на Совещание экспертов и представителей упомянутых пяти государств[34]. Он решил прозондировать мнение на этот счет пяти великих держав[35], поскольку именно с ними с самого начала проводились консультации относительно самого принципа совещания и порядка его работы. В своих посланиях МККК указал, что если хотя бы у одной из великих держав возникнут возражения против расширения круга участников, он будет придерживаться первоначального плана. США и Великобритания ответили отрицательно[36] на основании того, что заинтересованные государства не располагают достаточным временем для того, чтобы подготовиться надлежащим образом, а остальные три великие державы — положительно.

В результате МККК отказался от идеи вышеупомянутых приглашений, но ему все же хотелось воспользоваться опытом и услышать мнение всех остальных государств, участвовавших в недавнем конфликте либо в качестве воюющей стороны, либо как державы-покровительницы[37]. Исходя из этого, 28 февраля 1947 г. МККК направил им подготовительные материалы[38] к Совещанию экспертов и предложил им поделиться

своими замечаниями и предложениями, выразив со своей стороны готовность к переговорам со всеми, кто этого пожелает[39]. Та же подготовительная документация была передана национальным обществам Красного Креста, чтобы облегчить для них изучение соответствующих тем в преддверии XVII Международной конференции Красного Креста, которая должна была состояться в Стокгольме в 1948 г.

Около восьмидесяти экспертов из пятнадцати стран, то есть из всех приглашенных государств за исключением СССР, Греции и Югославии, приняли участие в *Совещании правительственных экспертов, посвященном разработке Конвенций, касающихся защиты жертв войны* (далее Совещание экспертов), состоявшемся в Женеве с 14 по 26 апреля 1947 г.[40] Неоднократные попытки МККК побудить СССР принять участие в Совещании остались безрезультатными[41]. Не помог и перенос даты его созыва. Со своей стороны, Югославия незадолго до открытия Совещания довела до сведения МККК свое несогласие с его точкой зрения относительно методов пересмотра Конвенций[42]. Отсутствие Греции объяснялось техническими проблемами, возникшими в самый последний момент.

Целью как Предварительной конференции Красного Креста, так и Совещания экспертов было обменяться мнениями и поделиться опытом применения Конвенций во время Второй мировой войны, выявить их недостатки и определить возможности их устранения. Уже в своей речи на открытии Совещания Макс Хубер подчеркнул главную задачу этой встречи. Отметив, что Женевские конвенции 1929 г. и X Гаагская конвенция, относящиеся исключительно к личному составу вооруженных сил не свободны от недостатков, которые надо устранить, он сказал:

"С другой стороны, практически нет договорных норм, которые защищали бы отдельных гражданских лиц и гражданское население в целом. Есть, правда, ряд положений Гаагской конвенции о законах и обычаях сухопутной войны, призванных обеспечить защиту населения оккупированных территорий. Однако уже война 1914—1918 гг. выявила их неспособность предотвратить злоупотребления ввиду недостаточно четкого ограничения полномочий оккупирующей державы. К тому же касались они только оккупированных территорий и не затрагивали статуса гражданских лиц в неприятельских странах. Кроме этого, они, естественно, не учитывают новых методов ведения войны, а именно, технических, политических и экономических методов, присущих так называемой тотальной войне. (...)

В современной войне гражданские лица подвергаются опасности практически в той же степени, что и личный состав вооруженных сил, и становятся к тому же объектом очень жестких чрезвычайных мер. Трагические события последней войны в высшей степени взволновали общественное мнение всех стран (...). Со всех сторон раздаются требования о срочном принятии серьезных мер, чтобы не допустить повторения подобных фактов в будущем (...). Необходимо все сделать для того, чтобы

Стокгольмская конференция, а затем и Дипломатическая конференция принесли положительные результаты в этой области и чтобы Конвенция смогла вступить в силу в ближайшем будущем. Не следует закрывать глаза на трудность решения этой проблемы и ее деликатный характер, но в то же время нужно признать, что, подобно запрещению некоторых новых видов оружия, она имеет огромное значение"[43].

На рассмотрение Совещания экспертов были вынесены три темы: пересмотр Конвенции о раненых и больных и смежных положений[44]; пересмотр Конвенции о военнопленных; разработка конвенции о статусе и защите гражданских лиц во время войны.

По всем трем пунктам Совещанию предстояло сформулировать в принципиальном плане изменения, которые надлежало внести в действующие документы, и уточнить содержание новых положений для включения их в существующие и будущие Конвенции. Для документации, подготовленной МККК[45], которая представляла собой три тома — по одному на каждый пункт, была характерна разная степень проработанности, в зависимости от темы. По степени готовности проект, касающийся военнопленных, далеко превосходил остальные. Несмотря на большое значение, придававшееся МККК вопросу о гражданских лицах, хуже всего дело обстояло как раз с этим документом ввиду сложности данной проблемы.

Действительно, речь шла о совершенно новом деле. В то время как Женевские конвенции до этого касались исключительно членов личного состава вооруженных сил, то есть четко очерченной и подчиняющейся строгой дисциплине категории, новая Конвенция должна была распространить свое действие на неорганизованную массу гражданских лиц. В дополнение к тому, что, как и предыдущие Конвенции, она была призвана обеспечить защиту лиц, ставших жертвами войны (раненых, военнопленных), ей надлежало воспрепятствовать тому, чтобы эти люди стали жертвами. Однако, если раненых и военнопленных можно считать не представляющими более угрозы, этого нельзя сказать о гражданских лицах, которые в состоянии причинить ущерб[46]. Так что МККК вступал на путь, продвигаться по которому следовало бы с особой осторожностью, и он не считал себя вправе при существовавшем тогда уровне проработанности темы выступать со своим собственным заранее составленным проектом конвенции[47].

Мы не будем вдаваться в детали дискуссии по существу вопроса. Однако, чтобы понять, каким образом МККК в конечном счете удалось разработать четыре проекта Конвенций, надлежит принять во внимание следующие факты, касающиеся так называемых "смежных" по отношению к Конвенции о раненых и больных положений. Как и Предварительная конференция обществ Красного Креста, Совещание экспертов подтвердило необходимость распространить защиту на раненых и больных гражданских лиц, а также на гражданские больницы и обслуживающий их персонал, на основании тех же гуманитарных принципов,

которые действуют для военнослужащих и военных госпиталей. Совещание экспертов предложило включить новые в этом смысле положения в Конвенцию о гражданских лицах. Что касается санитарной авиации, участники Совещания сочли, что достаточно будет дополнить соответствующую статью Конвенции о раненых и больных и что нет оснований составлять особую конвенцию по этому вопросу. Положения же, касающиеся санитарных местностей (Совещание экспертов исключило зоны, но они снова появятся в ходе его работы), должны быть включены в Конвенцию о раненых и больных, а также в планируемую конвенцию о гражданских лицах, в зависимости от того, предназначены ли они служить в качестве безопасных зон для военнослужащих или для гражданских лиц.

Кроме этого, следует упомянуть исключительно важный факт, заключающийся в том, что Совещание экспертов последовало рекомендации МККК и высказалось за принцип применимости Конвенции в случае возникновения гражданской войны на территории любой из Высоких Договаривающихся Сторон.

Наконец, желая приблизить завершение работы, Совещание экспертов высказалось за то, чтобы сообщить правительствам о своем пожелании относительно скорейшего созыва, до 30 апреля 1948 г., Дипломатической конференции. Правда, при этом не был учтен тот факт, что Международная конференция Красного Креста должна была состояться в Стокгольме в августе 1948 г.

Как и после проведения Предварительной конференции обществ Красного Креста, по итогам Совещания экспертов было составлено два отчета[48]. Один из них, итоговый, был передан всем государствам и национальным обществам, а другой, аналитический, в начале 1949 г. был направлен правительствам стран, представленных на Совещании экспертов, а также национальным обществам — членам Специальной комиссии обществ Красного Креста.

За Совещанием экспертов последовала еще одна встреча консультативного характера, в которой с 9 по 12 июня 1947 г. приняли участие правительственные эксперты четырех стран, не приглашенных на вышеупомянутое Совещание и положительно откликнувшихся на предложение МККК встретиться с заинтересованными сторонами и обсудить различные вопросы, поднятые в документации. Это были представители Австрии, Венгрии, Румынии и Швейцарии, к которым присоединился представитель правительства Греции, не принявший участия в апрельском Совещании из-за непредвиденной задержки. С согласия Контрольного совета по Германии[49] МККК вошел в контакт и с рядом немецких экспертов, которые ознакомились с его документацией и представили свои письменные комментарии[50].

В начале мая МККК довел пожелание правительственных экспертов относительно ускорения созыва Дипломатической конференции до сведения швейцарского правительства, депозитария обеих Женевских

конвенций 1929 г., с тем, чтобы оно могло рассмотреть совместно с другими заинтересованными правительствами, в том числе правительством Нидерландов, депозитарием X Гаагской конвенции 1907 г., возможные меры по выполнению этого пожелания[51].

Что касается движения Красного Креста, МККК проинформировал об этом пожелании графа Фольке Бернадотта, председателя Постоянной комиссии, к ведению которой относился созыв Международных конференций Красного Креста, и г-на Безила О'Коннора, председателя Совета управляющих Лиги, которая назначала членов Специальной комиссии обществ Красного Креста. Вопрос досрочного созыва Дипломатической конференции касался обеих инстанций. МККК заверил их, что если Дипломатическая конференция действительно состоится раньше намеченного срока, он примет все необходимые меры для того, чтобы до этого у национальных обществ была возможность высказаться по содержанию проектов Конвенций[52]. Наконец, вышеупомянутое пожелание вместе с итоговым отчетом о работе Совещания правительственных экспертов было передано всем правительствам и национальным обществам[53].

Специальная комиссия обществ Красного Креста собралась в Женеве с 15 по 16 сентября 1947[54] под председательством Трюши де Варенна, администратора французского Красного Креста. В ее состав входили представители одиннадцати стран: Австралии, Бельгии, Великобритании, Греции, Китая, Мексики, Перу, Польши, США, Франции и Швеции. Она одобрила всю работу, проделанную МККК, и сформулировала ряд полезных предложений.

4. Навстречу Второму совещанию экспертов?

Отметим, что пожелание Совещания экспертов, носившее на себе отпечаток некоторой эйфории, царившей на этой встрече, в недостаточной степени учитывало длительность дипломатических процедур и многочисленность вопросов, связанных с Конвенциями, которые требовали дополнительного изучения. Особенно это касалось проблемы гражданских лиц.

В дипломатическом плане Федеральный совет Швейцарии, заручившись согласием правительства Нидерландов, выявил намерения примерно тридцати государств относительно пожелания правительственных экспертов ускорить созыв Дипломатической конференции.

Параллельно с этими шагами французское правительство предложило до Дипломатической конференции провести еще одно совещание экспертов, надеясь добиться участия в нем представителей СССР и стран Восточной Европы, для чего оно предприняло ряд неофициальных шагов в этом направлении. Однако от этого намерения пришлось отказаться ввиду несогласия СССР, по мнению которого проблемы,

связанные с пересмотром Конвенций, сначала следовало рассмотреть на Международной конференции Красного Креста.

В целом же зондаж, предпринятый Берном, показал, что большинство правительств относились отрицательно к предложению ускорить созыв Дипломатической конференции, что в некоторых случаях расходилось с мнением представителей соответствующих стран, высказанным на Совещании экспертов. Например, Великобритания согласилась на проведение Дипломатической конференции в апреле 1948 г. и на то, чтобы пересмотреть все три действовавшие тогда Конвенции, но высказалась против заключения на ней Конвенции о гражданских лицах, поскольку, по мнению Лондона, этот вопрос еще не созрел. Это, естественно, не могло не волновать МККК.

В результате на повестке дня снова оказалась идея проведения второго совещания экспертов, правда, не до Международной конференции Красного Креста, а между ней и Дипломатической конференцией, в целях дополнительного обмена мнениями, в том числе по поводу проекта Конвенции о гражданских лицах.

МККК держался в стороне от этих дипломатических переговоров, однако, освободившись от эйфории, которой он первоначально поддался на Совещании экспертов, он отдавал себе отчет в том, что многое еще предстояло сделать для улучшения проектов Конвенций, и что, возможно, не следовало торопиться с созывом Дипломатической конференции: пусть лучше она состоится позднее, но позволит рассмотреть одновременно все Конвенции. Кроме того, в своих оценках МККК исходил из того, что странам, которые продолжают удерживать военнопленных и оккупировать территории, будет непросто, пока сохраняется эта ситуация, подписать Конвенции, осуждающие их политику. Напомним, что всех военнопленных предполагалось репатриировать до конца 1948 г.[55]

Сделать официальное заявление о своем намерении провести в Швейцарии в конце 1948 г. или в начале 1949 г. Дипломатическую конференцию по вопросу о пересмотре обеих Женевских конвенций 1929 г., X Гаагской конвенции 1907 г., и о заключении новой конвенции о статусе гражданских лиц во время войны швейцарское правительство смогло 11 мая 1948 г. Письмо правительствам сопровождал меморандум, в котором напоминались основные вехи развития МГП после Международной конференции Красного Креста, состоявшейся в Токио в 1934 г. В заключение в меморандуме говорилось: "*остается вопрос о целесообразности проведения встречи правительственных экспертов в период между Стокгольмской конференцией и Дипломатической конференцией. Именно на основании результатов обсуждения, которое состоится в Стокгольме, можно будет лучше всего судить о целесообразности совещания экспертов и, возможно, принять решение на этот счет.*

По этим причинам Швейцария не сможет до следующего сентября определить дату созыва Дипломатической конференции"[56].

В любом случае, МККК использовал время после Совещания экспертов в апреле 1947 г. для продолжения своих изысканий и совершенствования проектов Конвенций, особенно той, которая касалась гражданских лиц. В середине мая 1948 г. он передал всем правительствам и национальным обществам Красного Креста том[57], содержавший три проекта пересмотренных конвенций (о раненых и больных, о морской войне, о военнопленных) и один проект новой конвенции (о гражданских лицах), а также введение, в котором описывалась история вопроса. Для подготовки этих документов потребовалось три года работы.

5. XVII Международная конференция Красного Креста

XVII Международная конференция Красного Креста (далее XVII Конференция) работала в Стокгольме с 20 по 30 августа 1948 г. под председательством графа Фольке Бернадотта, президента Красного Креста Швеции[58]. На ней присутствовали представители 52 национальных обществ и 50 правительств. СССР, Болгария, Польша, Румыния, Чехословакия и Югославия воздержались от участия в Конференции.

Мотивы, которыми при этом руководствовался СССР, касались преимущественно МККК, который, по его словам, *"не протестовал во время войны против преступлений фашистов и грубейших нарушений международных конвенций... правительством гитлеровской Германии"*[59], а также вопросов участия в Конференции, в том числе франкистского правительства Испании. Отказ вышеуказанных стран направить своих представителей на Конференцию побудил ее участников принять резолюцию XVI, озаглавленную "Обращение к правительствам и национальным обществам, отсутствующим на Конференции", в которой была выражена "надежда на то, что Правительство Союза Советских Социалистических Республик и Союз обществ Красного Креста и Красного Полумесяца СССР, а также правительства и национальные общества, не участвующие в этой Конференции, внесут свой вклад в разработку Конвенций Красного Креста, которая является целью XVII Международной конференции"[60].

XVII Конференция приняла все четыре проекта Конвенций, внесены в них ряд изменений, и попросила МККК обеспечить их передачу правительствам с тем, чтобы их можно было обсудить на предстоящей Дипломатической конференции[61]. Кроме того, Конференция приняла Общую рекомендацию, в которой она:

"(...) констатирует, что эти проекты, в том числе проект новой Конвенции о защите гражданских лиц, отвечают сокровенным чаяниям народов мира и уточняют нормы защиты, на которую имеет право каждый человек,

(...) особо привлекает внимание правительств к настоятельной необходимости обеспечить реальную защиту гражданских лиц во время войны

посредством Конвенции, отсутствие которой так ощущалось во время последней войны, и рекомендует всем правительствам уже сейчас, не дожидаясь принятия этой Конвенции, в предусмотренных случаях применять ее принципы,

рекомендует всем правительствам как можно скорее собраться на Дипломатическую конференцию для принятия и подписания документов, которые она (XVII Конференция) одобрила"[62].

Следует упомянуть и о резолюции XXIII, касающейся пресечения нарушений Конвенций. По этой теме МККК представил доклад. В данной резолюции XVII Конференция выразила пожелание, чтобы МККК "продолжил работать над этой важной темой и представил свои предложения на одной из следующих конференций"[63].

Как и предусматривалось, швейцарское правительство использовало XVII Конференцию как возможность установить контакт с другими правительственными делегациями и обсудить с ними дату созыва Дипломатической конференции и желательность проведения подготовительной конференции. Выяснилось, что Великобритания считала такую встречу целесообразной, а США — нет[64].

Три недели спустя, 20 сентября 1948 г., Швейцария сделала заявление о дате и месте созыва Дипломатической конференции — 25 марта 1949, Женева. Предусматривалось, что после нескольких недель заседаний, когда будут готовы окончательные редакции документов, в ее работе наступит перерыв на время, необходимое для того, чтобы делегации могли связаться с правительствами своих стран и получить от них инструкции, после чего состоится вторая сессия Конференции, посвященная преимущественно подписанию новых Конвенций[65].

Такое решение, найденное швейцарским правительством, обладало преимуществами предварительной конференции и в то же время должно было, по его расчетам, позволить избежать ее нежелательных последствий, а именно, переноса на несколько месяцев Дипломатической конференции. Последнюю, по техническим причинам, все же пришлось отсрочить на месяц, и она открылась 21 апреля 1949 г[66].

В приглашении швейцарского правительства никак не упоминались ни МККК, хотя предполагалось его участие в качестве эксперта, ни XVII Конференция, чтобы не дать СССР и странам Восточной Европы повода не прислать своих представителей на Дипломатическую конференцию[67].

Что касается МККК, после Стокгольмской конференции его первой заботой стала редакция текстов проектов Конвенций в том виде, в котором они были одобрены XVII Конференцией после внесения соответствующих поправок. В начале ноября эти тексты были переданы всем правительствам и национальным обществам, которым было предложено в случае появления у них новых предложений направлять их в адрес МККК[68].

В то же время МККК продолжал исследовательскую работу, начатую три года назад. На основании мандата, полученного от XVII Конферен-

ции, при содействии нескольких специалистов, собравшихся в Женеве, он готовил проекты статей о пресечении нарушений Конвенций, внося в тексты редакционные изменения, необходимость в которых возникла в связи с поправками, принятыми на XVII Конференции. В результате этой заключительной стадии работы над проектами, на которой учитывались последние по времени предложения национальных обществ, был опубликован документ, озаглавленный *Замечания и предложения*[69], который в середине марта 1949 г. был передан национальным обществам и другим заинтересованным учреждениям.

Тем временем, 15 января 1949 г., швейцарское правительство направило всем участникам Дипломатической конференции официальную документацию, состоящую из четырех брошюр, по одной на каждую Конвенцию, где в виде сводной таблицы были представлены действующий документ, проект, представленный МККК на XVII Конференции, и текст, принятый в результате Стокгольмской встречи.

III. ХОД ДИПЛОМАТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ

Дипломатическая конференция по вопросу о принятии международных конвенций, призванных обеспечить защиту жертв войны (далее Дипломатическая конференция), открывшаяся 21 апреля 1949 г., заседала в Женеве, во дворце Генерального Совета под председательством федерального советника Макса Петипьера, руководителя Федерального политического департамента[70]. Она завершилась 12 августа 1949 г. принятием четырех Женевских конвенций.

На ней были представлены шестьдесят четыре страны, то есть абсолютное большинство государств мира, из них пятьдесят девять[71] — полноправными делегатами, а пять — наблюдателями[72]. СССР объявил, что будет участвовать в Конференции за несколько дней до ее открытия[73], а за ним и все страны Восточной Европы, которые направили в Женеву либо делегатов, либо наблюдателей. Из главных участников Второй мировой войны не было только Германии, которая в тот момент была лишена своих суверенных прав[74]. Что касается Японии, она была представлена наблюдателями.

Среди наблюдателей были также семь межправительственных организаций, чья деятельность была так или иначе связана с предметом Конвенций[75].

МККК был допущен к участию в Дипломатической конференции в качестве эксперта с самого начала , а Лига — через три недели после ее открытия[76].

Предложение направить приглашение МККК было внесено Максом Петипьером от имени швейцарской делегации на неофициальной встрече глав делегаций, проведенной накануне открытия Конференции[77]. Главы делегаций были едины во мнении, что это во многом облегчит

работу Конференции, и предложение об этом было официально принято на пленарном заседании 21 апреля. В приглашении, направленном МККК, Макс Петипьер писал, что, приняв такое решение, "*Конференция хотела также отметить чрезвычайно важную роль, сыгранную Международным Комитетом Красного Креста в подготовке проектов Конвенций*"[78].

МККК принял приглашение и назначил экспертами профессора Женевского университета и члена МККК Поля Карри, заместителя директора Жана Пикте, заведующего юридическим отделом Клода Пийу и члена юридического отдела Рене-Жана Вильгельма. Именно им на XVII Конференции было поручено прокомментировать проекты Конвенций. МККК оставил за собой право время от времени обращаться к другим своим членам и дирекции, если того потребует рассмотрение той или иной обсуждаемой проблемы либо характер рассматриваемой темы[79]. Впоследствии в состав постоянной делегации МККК вошел советник Фредерик Сиорде. Таким образом, на протяжении всей Конференции у МККК была возможность через своих делегатов выступать по вынесенным на обсуждение темам, комментировать тексты, одобренные в Стокгольме, и напоминать о гуманитарных принципах Красного Креста.

Проекты Конвенций, одобренные на XVII Конференции, были приняты в качестве единственной основы для работы Дипломатической конференции[80]. Хотя они и были подвергнуты постатейному пересмотру, их структура осталась практически неизменной.

Порядок работы Конференции был следующим: сначала проекты Конвенций тщательно анализировались специально учрежденными для этого четырьмя главными комиссиями, а также созданными ими подкомиссиями и рабочими группами. Комиссия I, которая провела 39 заседаний, занималась пересмотром Конвенции о раненых и больных и Морской конвенции, Комиссия II (36 заседаний) пересматривала Конвенцию о военнопленных, а Комиссия III (51 заседание) разрабатывала новую Конвенцию о гражданских лицах. Была и Комиссия IV, так называемая Смешанная комиссия (13 заседаний), состоявшая из представителей трех первых комиссий. Она работала над статьями, общими для всех Конвенций.

Затем проекты передавались в Координационную комиссию, задача которой состояла в том, чтобы рассматривать выводы, представленные четырьмя главными комиссиями, и выявлять случаи несостыковки, а также в Редакционный комитет. Наконец, проекты представлялись на рассмотрение Пленарной ассамблеи, которая 21 июля приступила к последнему чтению (семь заседаний с 21 апреля по 25 мая и тридцать после 21 июля)[81].

По различным свидетельствам, уровень подготовки Дипломатической конференции был беспрецедентно высоким[82]. И все же потребова-

лись четыре месяца непрерывных заседаний. В то время продолжительность Конференции, длившейся гораздо дольше предусмотренного срока, вызывала удивление[83]. Однако все признавали, что проходила она в благоприятной для работы атмосфере. Действительно, эта кажущаяся медлительность объяснялась пониманием делегатами того факта, что действенность Конвенций будет зависеть от их универсальности. Прежде чем вынести тот или иной вопрос на голосование для принятия решения большинством голосов, они старались составить документы таким образом, чтобы они получили максимально широкую поддержку. По завершении встречи Фредерик Сиорде подчеркнул, что "Дипломатическая конференция в Женеве вселила надежду во всех, кто в ней участвовал". Он сказал также: "Редко случается, чтобы Конференция, в которой участвует столько стран и которая длится многие недели, с таким упорством и терпением добивалась и добилась приемлемого для всех выражения их намерений. Нечасто среди дипломатических представителей стольких стран, придерживающихся противоположных политически и идеологических концепций, а именно так обстоит дело в настоящее время, возникает дух товарищества и откровенной дискуссии, подобный тому, который был характерен для Дипломатической конференции в Женеве". В своей заключительной речи Макс Петипьер воздал должное доброй воле, проявленной делегатами: "Несмотря на объяснимые и иногда глубокие расхождения во мнениях мы смогли работать конструктивно. И достичь этого удалось, потому что вы проявили инициативу и понимание и старались совместить веру в справедливость предлагаемых вами решений с искренним стремлением добиться осуществления целей Конференции"[84].

Плодом этих усилий стали окончательные редакции текстов следующих четырех Конвенций, которые были приняты на тридцать шестом заседании пленарной Ассамблеи[85]:

- *Женевская конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях* (Конвенция I). Принята 47 голосами при 0 "против" и 1 воздержавшемся (Израиль)
- *Женевская конвенция об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море* (Конвенция II). Принята 48 голосами при 0 "против" и 1 воздержавшемся (Израиль).
- *Женевская конвенция об обращении с военнопленными* (Конвенция III). Принята единогласно 49 делегациями, участвовавшими в голосовании.
- *Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны* (Конвенция IV). Принята 47 голосами при 0 "против" и двух воздержавшихся (Бирма и Израиль)[86].

Все четыре Конвенции датированы 12 августа 1949 г., то есть днем подписания Заключительного акта Дипломатической конференции, к которому прилагались их аутентичные тексты, а также одиннадцать резолюций, принятых Конференцией, в том числе три, касавшиеся МККК. Две из них наделяли его полномочиями; это — резолюция 3, о разработке типового соглашения о порядке задержания медицинского персонала и организации смен, и резолюция 9, посвященная введению для военнопленных ряда типовых телеграфных сообщений. Наконец, в резолюции 11 Конференция заявила о том, что "признает необходимость предоставления Международному Комитету Красного Креста регулярной финансовой поддержки"[87].

12 августа состоялось последнее заседание Дипломатической конференции, на котором полномочные представители 59 государств подписали Заключительный акт[88].

Затем шестнадцать делегаций подписали все четыре новые Конвенции, две делегации[89] подписали три Конвенции, а остальным была предоставлена возможность сделать это в течение шести месяцев.

Действительно, в конце Дипломатической конференции несколько делегаций заявили о своей готовности немедленно подписать Женевские конвенции, другие же запросили дополнительный срок, чтобы дать возможность правительствам их стран еще раз проанализировать документы. Поэтому было решено провести две официальные церемонии подписания: одну — 12 августа, на заключительном заседании, а другую — 8 декабря 1949 г.

Для второй церемонии подписания[90] во дворец генерального совета был перевезен знаменитый "алабамский" стол, на котором была подписана первая Женевская конвенция 1864 г. На этой церемонии двадцать семь делегаций подписали Конвенцию I, двадцать восемь — Конвенцию II[91], двадцать семь — Конвенцию III и двадцать семь — Конвенцию IV[92].

Книга для подписей была оставлена открытой в Федеральном политическом департаменте в Берне до 12 февраля 1950 г. К тому дню число стран, подписавших первые три Конвенции, достигло шестидесяти одной[93], а тех, которые подписали Конвенцию IV, — шестидесяти. Среди них были Китай, Франция, Великобритания и СССР.

Среди государств, направивших на Дипломатическую конференцию своих полномочных представителей, Конвенции подписали все, за исключением Бирмы, Коста-Рики и Таиланда. К ним следует добавить еще два государства — Польшу и Югославию, которые были представлены наблюдателями. Наконец, Конвенции подписали и три государства, не участвовавшие в Дипломатической конференции — Филиппины, Парагвай и Цейлон[94].

Женевские конвенции вступили в силу 21 октября 1950 г., то есть через шесть месяцев после сдачи на хранение двух первых ратификационных грамот. Первой их ратифицировала Швейцария 31 марта 1950 г., а 21 апреля за ней последовала Югославия.

IV. ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИПЛОМАТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ

Какие же основные нововведения содержатся в Женевских конвенциях 1949 г. по сравнению с ранее существовавшим МГП и с какими основными трудностями столкнулась Дипломатическая конференция?

Мы попытаемся ответить на эти вопросы при помощи краткого обзора четырех Конвенций: вначале мы остановимся на общих для них положениях, затем рассмотрим каждую Конвенцию в отдельности, и наконец, — те статьи, которые непосредственно касаются МККК[95].

Но предварительно мы хотели бы рассмотреть две проблемы общего характера, с которыми столкнулся МККК в самом начале подготовительных работ.

Первая касается методологического аспекта или юридической целесообразности: чему отдать предпочтение — детально разработанным кодексам, тщательно регламентирующим все возможные случаи, или конвенциям, которые ограничиваются основными принципами и позволяют регулировать отдельные вопросы при помощи специальных соглашений, заключаемых воюющими сторонами? МККК склонялся ко второму решению. Он предпочитал заключение конвенций простого содержания, опасаясь, что слишком детально разработанные документы будет нелегко выполнять. Однако выбор остановили на первом варианте, поскольку делегаты Дипломатической конференции стремились разрешить раз и навсегда конкретные проблемы, с которыми столкнулись их государства во время Второй мировой войны. МККК попытался смягчить эту тенденцию, с одной стороны, добившись того, чтобы в первых статьях Конвенций были записаны основные и незыблемые принципы, касающиеся гуманного обращения, уважения и неотчуждаемости прав покровительствующих лиц, а с другой — включив в приложения к Конвенциям тексты типовых соглашений и проекты положений[96].

Вставал также вопрос о том, следовало ли разрабатывать для каждой категории покровительствуемых лиц свою конвенцию или подготовить единый документ, касающийся всех жертв войны и состоящий из нескольких частей. С учетом сложности проблем, которые могло породить принятие этого второго варианта, на XVII Конференции Красного Креста было решено от него отказаться[97]. Однако не вызывает сомнения, что четыре Женевские конвенции составляют единое целое, о чем свидетельствуют общие для них положения.

1. Общие для Женевских конвенций положения

Помимо общих принципов, касающихся гуманного обращения и неприкосновенности прав покровительствуемых лиц (об этом говорится выше), речь идет о положениях, помещенных в начале и в конце каждой Конвенции. Они посвящены вопросу уважения Конвенций, условиям их применения и мерам по их имплементации, таким как контроль за выполнением и пресечение нарушений. Некоторые из них заслуживают особого рассмотрения.

Конвенции 1929 г. применялись исключительно к военному времени. В Конвенциях 1949 г. уточнялось, что речь идет о **ситуациях, требующих применения Конвенций.**

Так, в статье 2, общей, регулирующей международные вооруженные конфликты, говорится, что Конвенции применяются ко всем конфликтам между государствами *"даже в том случае, если* "одно из них *"не признает состояния войны"*[98]. Конвенции будут также применяться *"во всех случаях оккупации всей или части территории Высокой Договаривающейся Стороны, даже если эта оккупация не встретит никакого вооруженного сопротивления"*[99]. А ведь в период Второй мировой войны многим лицам отказали в предоставлении защиты, предусмотренной Конвенцией об обращении с военнопленными, в связи с тем, что удерживающая Держава утверждала, что войны не было, или отказывалась признать за противником право выступать в качестве государства[100], в результате чего Конвенции нельзя было применять.

Но наиболее значительным успехом в этой области было принятие статьи 3, общей, являющейся своего рода мини-конвенцией, в соответствии с которой стороны, принимающие участие в **немеждународном вооруженном конфликте,** обязуются уважать основные права человека.

Вопрос этот рассматривался в ходе одной из самых продолжительных и самых трудных дискуссий на Дипломатической конференции, потому что он самым непосредственным образом затрагивал национальный суверенитет государств. Настороженность некоторых участников объясняется и тем, что многие представленные на конференции государства сами сталкивались с проблемой гражданских войн, которые велись на их собственной территории или в их колониях.

Первоначально МККК предлагал, чтобы в ходе любых конфликтов немеждународного характера каждая из сторон в конфликте брала на себя обязательство применять положения Конвенций. XVII Международная конференция Красного Креста приняла это предложение, но предусмотрела в отношении Конвенции о военнопленных и Конвенции о гражданском населении дополнительное условие, в соответствии с которым неприятельская сторона также должна их соблюдать[101], кроме того, на Конференции не было сформулировано понятие гражданской войны.

Следует однако отметить, что в ходе подготовительных совещаний

это понятие трактовали буквально, не включая в него внутренние беспорядки и ситуации напряженности внутри страны. На XVII Конференции вопрос этот поднимал в основном представитель Всемирного еврейского конгресса Герарт Ригнер. Ссылаясь на события в Германии, предшествовавшие Второй мировой войне, он высказал пожелание, чтобы будущие Женевские конвенции применялись, как правило, в период "чрезвычайных ситуаций, вызванных насилием или беспорядками, направленными против национальных, расовых и религиозных групп", или чтобы был разработан новый международный договор, касающийся такого рода ситуаций. Однако эти предложения не были приняты, поскольку опасались, что, предусматривая слишком детальное толкование предлагаемого положения о гражданской войне, они ослабят его значение или даже поставят под вопрос принятие самих Конвенций, если их действие распространить на такие непростые, с трудом поддающиеся определению ситуации[102].

На Дипломатической конференции сразу же встает вопрос, что следует понимать под "вооруженным конфликтом немеждународного характера". Делегации многих государств выступают если не против любого положения, касающегося гражданской войны, то, по крайней мере, против значительного расширения сферы применения Конвенций. Они опасаются, что благодаря такому расширенному толкованию статус воюющей стороны, а то и законное признание получит горстка повстанцев или просто бандитов.

Сторонники же документа, выработанного на Стокгольмской конференции Красного Креста рассматривают его как смелый шаг. Они утверждают, что в случае, если повстанцы соблюдают нормы гуманитарного права, нельзя говорить о терроризме, анархии или хаосе.

Чтобы ограничить сферу применения Конвенций, вносятся различные предложения, содержащие ряд условий, которые должны соблюдаться той или иной стороной в конфликте. Противоречия обостряются настолько, что к приемлемому решению так и не приходят.

И все же решение было найдено благодаря французской делегации, которая предложила, чтобы во всех случаях немеждународных конфликтов применялись лишь принципы Женевских конвенций.

Положения, принятые на этой основе и включенные в статью 3, общую, излагаются следующим образом:

"*1. Лица, которые непосредственно не принимают участия в военных действиях, включая тех лиц из состава вооруженных сил, которые сложили оружие, а также тех, которые перестали принимать участия в военных действиях вследствие болезни, ранения, задержания или по любой другой причине, должны при всех обстоятельствах пользоваться гуманным обращением без всякой дискриминации по причинам расы, цвета кожи, религии или веры, пола, происхождения или имущественного положения или любых других аналогичных критериев.*

С этой целью запрещаются и всегда и всюду будут запрещаться следующие действия в отношении вышеуказанных лиц:

a) посягательства на жизнь и физическую неприкосновенность, в частности, всякие виды убийства, увечья, жестокое обращение, пытки и истязания;

b) взятие заложников;

c) посягательство на человеческое достоинство, в частности, оскорбительное и унижающее обращение;

d) осуждение и применение наказания без предварительного судебного решения, вынесенного надлежащим образом учрежденным судом, при наличии судебных гарантий, признанных необходимыми цивилизованными нациями.

2. Раненых и больных будут подбирать, и им будет оказана помощь.

Беспристрастная гуманитарная организация, такая как Международный Комитет Красного Креста, может предложить свои услуги сторонам, находящимся в конфликте.

Кроме того, находящиеся в конфликте стороны будут стараться путем специальных соглашений ввести в действие все или часть остальных положений настоящей конвенции.

Применение предшествующих положений не будет затрагивать юридического статуса находящихся в конфликте сторон".

Не вызывает сомнения, что если бы в статье 3 не было этой последней фразы, ее бы никогда не приняли.

Содержание этой статьи не соответствует предложенному МККК первоначальному проекту, который предусматривал применение Конвенций в полном объеме. Однако она значительно расширяет их сферу применения, так как применяется ко всем немеждународным конфликтам. Поскольку у проекта МККК не было никаких шансов получить одобрение государств и нужно было остановиться, за неимением лучшего, на промежуточном решении, из вариантов статьи 3, подготовленных на конференции, МККК счел необходимым отдать предпочтение вышеприведенному тексту[103].

Включение такого рода статьи в международную конвенцию явилось для того времени важным нововведением[104], которое, тем не менее, соответствовало Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 19 декабря 1948 г., и подтверждало современное направление развития международного права, признающего, что вопрос соблюдения основных прав личности уже вышел за рамки исключительно национальной юрисдикции государств[105].

Что касается **контроля за применением Конвенций,** то Конвенция "по военнопленным" 1929 г. уже предусматривала возможность прибегать к услугам **Держав-покровительниц** (ст. 86). Это положение доказало свою полезность еще во время войны, но выявились и определенные недостатки: не только ни одна договорная норма не разрешала Державам-покровительницам действовать в интересах гражданских лиц,

подданных неприятельского государства, или находящихся на оккупированных территориях, но многие военнопленные просто не воспользовались услугами ни одной Державы-покровительницы, которая могла бы защитить их интересы во время Второй мировой войны. Ведь для того, чтобы эта система эффективно действовала, необходимо существование признанных правительств. А отказ Германии признать существование многих правительств в изгнании, равно как и отсутствие какого-либо правительства в Германии после капитуляции привели к тому, что большое число жертв войны оказались лишенными защиты со стороны Державы-покровительницы. Поэтому МККК считал чрезвычайно важным, чтобы все Конвенции предусматривали осуществление контроля за их соблюдением со стороны Держав-покровительниц, а также процедуру их замены в случае невозможности выполнения ими своих обязанностей с тем, чтобы жертвы конфликта не были лишены защиты.

Содействие Держав-покровительниц в осуществлении контроля за применением правовых норм предусматривается четырьмя Женевскими конвенциями (ст. 8/8/8/9)[106]. В Конвенциях также говорится, что если на покровительствуемых лиц не распространяется или перестала распространяться деятельность Державы-покровительницы, удерживающая Держава должна обратиться к нейтральному государству или организации, представляющей полную гарантию беспристрастности, с просьбой принять на себя функции, выполняемые Державами-покровительницами. Если не удастся осуществить покровительство указанным образом, удерживающая Держава должна обратиться с просьбой к какой-либо гуманитарной организации, такой как, например, МККК, взять на себя выполнение гуманитарных функций, возлагаемых на Державы-покровительницы, или принять предложение услуг, сделанное такой организацией (ст. 10/10/10/11).

Расширяя круг организаций, которые могли бы выполнять эти функции, предполагали, что государства будут с большей готовностью соглашаться с деятельностью того или иного субститута Держав-покровительниц[107].

Что же касается **пресечения нарушений,** то события Второй мировой войны убедили МККК в том, что в новых Конвенциях этому вопросу следует посвятить целую главу.

В Конвенции о "раненых и больных" 1929 г. содержалось положение, в котором говорилось, что Высокие договаривающиеся стороны "*примут или предложат своим законодателям (...) принять необходимые меры для пресечения в военное время всех действий, противоречащих положениям настоящей Конвенции*" (ст. 29). Однако это положение "не работало", так как большинство государств недостаточно активно осуществляло законодательную деятельность в этой области. Кроме того, этого положения не было в Конвенции "о военнопленных" 1929 г., которую неоднократно нарушали в ходе последней мировой войны.

Как уже отмечалось, выполняя резолюцию XXIII XVII Международной конференции Красного Креста, МККК пригласил в Женеву в декабре 1948 г. несколько международных экспертов для углубленного рассмотрения этого вопроса. На этом совещании был разработан проект четырех новых статей, которые должны были войти в каждую из четырех Женевских конвенций[108].

На Дипломатической конференции делегация США при поддержке большого числа делегаций других стран отказалась принять за основу эти предложения МККК. Поскольку правительства ознакомились с ними незадолго до начала работы Конференции, эти делегации ссылались на отсутствие соответствующих указаний от своих правительств. Тогда делегация Нидерландов решила от своего имени официально внести эти предложения на рассмотрение Конференции[109].

Продолжительные дебаты завершились принятием общей для четырех Женевских конвенций 1949 г. статьи (ст. 49/50/129/146), которая закрепляла обязательство для Высоких договаривающихся сторон включать во внутригосударственное законодательство положения этих Конвенций. В данной статье говорится, что государства-участники должны *"ввести в действие законодательство, необходимое для обеспечения эффективных уголовных наказаний для лиц, совершивших или приказавших совершить"* указанные в последующих статьях серьезные нарушения Конвенций. *"Каждая Высокая Договаривающаяся Сторона обязуется разыскивать лиц, обвиняемых в том, что они совершили или приказали совершить то или иное из упомянутых серьезных нарушений и, каково бы ни было их гражданство, передавать их своему суду"*. Она может также *"в соответствии с положениями своего законодательства"* передать их для суда другой заинтересованной Высокой Договаривающейся стороне.

Причем, обвиняемые лица будут пользоваться гарантиями надлежащей судебной процедуры.

В проекте МККК содержались и более значительные нововведения: например, предлагалось квалифицировать серьезные нарушения как "международные преступления" и выносить эти дела на рассмотрение международного судебного органа, который предстояло учредить и компетенцию которого должны были бы признать государства-участники[110]. Однако многие делегации отвергали эти предложения, поскольку считали, что Дипломатическая конференция не должна разрабатывать нормы международного уголовного права или вмешиваться в работу, проводимую Комиссией международного права ООН в этой области[111].

Но созданная новая система, предусматривающая универсальную юрисдикцию в отношении серьезных нарушений, является все же большим шагом вперед, даже если она и позволяет национальным судебным органам пресекать указанные нарушения и если выдача обвиняемых лиц регулируется внутренними законами удерживающего их государства. Однако в том случае, если выдача такого лица не может

состояться, государство, во власти которого оно находится, должно передать его дело в свой суд[112].

2. Первая и вторая Женевские конвенции (раненые, больные и лица, потерпевшие кораблекрушение)

Первая Конвенция была заключена в 1864 г., в ней закреплен основополагающий принцип, в соответствии с которым раненые и больные военнослужащие должны пользоваться уважением и получать уход без какой-либо дискриминации по причине их национальности. В связи с этим под защитой находятся передвижные и военные госпитали, а также медицинский персонал. Отличительная эмблема красного креста на белом фоне является видимым знаком такой неприкосновенности.

Конвенция уже подвергалась пересмотру в 1906 и 1929 гг. В третий раз это произошло в 1949 г. Но речь не идет о коренной переделке документа. За исключением новых положений, общих для четырех Женевских конвенций, в ней сохраняются основные нормы, которые уточняются и приводятся в соответствие с новыми методами и средствами ведения войны.

Основное изменение касается **медицинского персонала,** статус которого давал им право на особо благоприятное обращение. Так, в соответствии с Конвенцией 1929 г. с лицами из состава этого персонала, равно как и духовного персонала, оказавшимися во власти неприятеля, нельзя обращаться как с военнопленными (ст. 9). Их запрещается держать в плену, а следует (за исключением других мер, предусмотренных специальными соглашениями) передавать той воюющей стороне, за которой они числятся (ст. 12).

Однако Вторая мировая война показала, как нелегко применять эти положения. Большая численность пленных и продолжительность плена требовали того, чтобы удерживалось определенное число специалистов-медиков и священнослужителей, которые могли бы оказывать помощь своим соотечественникам.

Участники Совещания экспертов высказали две точки зрения по этому вопросу. Одни считали, что захваченный в плен медицинский персонал в полном составе следует приравнять к военнопленным, другие выступали за то, чтобы сохранить традиционную его неприкосновенность, а удержание лиц из состава этого персонала производить в исключительных случаях.

Чтобы положить конец этому спору, Дипломатическая конференция принимает компромиссное решение, не лишенное двусмысленности: в статье 28 Конвенции I 1949 г. говорится, что лица, принадлежащие к медицинскому персоналу, и священнослужители, попавшие в плен, *"будут задерживаться лишь в той мере, в какой этого будет требовать санитарное состояние, духовные потребности и количество военнопленных"*. Эти лица *"не будут считаться военнопленными. Однако они будут*

пользоваться, по меньшей мере, преимуществами всех положений" Конвенции III об обращении с военнопленными. Предусмотрены и другие льготы, направленные на то, чтобы облегчить выполнение ими своих медицинских и духовных обязанностей. В этой статье говорится, наконец, что *"стороны, находящиеся в конфликте, договорятся по поводу возможной смены задержанного персонала и установят порядок этой смены"*.

Что же касается **защиты гражданского населения, оказывающего помощь раненым и больным,** то в Конвенциях 1949 г. эта защита была усилена.

В Конвенции 1929 г. говорится, что *"военные власти могут обращаться с призывом к человеколюбию местных жителей подбирать и ухаживать под их контролем за ранеными или больными из числа военнослужащих, предоставляя лицам, отозвавшимся на этот призыв необходимое покровительство и льготы"* (ст. 5). В соответствующей статье (ст. 18) пересмотренной Конвенции содержится дополнительное положение о том, что *"военные власти должны разрешать населению и благотворительным обществам, даже в районах вторжения или оккупированных районах, по собственному почину подбирать раненых и больных, независимо от национальности, и ухаживать за ними"*. Это важное положение: оно не позволяет оставлять без помощи военнослужащих, прыгнувших с парашютом, или же участников сопротивления. Во время Второй мировой войны часто запрещалось оказывать помощь этим категориям лиц под страхом подвергнуться самому жестокому наказанию.

Кроме того, в Конвенциях 1929 г. очень мало содержится ссылок на **Красный Крест как на организацию помощи.** В новых Конвенциях эти пробелы были восполнены, и национальные общества, равно как и МККК, получили более надежную юридическую базу для обоснования своей деятельности.

Среди других нововведений следует указать следующие: возможность создавать при помощи соглашений, заключенных между сторонами, **санитарные зоны и местности,** организованные таким образом, чтобы оградить от действий войны раненых и больных, а также персонал, на который возложены уход за этими лицами и управление этими зонами (ст. 23 и проект типового соглашения, текст которого приводится в приложении к Конвенции); пересмотр статей, касающихся **санитарной авиации,** в соответствии с которыми защита предоставляется ей на более строгих условиях с тем, чтобы предупредить злоупотребления, имевшие место во время Второй мировой войны; наконец, в Конвенции I уточняются **права и обязанности нейтральных государств,** касающиеся, с одной стороны, их деятельности по оказанию помощи на территории воюющих сторон, а с другой — отношения к покровительствуемым лицам (медицинский персонал, раненые и больные), которые могут оказаться на их собственной территории.

Положения **Женевской конвенции II,** разработанной в Гааге в 1899 г.

и касающейся применения к морской войне гуманитарных принципов, применяемых во время сухопутной войны, основываются на Женевской конвенции I. Вторая Конвенция пересматривалась в 1907 г., в 1929 г. она не претерпела никаких изменений, а это означало, что она подлежала коренной переделке.

Отсутствие современных средств опознавания, видимых с большого расстояния, явилось, по-видимому, причиной большинства нападений, которым подверглись **госпитальные суда** во время Второй мировой войны[113]. Ведь в 1907 г. военной авиации не существовало. Поэтому Дипломатическая конференция постаралась усовершенствовать **систему обозначения** госпитальных судов.

Подробное обсуждение в данной статье Конвенции II, число статей в которой значительно возросло и составило 63 (X Гаагская конвенция 1907 г. насчитывала только 28 статей) — на одну меньше, чем в Женевской конвенции I 1949 г., заняло бы слишком много места. Теперь в ней содержится практически столько же статей, что и в Конвенции, касающейся сухопутной войны; строго выдержан такой же порядок расположения статей.

Следует однако отметить, что **принцип, согласно которому медицинский персонал** не подлежит взятию в плен, сохранен в этой Конвенции в значительно большей степени, поскольку этот персонал является неотъемлемой частью госпитальных судов.

Некоторые участники Конференции считали, что Женевская конвенция I 1949 г. представляла собой шаг назад в МГП, поскольку она закрепляла принцип удержания в плену медицинского персонала, а также не содействовала развитию санитарной авиации[114]. Другие утверждали, что было бы нереально добиваться обратного. Тем не менее, Дипломатическая конференция, не желая сохранять или разрабатывать нереальные нормы, утвердила решения, которые можно было осуществить на практике[115].

Несмотря на то, что по **вопросу общего характера относительно единства и множественности эмблем** решения принято не было, он все же рассматривался на Дипломатической конференции при обсуждении проектов статей Конвенций I и II об отличительной эмблеме.

От правила о единстве эмблемы, включенного вначале в Конвенцию 1864 г., а затем в Конвенцию 1906 г., официально отступили на Дипломатической конференции 1929 г.[116], на которой в качестве отличительных знаков были утверждены эмблемы красного полумесяца и красного льва и солнца на белом фоне для стран, в которых они уже использовались (ст. 19 Конвенции "о больных и раненых" 1929 г.).

В ходе подготовительных совещаний рассматривали возможность возврата к использованию только одной эмблемы красного креста как знака, гарантирующего более эффективную защиту. Но поскольку согласия по этому вопросу достигнуто не было, XVII Международная

конференция Красного Креста не утвердила изменения, которые можно было внести в статью 19.

В ходе Дипломатической конференции 1949 г.[117] делегация Государства Израиль, созданного незадолго до созыв Конференции, начинает дискуссию, предлагая внести поправку в текст Конвенций и признать еще один знак — красный щит Давида, который использовали в качестве отличительной эмблемы медицинская служба израильских вооруженных сил и израильское национальное общество[118]. Однако израильский представитель заявляет о готовности снять свое предложение при условии, что в праве на существование будет отказано и другим дополнительным эмблемам, принятым в качестве исключения.

Представители других государств, в частности, Нидерландов[119], предлагают новые эмблемы, которые, по мнению их сторонников, являются нейтральным или не имеют никакого религиозного содержания. Альтернативные предложения вносят также МККК[120] и делегация Индии, поддержанная представителем Бирмы[121]. МККК настаивает на том, что знак красного креста является эмблемой, которой придали международный и нейтральный характер, и что он не имеет религиозного содержания, так как принцип Красного Креста — помогать всем страдающим, независимо от национальности и вероисповедания[122].

В заявлении, сделанном на пленарном заседании, Президент МККК Пауль Рюггер предостерегает против опасности, которую представляло увеличение числа защитных знаков: *"Если нынешняя Конференция признает новые символы, она откроет путь другим исключениям в будущем. Возрастающая утрата символом, означающим помощь жертвам войны, своего значения станет настоящей катастрофой, поскольку на карту поставлена защита человеческой жизни"*. Он также подчеркивает *"преимущества единого символа Красного Креста на случай, если бы решили вернуться к прошлому"*, и не рекомендует принимать новую эмблему геометрической формы. Он высказывает также опасение, что увеличение числа символов приведет к ослаблению универсального значения не только эмблемы, но и самого названия "Красный Крест".

Делегация Швейцарии, со своей стороны, приводит аргумент эффективности эмблемы красного креста: *"Лучшей эмблемой будет та эмблема, которая обладает наибольшей защитной силой (...) Будут ли соблюдены интересы [жертв конфликтов], если отказаться от эмблемы красного креста или ослаблять ее защитную функцию, постоянно лишая эту эмблему ее характера единственного и универсального символа? (...) Преимущества, которые представляет для всех сохранение всеми признанной эмблемы, не допускающее новых исключений, помимо существующих в настоящее время, превосходят для каждого государства те преимущества, которое оно могло бы получить, используя новую эмблему"*[124].

В конечном счете, принимается эта точка зрения. Предложение израильской делегации отклоняется — вначале в Комитете I, затем дважды на пленарном заседании. Также отклоняется предложение,

выдвинутое делегацией Индии, заключающееся, в частности, в том, чтобы рассмотреть вопрос об использовании в качестве новой эмблемы знака геометрической формы. Несмотря на явное нежелание некоторых стран использовать красный крест и надеясь, что все-таки будет найдено решение, позволяющее восстановить единство эмблемы, Дипломатическая конференция подтверждает существующий порядок ее использования. Она отклоняет новые символы из опасения создать новый прецедент и еще в большей степени подорвать единство эмблемы.

Подписывая 8 декабря 1949 г. четыре Женевские конвенции, делегация Израиля сделает оговорку в отношении Конвенций I, II и IV: уважая принцип неприкосновенности предусмотренных этими Конвенциями отличительных знаков и эмблем, Израиль будет использовать эмблему красного щита Давида[125].

3. Женевская конвенция (об обращении с военнопленными)

Во время конфликтов, когда применялась Конвенция 1929 г. о "военнопленных"[126], эффективная защита предоставлялась миллионам людей, в том числе лицам, оказавшимся в плену в годы Второй мировой войны. Однако и те, кто пользовался предоставляемой ею защитой, и те, кто отвечал за ее применение, считали, что некоторые положения этой Конвенции следовало пересмотреть.

Это касалось прежде всего, **определения категорий лиц, на которых распространялось действие Конвенции.** Необходимо было уточнить этот вопрос, чтобы снять появившиеся на этот счет сомнения.

В тех положениях Конвенции 1929 г., в которых говорилось о статусе воюющих сторон, категории покровительствуемых лиц указывались при помощи простой отсылки к трем первым статьям Положения, прилагаемого к IV Гаагской конвенции 1907 г. В Конвенции же 1949 г. категории лиц, находящихся под ее защитой, перечисляются в статье 4.

К ним относятся "партизаны"[127], которым во время войны часто отказывали в статусе воюющей стороны. Вопрос был решен благодаря тому, что движения сопротивления стали приравнивать к ополчениям и добровольческим отрядам, не входящим в состав вооруженных сил стороны в конфликте, при условии, что эти движения удовлетворяют четырем условиям, перечисленным в статье 1 Гаагского положения: имеют во главе лицо, ответственное за своих подчиненных; имеют определенный и явственно видимый издали отличительный знак; открыто носят оружие; соблюдают в своих действиях законы и обычаи войны[128]. Допускается также, что эти движения могут действовать на оккупированной территории, что является нововведением.

С учетом военного опыта к покровительствуемым лицам стали также относить: личный состав вооруженных сил, считающий себя в подчинении правительства или власти, не признанной держащей в плену Державой; членов экипажей судов торгового флота и гражданской

авиации, оказавшихся во власти неприятельской стороны; демобилизованных военнослужащих, находящихся на оккупированной территории, задержанных оккупирующей Державой в связи с их принадлежностью к вооруженным силам оккупированной страны, особенно когда эти лица безуспешно пытались присоединиться к вооруженным силам, к которым они принадлежат.

В Конвенции 1929 г. не содержалось ни одного положения, касающегося **ответственности в случае передачи военнопленных одной Державой другой Державе.** В Конвенции же 1949 г. уточняется, что держащая в плену Держава не может передавать военнопленных Державе, которая не является участницей Конвенции. Она должна заранее удостовериться в желании и способности Державы, которой передаются военнопленные, применять Конвенцию. Если эта Держава не будет выполнять свои обязательства, Держава, которая предала военнопленных, должна принять эффективные меры для исправления положения или потребовать возвращения военнопленных (ст. 12).

Еще одно важное изменение касалось **освобождения и репатриации военнопленных по окончании военных действий.** В Конвенции 1929 г. предусматривалось, что, по возможности, репатриация должна произойти сразу же после заключения перемирия, и во всех случаях в возможно короткие сроки после заключения мира (ст. 75). Однако для некоторых Держав Вторая мировая война закончилась без заключения перемирия или мирного договора, и многие военнопленные продолжали оставаться в плену после ее окончания[129]. Поэтому в статье 118 Конвенции 1949 г. записали, что *"военнопленные освобождаются и репатриируются тотчас же по прекращении военных действий"*. В ней также уточняется, что при отсутствии соглашения о прекращении военных действий *"каждая из держащих в плену Держав сама составит и незамедлительно выполнит план репатриации"*. Этим самым данной статье был предан односторонний характер с тем, чтобы избежать задержек в проведении репатриации при отсутствии соглашения между сторонами. На совещании правительственных экспертов МККК тщетно пытался обратить внимание его участников, с одной стороны, на случаи насильственной репатриации военнопленных, и с другой стороны, на просьбы военнопленных репатриироваться не в свою страну происхождения, а в другое государство. В ходе Дипломатической конференции делегация Австрии снова подняла этот вопрос, но, в конечном счете, рассматривать его не стали[130].

В целом, различные аспекты **плена** военнопленных рассматриваются в Конвенции 1949 г. более подробно (места интернирования, лагеря и вопросы безопасности; помещения и питание; гигиена и медицинская помощь; религия, интеллектуальная и физическая деятельность; дисциплина; работа; денежные средства; сношения с внешним миром; взаимоотношения пленных с властями; уголовные и дисциплинарные наказания).

Что касается **уголовных наказаний,** то в статью 85 новой Конвенции

была включена совершенно новая норма, в соответствии с которой *"военнопленные, подвергающиеся преследованию в силу законодательства держащей в плену Державы за действия, совершенные ими до взятия в плен, пользуются покровительством настоящей конвенции даже в случае их осуждения"*. Эта статья стала предметом ожесточенных споров на Дипломатической конференции, поскольку СССР и его союзники желали, чтобы осужденные военные преступники не пользовались покровительством Конвенции и чтобы их постигла такая же участь, какую держащая в плену Держава уготовила для уголовных преступников. Однако возобладала другая точка зрения: даже военнопленные, осужденные за военные преступления, должны пользоваться предоставляемыми Конвенцией гарантиями, которые, впрочем, соответствуют минимальным пенитенциарным нормам, принятым цивилизованными странами. Учли также и тот факт, что национальное законодательство государств однозначно допускает, не исключая применения соответствующего наказания, чтобы правонарушитель находился под покровительством этого законодательства[131].

4. Четвертая Конвенция (защита гражданского населения)

Новая Конвенция о защите гражданского населения во время войны, состоящая из 159 статей, стала еще более объемной, чем Конвенция о военнопленных, насчитывающая 143 статьи. Она состоит из двух основных разделов.

Первый раздел посвящен **общей защите населения от некоторых последствий войны.** Его положения применяются ко всему гражданскому населению стран, участвующих в конфликте, то есть, не только к иностранным гражданам, находящимся на территории одного из воюющих государств, но и к самим гражданам этих государств, а также к гражданскому населению оккупированных территорий. Эти положения предусматривают решение конкретных споров, таких как создание безопасных зон, защита раненых и больных, а также больниц и медицинского персонала, доставка медикаментов, специальные меры по защите детей и установлению связей между членами разлученных семей.

Как и Первая Конвенция, Женевская конвенция IV предусматривает создание санитарных и безопасных зон (ст. 14), предназначенных для того, чтобы оградить от нападений с земли или воздуха раненых и больных, престарелых, детей, беременных женщин и матерей малолетних детей, а также нейтрализованных зон в районах, где идут бои (ст. 15), для защиты раненых и больных комбатантов или некомбатантов, а также гражданских лиц, не участвующих в военных действиях. Однако создание этих зон носит не обязательный, а факультативный характер, и должно быть предметом соглашения между сторонами в конфликте, которые могут применять с этой целью положения проекта типового соглашения, приложенного к Конвенции.

Кроме того, действие наиболее важных положений Первой Конвенции теперь распространяется и на раненых и больных из числа гражданских лиц. Гражданские больницы, которые признаются таковыми государством, находятся под защитой и могут обозначаться при помощи отличительной эмблемы (ст. 18). Персонал этих больниц также пользуется покровительством Конвенции и имеет право на ношение нарукавных повязок (ст. 20).

Для того чтобы уменьшить лишения, вызванные блокадой, государства-участники Конвенции должны предоставлять, при соблюдении определенных условий, свободный пропуск посылок с медицинскими и санитарными материалами, предназначенными для гражданского населения (ст. 23). Специальные меры предусмотрены в отношении детей и сирот (ст. 24). Наконец, всем лицам предоставляется право сообщать членам своей семьи и получать от них сведения семейного характера; стороны в конфликте должны также облегчать розыск членов разрозненных войной семей с целью их соединения (ст. 25 и 26).

Второй раздел заключает в себе основные положения Конвенции, они регулируют статус иностранных граждан на территории находящейся в конфликте стороны и статус гражданского населения на оккупированной территории. Но некоторые принципы применимы одновременно к обеим категориям населения. Поэтому этот раздел подразделяется на три части: общие положения; положения, касающиеся иностранцев на территории стороны в конфликте; положения, касающиеся оккупированных территорий. Имеются еще две дополнительные части, в которых говорится об обращении с интернированными и о Центральном справочном агентстве.

Общие положения предусматривают, что *"покровительствуемые лица имеют право при любых обстоятельствах на уважение к их личности, чести, семейным правам, религиозным убеждениям и обрядам, привычкам и обычаям. С ними будут всегда обращаться гуманно (...) без какой-либо дискриминации, в частности, по причинам расы, религии или политических убеждений"* (ст. 27). Тем не менее, в заключительной части этой статьи говорится о мерах контроля и обеспечения безопасности, которые могут оказаться необходимыми вследствие войны. Но эта оговорка не означает возврата к произволу со стороны государства и не аннулирует основные запреты, содержащиеся в гуманитарных принципах Конвенции[132]. В последующих статьях специально оговаривается строгий запрет на меры принуждения (ст. 131, *"какие-либо меры, могущие причинить физическое страдание или привести к уничтожению покровительствуемых лиц"*, пытки и не вызванные необходимостью врачебного лечения медицинские опыты (ст. 32), коллективные наказания, ограбление и репрессалии (ст. 33), взятие заложников (ст. 34).

Что касается положения **иностранцев на территории находящейся в конфликте стороны**, которому посвящается часть II, то за ними признается право покинуть эту территорию в начале или во время конфликта,

если это не противоречит государственным интересам страны. Решение должно выноситься по просьбе заинтересованного лица в установленном порядке; лица, получившие отказ в разрешении покинуть территорию, имеют право на пересмотр этого отказа специально для этого созданным судом или административным органом.

Распоряжение об интернировании или принудительном поселении покровительствуемых лиц в определенном месте может быть дано только в том случае, если это совершенно необходимо для безопасности Державы, во власти которой они находятся (ст. 42); в этом случае покровительствуемое лицо имеет также право на пересмотр этого решения надлежащим судом или соответствующим административным органом (ст. 43).

Как уже отмечалось, часть III содержит положения, касающиеся **населения оккупированных территорий.** Она позволяет заполнить пробелы, характерные для Положения, приложенного к IV Гаагской конвенции, которые стали особенно очевидны в результате оккупации Германией многих европейских стран в период Второй мировой войны. Говоря об основных принципах, следует отметить, что строго воспрещается депортирование покровительствуемых лиц из оккупированной территории. Перемещение населения в границах оккупированного района разрешается только как временная мера, если этого требует безопасность населения или особо веские соображения военного характера. Оккупирующая Держава не может перемещать часть своего собственного гражданского населения на оккупированную ею территорию (ст. 49). Воспрещается также всякое уничтожение движимого или недвижимого имущества (ст. 53). В этой же части Конвенции определяются права и обязанности оккупирующей Державы в следующих областях: работа (покровительствуемые лица не могут принуждаться к службе в вооруженных силах или к выполнению какой-либо работы, которая вынудит их принимать участие в военных действиях), снабжение продуктами питания, здравоохранение, уголовное законодательство (уголовное законодательство оккупированной территории остается в силе, за исключением тех случаев, когда оно представляет собой угрозу безопасности оккупирующей Державы), уголовно-процедурные вопросы. Что касается последнего пункта, судебные органы оккупирующей Державы не могут выносить ни одного приговора без рассмотрения дела в установленном процессуальном порядке (ст. 71); смертный приговор может выноситься только при совершении серьезных правонарушений и только при условии, что законодательство оккупированной территории, действовавшее до начала оккупации, предусматривало в подобных случаях смертную казнь (ст. 68); ни один смертный приговор не будет приводиться в исполнение до истечения, по крайней мере, шестимесячного срока (ст. 75). Наконец, оккупирующая Держава сможет прибегнуть к интернированию покровительствуемых лиц или к их принудительному поселению в определенном месте только по настоя-

тельным соображениям безопасности и при соблюдении установленной процедуры (ст. 78).

В части IV содержатся нормы (ст. 79—135), разработанные по примеру положений, применяемых к военнопленным, и касающиеся **обращения с интернированными покровительствуемыми гражданскими лицами,** независимо от причин их интернирования.

В части V, последней, для сбора и передачи сведений о гражданских лицах предусматривается создание **Центрального справочного агентства,** которое может быть организовано МККК и, возможно, будет тем же агентством, которое концентрирует сведения о военнопленных.

МККК ожидал, что сам принцип разработки Конвенции, предназначенной для гражданских лиц, вызовет дискуссию на Дипломатической конференции, но этого не произошло. Наоборот, Комиссия III была завалена проектами поправок, которые предлагались участниками Конференции, стремившимися превзойти друг друга в этой области. Но наблюдалась и другая тенденция — смягчить обязательства, налагаемые на государства, и заменить безусловные требования менее жесткими формулировками[133].

Следует признать, что по сравнению с проектом конвенции, выработанном на Стокгольмской конференции Красного Креста, в тексте Конвенции IV содержится больше ограничений. Такое положение объясняется стремлением обеспечить взвешенный учет интересов (и это было чрезвычайно трудно), с одной стороны, стран, которые были оккупированы во время Второй мировой войны и могли с трудом отказаться от точки зрения жертв войны при рассмотрении обсуждаемых проблем, а с другой стороны — государств, которые не пострадали от оккупации, сами находились по окончании войны в положении оккупирующей Державы и желали защитить свои законные интересы[134]. И тем не менее, принятие этой Конвенции явилось значительным достижением в области МГП.

Прежде, чем закончить эту главу, отметим, что уже вне рамок дискуссии по Конвенции "о гражданских лицах" советская делегация вынесла на рассмотрение Дипломатической конференции проект резолюции, осуждающей применение оружия массового уничтожения, в частности, — атомного оружия.

В ней говорилось:

"Конференция решает, что

(...)

c) Правительства всех государств обязаны добиться подписания Конвенции, касающейся запрещения атомного оружия как средства массового уничтожения населения" [135].

Мотивируя выдвижение такого предложения, глава советской делегации заявил: *"Процесс рассмотрения проекта Конвенции о защите гражданского населения во время войны подходит к концу (...) Его главный недостаток состоит в том, что он не содержит достаточных гарантий,*

обеспечивающих защиту гражданского населения от самых страшных последствий современной войны. (...) Не вызывает сомнения, что Конференция, которая созвана с целью выработки текста четырех Конвенций, касающихся защиты жертв войны, не может обойти молчанием этот вопрос (...)"[136].

Однако в письме, направленном председателю Конференции, главы делегаций 15 государств выразили протест против рассмотрения этого вопроса на Конференции[137].

Они считали, что принятие подобной резолюции не входит в компетенцию Дипломатической конференции по следующим причинам:

1) В приглашении швейцарского правительства и прилагаемых к нему документах однозначно говорилось, что целью Конференции является подготовка новых Конвенций, касающихся защиты жертв войны, на основе четырех проектов, утвержденных XVII Международной конференцией Красного Креста. Ни разу швейцарское правительство не говорило, что на Конференции будет рассматриваться вопрос о том, какие виды вооружений можно применять, а в четырех вышеуказанных проектах речь шла о жертвах войны, а не об оружии.

2) Этот вопрос уже рассматривала наиболее авторитетная из существующих международных организаций — Организация Объединенных Наций[138].

Советская делегация тщетно пыталась доказать, что, выдвигая свое предложение, она не намеревалась добиваться того, чтобы Дипломатическая конференция запретила применение оружия массового уничтожения или потребовала от правительств немедленного заключения соответствующей конвенции, а просто сделала заявление рекомендательного характера. Кроме того, по мнению советского представителя, в этой резолюции не было ни одного положения, ставившего под сомнение компетенцию ООН в этом вопросе; наконец, этот документ соответствовал, по его словам, резолюции XXIV XVII Международной конференции Красного Креста, касающейся оружия неизбирательного действия[139].

После высказывания аргументов сторонниками и противниками этого предложения Пленарная ассамблея должна была принять решение о том, следует ли его рассматривать, и она отклонила его.

Хотя швейцарская делегация не подписала письмо, требующее не рассматривать данный вопрос на Конференции, она все же голосовала против советского предложения. Объясняла она это тем, что во время подготовки Дипломатической конференции для того, чтобы повысить ее шансы на успех, швейцарское правительство вынуждено было предоставить приглашенным правительствам *"заверения в том, что Конференция будет рассматривать вопросы исключительно пересмотра трех Конвенций 1907 и 1929 гг. и подготовки новой Конвенции о защите гражданского населения во время войны, не выходя за рамки гуманитарного права и не затрагивая политической области"*[140].

МККК не участвовал в этих дебатах, носивших слишком политический характер в условиях имевших место тогда холодной войны и гонки вооружений. Однако уловки процедурного характера, к которым прибегали, чтобы не обсуждать этот вопрос по существу, *"произвели на его представителей довольно тяжелое впечатление"* [141].

5. МККК и новые Конвенции 1949 г.

Вплоть до 1929 г. позитивное международное право не предоставляло МККК никакой правовой базы для осуществления своей деятельности: он не упоминался ни в Женевских конвенциях 1864 и 1906 гг., ни в Гаагских конвенциях. Первое упоминание о МККК содержится в Конвенции 1929 г. об обращении с военнопленными, которая предоставляет ему право предлагать Державам создать Центральное справочное агентство по делам военнопленных (ст. 79), а также — что очень важно — признает за ним то, что МККК называет **правом инициативы.** В статье 88 говорится, что положения Конвенции *"не являются препятствием для гуманитарной деятельности, которую Международный Комитет Красного Креста сможет осуществлять в целях защиты военнопленных с согласия заинтересованных воюющих сторон"*.

Именно на основе этого положения МККК осуществлял практически все виды деятельности во время Второй мировой войны, пользуясь той свободой действия, которая была ему таким образом предоставлена, чтобы предлагать свои услуги в случаях, специально не предусмотренных в Конвенциях, в том числе, и в таких ситуациях, когда нормы Конвенций вообще не применялись или не рассматривались в качестве применяемых положений[142].

Обогатившись этим опытом и осознавая невозможность предусмотреть все особенности будущих войн, МККК придавал первостепенное значение своему праву инициативы, которое гарантировало ему независимость и гибкость, позволяющую ему оказывать помощь жертвам даже в тех ситуациях, которые не предусмотрены правом. Если в новых Конвенциях МККК должен был упоминаться хотя бы один раз, то именно в таком контексте, и необходимо было сделать все, чтобы сохранить это упоминание[143].

Дипломатическая конференция 1949 г. подтверждает право инициативы МККК (это не вызывает какого-либо обсуждения) и закрепляет его в четырех Женевских конвенциях 1949 г. (ст. 9/9/9/10). Более того, признается, что он может пользоваться этим правом в ситуациях, к которым применяются положения статьи 3, общей, то есть — в период немеждународных вооруженных конфликтов, что особенно важно для такого типа конфликтов, когда помощь неприятелю часто воспринимается как помощь, оказываемая преступникам, или как вмешательство во внутренние дела государства.

Два других упоминания Международного комитета, которые МККК в то время рассматривал как "очень желательное" и "желательное",

касаются, в первом случае, Центральных справочных агентств, а во втором — роли делегатов[144].

Дипломатическая конференция подтверждает компетенцию МККК в отношении **Центрального справочного агентства** по делам военнопленных, которому предоставляются расширенные полномочия, а также льготы и средства, позволяющие ему наилучшим образом справляться со своими задачами (ст. 123 и 124 Конвенции III). Эти полномочия предоставляются также Центральному агентству по делам гражданских лиц, создание которого предусмотрено в статье 140 Конвенции IV.

Что касается **роли делегатов МККК,** то отныне она зафиксирована в Конвенциях, чего не было ранее, хотя во время Второй мировой войны делегаты осуществили 11 0000 посещений лагерей. В соответствии со статьями 126 Конвенции III и 143 Конвенции IV, в которых рассматриваются вопросы контроля, делегаты МККК обладают теми же правами, что и представители Держав-покровительниц. Так, им будет разрешено посещать места, где находятся военнопленные, беседовать без свидетелей с ними, а также с их доверенными лицами. Им предоставляется полная свобода в отношении выбора мест, которые они пожелают посетить; периодичность и продолжительность посещений не ограничивается. Это же относится и к посещению всех мест, где находятся покровительствуемые гражданские лица, в том числе, места интернирования, заключения и места их работы. Эти статьи предоставляют МККК истинное право доступа к военнопленным и интернированным гражданским лицам; государство же, которое откажет ему в доступе к этим лицам, нарушит Женевские конвенции.

Назовем еще несколько видов деятельности, при рассмотрении которых упоминается МККК (о некоторых из них мы уже говорили выше): передача **посылок помощи** военнопленным, интернированным гражданским лицам и населению оккупированных территорий; использование МККК в качестве **возможного субститута Держав-покровительниц;** право использовать **эмблему красного креста; оказание добрых услуг** в случае разногласия между сторонами в конфликте по поводу применения положений Конвенций; организация **санитарных зон и зон безопасности;** создание **смешанных медицинских комиссий.**

В целом, МККК или Центральное справочное агентство упоминаются почти в 60 статьях, а это — около половины статей, содержащихся в Конвенции IV. Таким образом, МККК получил широкое международно-правовое признание.

V. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Принятие четырех Женевских конвенций 1949 г. всеми членами международного сообщества[145] в тот период, когда мир был разделен на два противоборствующих блока, а холодная война достигла своего апогея[146], явилось настоящей победой и придало им особую значимость.

Свою роль в этом процессе сыграло, несомненно, и моральное потрясение, вызванное ужасами Второй мировой войны. Как мы в этом убедились, в ходе дискуссий, развернувшихся на Дипломатической конференции, возобладало желание устранить последствия тех огромных страданий, которые причинил человечеству этот мировой конфликт, что позволило преодолеть расхождения во мнениях.

В этом смысле Женевские конвенции преследовали те же цели, что и принятая ООН за восемь месяцев до этого Всеобщая декларация прав человека, подтверждая некоторые из провозглашенных в этой Декларации основных прав человека[147].

Женевские конвенции были приняты в благоприятный период, и заслуга МККК в том, что он сумел этим воспользоваться, хотя заранее о победе трудно было говорить. Об этом свидетельствуют слова, сказанные Жаном Пикте на одном из заседаний Юридической комиссии МККК: *"Не следует готовить себя к проигрышу. После тех страданий, которые причинила война, общественное мнение на нашей стороне. Наступил благоприятный момент, чтобы добиваться успехов в области гуманитарного права. Необходимо требовать как можно больше, а позиции для отступления должны сохраняться в большом секрете"*[148]. Международный комитет взял на себя большую часть организационной работы, и прекрасная подготовка Дипломатической конференции в значительной степени способствовала ее успеху.

Конвенции 1949 г., которые быстро приобрели универсальный характер[149], внесли существенный вклад в развитие международного гуманитарного права: они расширили его сферу применения (это относится как к категориям покровительствуемых лиц, так и к видам конфликтов), укрепили его; разработчики этих документов постарались приспособить их к новым условиям ведения войн. При всех своих недостатках эти конвенции восполнили самые серьезные пробелы, выявленные во время Второй мировой войной и предшествовавших ей конфликтов.

Так же как и другие жертвы войны, в соответствии с новой конвенцией покровительством теперь стали пользоваться гражданские лица — иностранцы, находящиеся на территории неприятельского государства, и население оккупированных территорий[150]. Принятие Женевской конвенции IV, которое Президент МККК Пауль Рюгтер[151] назвал *"чудом"*, явилось историческим событием: *"то, чего Красный Крест добился от правительств с помощью первой Конвенции об улучшении участи раненых и больных, которые в те времена были почти единственными жертвами войны, то, чего он добился для военнопленных в 1929 г. (уважительное отношение к человеку без оружия и страдающему), можно сравнить с тем,*

чего добился Красный Крест для всех некомбатантов, которые так же, как и комбатанты, если не больше, страдают от последствий современных войн"[152].

Что же касается комбатантов, то они не только получили более конкретные и широкие права, но появились новые категории лиц, которые имеют право на статус военнопленного: к ним, в частности, теперь относятся члены движений сопротивления, а также вооруженных сил, считающих себя в подчинении правительства, которое не признано держащей в плену Державой.

Основополагающие гуманитарные принципы, веру в которые поколебали многочисленные бесчинства, совершенные во время Второй мировой войны, были вновь подтверждены и включены в конкретные нормы запретительного характера.

Благодаря системе Держав-покровительниц и их субститутов усилился контроль за применением Конвенций; то же можно сказать о пресечении нарушений, когда в отношении серьезных нарушений вводится специальных режим, предусматривающий ответственность государств, основанную на принципе универсальной юрисдикции.

Одним из главных достижений является статья 3, общая, которая позволяет применять основополагающие гуманитарные принципы четырех Женевских конвенций 1949 г. в период немеждународных вооруженных конфликтов. Многочисленные внутренние конфликты, которые происходили с тех пор, наглядно показали, насколько важна эта статья.

Что же касается МККК, то в Конвенциях неоднократно упоминается его деятельность в интересах жертв войны, что означает подлинное международное признание этого учреждения. Но главное заключается в том, что Конвенции подтверждают его право инициативы, которое позволяет МККК предлагать свои услуги в любой ситуации конфликта, повсюду, где он считает, что его деятельность необходима.

Можно лишь сожалеть, что Дипломатическая конференция 1949 г. не рассмотрела вопрос об общей защите гражданского населения от бомбардировок с воздуха[153] и предусмотрела создание лишь в необязательном порядке санитарных зон и зон безопасности, предназначенных для некоторых категорий лиц. По словам Франсуа Бюньона, *"в конце концов пришли к парадоксальному результату: Дипломатическая конференция пересмотрела в мельчайших деталях все нормы, защищающие жертв войны, но действенности общего принципа неприкосновенности гражданского населения, который лежит в основе едва ли не всех гуманитарных норм, в частности — Четвертой конвенции, только что принятой той же конференцией, мешала явная неопределенность"*[154]. Но этот вопрос относился к Гаагскому праву, определяющему права и обязанности воюющих сторон при ведении боевых действий и ограничивающему выбор средств для нанесения ущерба противнику, а не к

Женевскому праву, предоставляющему защиту лицам, выведенным из строя, не принимающим участия в боевых действиях и оказавшимся во власти неприятеля[155]. А пересмотр Гаагских конвенций не стоял на повестке дня Дипломатической конференции[156], которая не пожелала ее расширять[157].

Дипломатическую конференцию упрекали и в том, что она "хорошо подготовилась к прошедшей войне"[158], то есть, в том, что она разработала конвенции, слишком ориентированные на Вторую мировую войну, и в недостаточной мере предусмотрела возникновение новых типов конфликтов, которые вскоре стали происходить в рамках деколонизации — национально-освободительных и партизанских войн.

Эти два вопроса выйдут на первый план, когда почти через двадцать лет МККК приступит к новому этапу развития международного гуманитарного права, которое приведет к принятию двух Дополнительных протоколов от 8 июня 1977 г. к Женевским конвенциям 1949 г.[159]. В эти международно-правовые акты были включены специальные положения, обеспечивающие общую неприкосновенность гражданского населения и запрещавшие нападения неизбирательного характера, в том числе, и бомбардировки с воздуха. Дополнительный протокол I приравнял национально-освободительные войны к международным вооруженным конфликтам, а Дополнительный протокол II дополнил статью 3, общую для Женевских конвенций.

Следует отметить, что Дипломатическая конференция 1949 г. в основном достигла поставленных перед ней целей. В основе четырех Женевских конвенций, несомненно, лежит компромисс между гуманитарными требованиями, с одной стороны, и военной и политической необходимостью, с другой. По словам Жана Пикте, этот компромисс и составляет *"суть права вооруженных конфликтов"*[160]. Многие исследователи того времени единодушно признают, что в 1949 г. предпочтение было отдано гуманности. Но, в конечном счете, подлинная эффективность Женевских конвенций в значительной степени будет зависеть от желания воюющих сторон их соблюдать.

---

[1] Женевская конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях от 22 августа 1864 г.

[2] François Bugnion, *Le comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre,* Genève, Comité international de la Croix-Rouge, 1994, 1438 pages, p. 341.

[3] André Durand, *Histoire du Comité International de la Croix-Rouge, De Sarajevo à Hiroshima,* Genève, Institut Henry-Dunant, 1978, 590 pages, p. 66 ss.

[4] О деятельности МККК во время второй мировой войны см. *Rapport du Comité international de la Croix-Rouge sur son activité pendant la seconde guerre mondiale (1er septembre 1939—30 juin 1947),* 4 volumes, Genève, CICR, mai 1948. Vol. I. "Activités de caractère général", 767 pages. Vol. II. "L'Agence centrale des prisonniers de guerre", 344 pages. Vol. III, "Actions de secours", 583 pages. Vol. IV, "Annexes", 69 pages. André Durant, *op. cit.,* pp. 336—571. François Bugnion, *op. cit.,* pp. 186—274. Jean-Claude Favez, avec la collaboration de Geneviève Billeter, *Une mission impossible*? Le CICR, les déportations et les camps de concentration nazis. Lausanne, Editions Payot, 1988, 429 pages.

[5] François Bugnion, *op. cit.,* pp. 272—274. André Durand, *Le Comité international de la Croix-Rouge,* extrait *RICR,* mars-avril, mai-juin, juillet-août 1981, pp. 28—29.

[6] Здесь достаточно напомнить о пятидесяти миллионах погибших, большинство из которых были гражданскими лицами, о преследованиях по признаку расовой принадлежности, о депортациях, концентрационных лагерях и лагерях смерти, о всех остальных зверствах, совершенных во имя нацистской и других тоталитарных идеологий, о систематических бомбардировках городов, осуществлявшихся как Германией, так и странами антигитлеровской коалиции, а также о ядерных бомбардировках Хиросимы и Нагасаки, и, наконец, о трагической судьбе тех, кто был захвачен в плен, но не пользовался официальным статусом военнопленного.

[7] Здесь мы ограничимся кратким замечанием. Подробнее, см. André Durand, *Histoire du Comité de la Croix-Rouge, De Sarajevo à Hiroshima,* pp. 205 ss., 238 ss, et 323 ss.

[8] Указанная Конференция приняла *Женевскую конвенцию об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях* (пересмотренный вариант Конвенции от 6 июля 1906 г.) и новую *Женевскую конвенцию об обращении с военнопленными.* Обе эти конвенции датированы 27 июля 1929 г.

[9] *Actes de la Conférence diplomatique convoquée par le Conseil fédéral suisse pour la révision de la Convention du 6 juillet 1906 l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne et pour l'élaboration d'une convention relative au traitement des prisonniers de guerre et réunie à Genève du 1er au 27 juillet 1929,* Genève, Imprimerie du Journal de Genève, 1930, 771 pages, p. 732.

[10] 1. Пересмотр Женевской конвенции от 27 июля 1929 г. об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях.

2. Пересмотр Гаагской конвенции от 18 октября 1907 г. о применении начал Женевской конвенции к морской войне.

3. Проект Конвенции о применении начал Женевской конвенции к воздушной войне.

4. Проект Конвенции о создании санитарных зон и местностей во время войны.

5. Проект Конвенции о положении и защите гражданских лиц, являющихся подданными неприятельского государства и находящихся на территории воюющей стороны или на территории, оккупированной ею ("Токийский проект").

[11] *Dixième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Genève du 30 mars au 7 avril 1921, Compte rendu,* Genève, CICR, 1921, 266 pages, Résolution XIV, pp. 217—218.

[12] *Seizième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Londres du 20 au 24 juin 1938, Compte rendu,* Londres, The British Red Cross Society, 1938, 140 pages. Résolution XIV, p. 104.

[13] Мы не будем подробно останавливаться здесь на усилиях, предпринятых МККК с самого начала войны с целью добиться применения на основе взаимности новых положений, предложенных к принятию, в том числе "Токийского проекта". Читателям, которые хотели бы узнать об этом больше, мы рекомендуем обратиться к уже упомянутым выше трудам Франсуа Бюньона и Андре Дюрана, а также к статье Макса Хубера *"Principes, tâches et problèmes de la Croix-Rouge dans le droit des gens",* опубликованной в *RICR,* n° 310, octobre 1944; pages 790—812, en particulier pp. 807—809. См. также сноску 32, абзац 2.

[14] Циркуляр Президента МККК Макса Хубера членам МККК от 11 мая 1943 г. о проблемах послевоенного периода — Архив МККК — CL 14.12.00.

[15] Это сокращенное обозначение используется для удобства и чтобы не перегружать текст, оно охватывает национальные общества Красного Полумесяца и Общество Красного Льва и Солнца Ирана, ставшее впоследствии Обществом Красного Полумесяца Ирана.

[16] *Documentation préliminaire pour la révision et l'établissement de conventions ayant trait à la Croix-Rouge,* mémorandum du 15.02.1945 adressé aux Gouvernemtns des Etats parties à la Convention de Genève et aux Sociétés nationales de la Croix-Rouge — ACICR — CR 238. Texte reproduit dans *RICR,* n° 314, février 1945, pp. 85—89.

[17] Профессор Макс Хубер был президентом МККК с 1928 г. по 1944 г., а затем, с мая 1945 г. по январь 1947 г., — временно исполняющим обязанности президента. Подробно о его деятельности см. в: André Durand, *op. cit.,* pp. 204—205.

[18] Протокол заседания Юридической комиссии 18 января 1945 г. — Архив МККК — CR 211.

[19] Циркуляр № 370 "Окончание военных действий и будущие задачи Красного Креста" от 5 сентября 1945 г. Центральным комитетом национальных обществ Красного Креста — Архив МККК — CR 242. Напечатан в *RICR,* n° 321, septembre 1945, pp. 657—662.

[20] Жан Пикте, бывший в то время заместителем директора, в ведении которого находилась Юридическая комиссия, сыграл главную роль в подготовке Конвенций.

Когда Жан Пикте в 1937 г. был введен в состав МККК, ему была поручена подготовка пересмотра Женевских конвенций. Он участвовал в качестве секретаря-юриста в работе комиссий экспертов по подготовке не состоявшейся Дипломатической конференции 1940 г. Свои первые шаги в МГП Жан Пикте сделал под руководством юриста Поля де Гутта, тесно сотрудничавшего в течение семнадцати лет с Гюставом Муанье, который на протяжении сорока семи лет был президентом МККК. Именно это обеспечило преемственность политики по правовым вопросам.

Впоследствии Жан Пикте руководил изданием Комментария к четырем Женевским конвенциям. В 1966 г. он был назначен генеральным директором, а затем, с 1967 г., был членом МККК. В 1971 г. он стал еще вице-президентом и занимал этот пост до 1979 г., оставаясь вдохновителем усилий по развитию МГП, которые 8 июня 1977 г. увенчались принятием двух Дополнительных протоколов к Женевским конвенциям.

[21] Примерно в то же время МККК собрал нейтральных членов смешанных медицинских комиссий, которые в годы войны проводили освидетельствования раненых и больных военнопленных и выносили заключение об их возможной репатриации или госпитализации в нейтральной стране.

По просьбе участников встречи МККК в мае 1946 г. созвал Подкомиссию с целью выработки пересмотренного проекта Типового соглашения о категориях военнопленных, подлежащих непосредственной репатриации.

По результатам этих встреч были приняты два документа: *Отчет о работе совещания нейтральных членов смешанных медицинских комиссий, состоявшегося в Женеве 27—28 сентября 1945 г. (Rapport sur les travaux de la réunion de membres neutres des Commissions médicales mixtes, tenue à Genève les 27 et 28 septembre 1945,* Genève, CICR, décembre 1945, 37 pages) и *Отчет о работе Подкомиссии, учрежденной для изучения вопроса о пересмотре Типового соглашения, являющегося приложением к Конвенции от 27 июля 1929 г. об обращении с военнопленными (Rapport sur les travaux de la Sous-Commission constituée pour étudier la révision de l'Accord-type annexé-à la Convention du 27 juillet 1929 relative au traitement des prisonniers de guerre, Genève, CICR, juillet 1947, 35 pages).*

[22] Циркулярное письмо № 371 МККК от 10 сентября 1945 г. Центральным комитетам национальных обществ Красного Креста — Архив МККК — CR 241. Напечатано в *RICR,* n° 321, septembre 1945, pp. 662—663.

[23] В том числе три тома, посвященные *пересмотру Женевской конвенции и смежных положений* (Vol. I, 55 pages), *Конвенциии об обращении с военнопленными* (Vol. II. 62 pages) и *Конвенции о гражданских лицах* (Vol. III, 36 pages), а также Доклад о санитарных и безопасных зонах и местностях (*Rapport relatif aux localités et zones sanitaires et de sécurité,* CICR, Genève, juin 1946, 20 pages).

[24] Объектом критики СССР стал в первую очередь тот факт, что МККК не протестовал против нарушений права войны, совершенных Германией, в том числе в отношении военнопленных, захваченных на Восточном фронте. Записка от 19 июля 1946 г. Роже Галлопена, заместителя директора МККК, о сессии Совета Управляющих Лиги обществ Красного Креста, Оксфорд, 8—20 июля 1946 г. — Архив МККК — CR 64. См. также ниже, раздел 5, абзац 2.

[25] Протокол заседания Юридической комиссии 1 мая 1946 г. и записка Жана Мейдана о роли и деятельности МККК во время гражданской войны от 29 апреля 1946 г. — Архив МККК — CR 211. Напомним, что в тот период во многих странах велись гражданские войны или существовала угроза гражданской войны.

[26] *Rapport sur les travaux de la Conférénce préliminaire des Sociétés nationales de la Croix-Rouge pour l'étude des Conventions et de divers problèmes ayant trait à la Croix-Rouge, Genève, 26 juillet — 3 août 1946, Genève,* CICR, janvier 1947, 154 pages,

et le *Rapport résumé sur les travaux de la Conférence préliminaire des Sociétés nationales de la Croix-Rouge*, Genève, CICR, septembre 1946, 44 pages.

[27] Циркулярное письмо временно исполняющего обязанности Президента МККК Макса Хубера от 5 сентября 1945 г. правительствам Китая, США, Франции, Великобритании и СССР — Архив МККК — CR 240.

[28] Письма МИД США, Франции и Великобритании от 25 февраля, 27 марта и 28 марта 1946 г. — Архив МККК — CR 240.

Письма Представительства Китая в Берне от 15 апреля и 18 мая 1946 г. и письмо МИД Китая в Нанкине от 22 июля 1946 г. — Архив МККК — CR 240.

[29] Письмо посла СССР во Франции М. А. Богомолова от 13 мая 1946 г. — Архив МККК — CR 240.

[30] О позиции британского правительства в отношении разработки Конвенций 1949 г. см. Geoffrey Best, "Making the Geneva Conventions of 1949: The view from Whitehall", *Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, édités par Christophe Swinarski, Genève, CICR, et La Haye, Martinus Nijhoff Publishers, 1984, 1143 pages, pp. 5—15.

[31] Протоколы заседаний Бюро 11 апреля и 9 мая 1946 г., протокол заседания Юридической комиссии 1 мая 1946 г. и протокол пленарного заседания МККК 20 июня 1946 г. — Архив МККК.

[32] Письмо от 30 апреля 1946 г. МИД Франции и письма от 23 мая 1946 г. МИД Великобритании и США — Архив МККК — CR 240; все три письма подписаны Максом Хубером.

Термин "интернированные гражданские лица" означает гражданских лиц, являющихся подданными неприятельского государства, которые были задержаны после открытия военных действий на территории одной из воюющих сторон или на территории, которую она оккупирует, исключительно по причинам их подданства. МККК добился для них гарантий, аналогичных тем, которыми пользовались военнопленные. Однако в эту категорию не входили жертвы преследований по причине их расовой принадлежности, политические заключенные, а также заложники, содержащиеся в тюрьмах или в концентрационных лагерях.

[33] Письма от 28 мая 1946 г. из МИД Франции и от 19 июля 1946 г. из МИД Великобритании — Архив МККК — CR 240.

[34] Протоколы заседаний Бюро 14 ноября 1946 г. и 20 февраля 1947 г. и протокол заседания Юридической комиссии 19 февраля 1947 г. — Архив МККК.

[35] Письма от 21 февраля 1947 г. вице-консулу Великобритании в Женеве, посланникам США, Китая и СССР в Берне, а также правительству Франции через Делегацию МККК в Париже — Архив МККК — CR 240.

[36] Письмо от представительства США в Берне от 19 марта 1947 г. и письмо консула Великобритании в Женеве от 21 марта 1947 г. — Архив МККК — CR 240.

[37] Нейтральное государство, которому поручено представлять интересы одной из сторон, участвующей в вооруженном конфликте, перед неприятельской стороной и решать задачи гуманитарного характера в интересах граждан представляемой им страны.

[38] См. ниже сноску 45.

[39] Протокол заседания Юридической комиссии 6 декабря 1946 г. — Архив

МККК. Циркулярное письмо МККК от 28 февраля 1947 г., подписанное вице-президентами Мартином Бодмером и Эрнестом Глоором — Архив МККК — CR 240.

[40] За месяц до этого, 3 марта 1947 г., МККК провел в Женеве встречу представителей 16 светских и религиозных (католических, иудаистских, экуменических и протестантских) организаций, которые в годы войны оказывали военнопленным помощь в удовлетворении их духовных и интеллектуальных запросов, а также организации их отдыха. Им было предложено поделиться своим опытом и высказать свои соображения по этим вопросам. По результатам этой встречи был опубликован отчет ("Отчет о работе Комиссии, учрежденной для выработки положений Конвенций, касающихся религиозных и интеллектуальных нужд военнопленных и интернированных гражданских лиц, Женева, 3 и 4 марта 1947 г." — "Rapport sur les travaux de la Commission constituée pour étudier les dispositions conventionneles relatives aux besoins religieux et intellectuels des prisonniers de guerre et des civils internés, Genève, 3 et 4 mars 1947", *RICR,* n° 341, mai 1947, pp. 399—421), который был также передан организациям помощи, учрежденными конфессиями, не представленными на Совещании. Им тоже было предложено высказать свои соображения.

На встрече были представлены шестнадцать организаций: Всемирный альянс союзов молодых христианок, Всемирный альянс союзов молодых христиан, Каритас католика интернационалис, Всемирный еврейский конгресс, Международное бюро по вопросам образования, Экуменический совет Церквей и Департамент реконструкции и взаимопомощи Церквей, Университетская взаимопомощь и Европейский фонд помощи студентам, Всемирная федерация христианских студенческих ассоциаций, Международная федерация Ассоциаций библиотекарей, Швейцарская католическая миссия по оказанию помощи жертвам войны, Информационное бюро государственного секретариата Его Святейшества Папы, Пакс Романа, Католическая помощь, Национальная католическая конференция в защиту жертв войны.

[41] Письмо Макса Хубера послу А. Богомолову от 5 июня 1946 г. — Архив МККК — CR 240.

В ноябре 1946 г. и в марте 1947 г. Макс Хубер встречался в Берне с Анатолием Кулагенковым, чрезвычайным и полномочным представителем СССР в Швейцарии. См. об этом письмо от 3 декабря 1946 г. от Хубера Кулагенкову о результатах встречи — Архив МККК — CR 240, а также протокол заседания Бюро от 20 марта 1947 г. — Архив МККК.

[42] Письмо заместителя министра Иностранных дел Югославии М. Велебита, адресованное МККК — Архив МККК — CR 240.

[43] "Conférence d'experts gouvernementaux pour l'étude des Conventions protégeant les victimes de la guerre. Discours prononcé par M. Max Huber, président d'honneur du Comité international de la Croix-Rouge", *RICR,* n° 340, avril 1947, pp. 277—289.

[44] О смежных положениях см. выше раздел 2, абзац 3.

[45] *Commission d'experts gouvernementaux pour l'étude des Conventions protégeant les victimes de la guerre, Genève, du 14 avril au 26 avril 1947,* Documen-

tation préliminaire fournie par le Comité international de la Croix-Rouge, document ronéographié en 3 volumes. Vol. I, "Révision de la Convention de Genève et des dispositions connexes", 96 pages. Vol. II. "Convention de Genève de 1929 relative au traitement des prisonniers de guerre", 240 pages. Vol. III, "Condition et protection des civils en temps de guerre", 69 pages.

[46] Jean S. Pictet, *La Croix-Rouge et les Conventions de Genève,* Académie de droit international, extrait du Recueil des Cours, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1950, 119 pages, pp. 97—98.

[47] На Совещании экспертов первым полностью составленный проект конвенции представил французский делегат Клод Бурде. Этот крайне детализированный документ после сокращения послужил основой для будущей Конвенции о гражданских лицах. Jean Pictet, "La formation du droit international humanitaire", *RICR,* n° 751, janvier-février 1985, pages 3—23, p. 12.

[48] *Rapport sommaire sur les travaux de la Conférence d'experts gouvernementaux pour l'étude des Conventions protégeant les victimes de la guerre* (Genève, 14—26 avril 1947), Genève, CICR, juin 1947, 180 pages et *Rapport sur les travaux de la Conférence d'experts gouvernementaux pour l'étude des Conventions protégeant les victimes de la guerre* (Genève, 14—26 avril 1947), Genève, CICR, décembre 1947, 355 pages.

[49] Высший орган для принятия политических и хозяйственных решений, касающийся всей Германии, в состав которого входили представители четырех оккупирующих держав: США, Франции, Великобритании и СССР.

[50] Записка МККК в Контрольную комиссию союзников от 11 апреля 1947 г. и ответ Контрольного совета союзников МККК от 7 июля 1947 г. — Архив МККК — CR 240.

[51] Протокол заседания Бюро 8 мая 1947 г. — Архив МККК.

[52] Письма вице-президентов Мартина Бодмера и Эрнеста Глоора от 16 мая 1947 г., направленные от имени МККК графу Фольке Бернадотту де Висбору и Безилу О'Коннору — Архив МККК — CR 221.

[53] Циркулярные письма МККК правительствам от 23 июня и 4 июля 1947 г. и циркуляр № 383 от 4 июля 1947 г. Центральным комитетам национальных обществ Красного Креста — Архив МККК — CR 240.

[54] "Commissions de la Croix-Rouge internationale", *RICR,* n° 345, septembre 1947, pp. 707—708.

[55] Протоколы заседания Бюро 17 июля 1947 г. и пленарного заседания МККК 15 января 1948 г. — Архив МККК.

[56] *Actes de la Conférence diplomatique de Genève de 1949* (ci-après, *Actes 1949*), Berne, Département politique fédéral, 1949, 4 volumes (I, IIA, II B et III), 381, 864, 545 et 297 pages. Vol. I. pp. 145—146.

[57] XVII[e] Conférence internationale de la Croix-Rouge (Stockholm, août 1948), *Projets de Conventions révisées ou nouvelles protégeant les victimes de la guerre* (Etablis par le Comité internatonal de la Croix-Rouge avec le concours d'experts des gouvernements, des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et d'autres associations humanitaires), Document n° 4, Genève, CICR, mai 1948, 245 pages.

[58] Граф Фольке Бернадотт падет от рук сионистских экстремистов (группа

Стем) 17 сентября 1948 г. в Иерусалиме, где он находился в качестве посредника ООН.

[59] Претензии СССР к МККК и ответ последнего приведены в Отчете о работе XVII Конференции (Compte rendu de la Dix-Septième Conférénce internationale de la Croix-Rouge tenue à Stockholm du 20 aout au 30 août 1948, Stockholm, Croix-Rouge suédoise, 1948, 116 pages, pp. 30—31).

[60] *Compte rendu,* p. 94.

[61] Résolution XIX *Projets de Conventions internationales, Compte rendu,* pp. 95—96.

[62] *Compte rendu,* p. 96.

[63] *Compte rendu,* p. 97.

[64] Протокол заседания Бюро 9 сентября 1948 г. — Архив МККК.

[65] Циркулярное письмо Федерального политического департамента от 20 сентября 1948 г. министрам иностранных дел всех правительств, приглашенных на Дипломатическую конференцию, *Actes 1949,* I, pp. 146—147.

[66] Телеграмма Федерального политического департамента всем правительствам, *Actes 1949,* I, p. 147.

[67] Протокол пленарного заседании МККК от 18 ноября 1948 г. — Архив МККК.

[68] Циркулярные письма МККК от 1 ноября 1948 г. и 3 ноября 1948 г. всем правительствам и национальным обществам — Архив МККК — CR 238 et CR 221.

[69] Projets de Conventions révisées ou nouvelles protégeant les victimes de la guerre, *Remarques et propositons du Comité international de la Croix-Rouge,* document destiné aux Gouvernements invités par le Conseil fédéral suisse à la Conférence diplomatique de Genève (21 avril 1949), Genève, février 1949, 99 pages.

[70] То есть, швейцарского Министерства иностранных дел.

[71] Австралия, Австрия, Народная Республика Албания, Аргентина, Афганистан, Белорусская Советская Социалистическая Республика, Бельгия, Республика Бирманский Союз, Народная Республика Болгария, Боливия, Бразилия, Венгерская Народная Республика, Венесуэла, Гватемала, Греция, Дания, Египет, Израиль, Индия, Иран, Ирландская Республика, Испания, Италия, Канада, Китай, Колумбия, Коста-Рика, Куба, Ливан, Лихтенштейн, Люксембург, Мексика, Монако, Нидерланды, Никарагуа, Новая Зеландия, Норвегия, Пакистан, Перу, Португалия, Народная Республика Румыния, Сальвадор, Святейший Престол, Сирия, СССР, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки, Таиланд, Турция, Украинская Советская Социалистическая Республика, Уругвай, Финляндия, Франция, Чили, Швейцария, Швеция, Чехословакия, Эквадор, Эфиопия. *Actes 1949,* I, pp. 157—169.

[72] Доминиканская Республика, Польша, Республика Сан-Марино, Федеративная Республика Югославия, Япония. *Actes 1949,* I, pp. 169—170.

[73] Note du 15.04.1949 du Ministère des Affaires étrangères de l'URSS à la Légation de Suisse à Moscou — Archives fédérales, Berne — 2001 (E) 1967/113/874.

[74] Официально Федеративная Республика Германия была провозглашена 23 мая 1949 г., а Германская Демократическая Республика — 7 октября 1949 г.

[75] Организация Объединенных Наций, Международная организация труда, Всемирная организация здравоохранения, Международная организация по делам

беженцев, Международный союз электросвязи, Всемирный почтовый союз, Центральное бюро международных железнодорожных перевозок.

[76] То есть, 10 мая 1949 г. *Actes 1949,* I, comptes rendus des 2e, 5e et 6e séances plénières, pp. 15—17, 27 et 30—31.

Считая полезным присутствие Лиги в качестве наблюдателя, МККК в то время более осторожно относился к предоставлению ей статуса эксперта. Во-первых, Лига не участвовала в разработке проектов Конвенций — в отличие от национальных обществ Красного Креста, некоторые из которых были представлены в правительственных делегациях. Во-вторых, МККК опасался, что такое уравнивание в статусе обоих учреждений создаст путаницу и поставит под вопрос распределение полномочий между ними, которое незадолго до этого было подтверждено XVII Конференцией. Однако эти опасения не получили конкретного выражения, поскольку обоим учреждениям удалось договориться о линии поведения, позволяющей избежать такой путаницы.

[77] *Conférence diplomatique de 1949. Sténogrammes de la réunion des Chefs de délégation,* séance du 20 avril 1949 — Bibliothèque du CICR — 341.33/42-1.

[78] Письмо Макса Петипьера в МККК от 21 апреля 1949 г. — Архив МККК — CR 221.

[79] Письмо Пауля Рюггера председателю Дипломатической конференции Максу Петипьеру от 25 апреля 1949 г. — Архив МККК — CR 221.

[80] *Actes 1949,* I, compte rendu de la 2e séance plénière, p. 14.

[81] Записка Ф. Сиорде в Президентский совет от 26 апреля 1949 г. — Архив МККК — CR 221.

Actes 1949, I, Règlement de la Conférence diplomatique, pp. 181 — 188. "La Conférence diplomatique de Genève", *RICR,* n° mai 1949, pp. 325—327. Paul de La Pradelle, *La Conférence diplomatique et les Nouvelles Conventions de Genève du 12 août 1949,* Paris, Les Editions internationales, 1951, 423 pages, p. 23—32.

[82] Paul de La Pradelle, *op. cit.,* p. 15.

Письмо Макса Петипьера Президенту МККК от 20 сентября 1949 г. — Архив МККК — CR 254.

[83] Однако эта продолжительность не кажется чрезмерной, если сравнить ее со временем, которое заняли четыре сессии Дипломатической конференции 1974 — 1977 гг. В общей сложности для принятия Дополнительных протоколов от 8 июня 1977 г. к Женевским конвенциям 1949 г. потребовалось более восьми месяцев. Правда, количество государств-участников практически удвоилось.

[84] "La Conférence diplomatique de Genève", *RICR,* n° 367, juillet 1949, pp. 475—476. "La Conférence diplomatique de Genève", *RICR,* n° 368, août 1949, p. 556. *Actes 1949,* II B, compte rendu de la 37e séance plénière, pp. 530.

Заинтересованным читателям, которым хотелось бы больше узнать о позициях, занятых на Дипломатической конференции различными государствами, и о том, как она готовилась, рекомендуем обратиться к книге Geoffrey Best, *War and Law since 1945.* Oxford, Clarendon Press, 1994, 434 pages, в особенности pp. 80 ss.

[85] *Actes 1949,* II B compte rendu de la 36e séance plénière, pp. 521—522.

[86] Излагая мотивы голосования, израильская делегация заявила, что воздер-

жалась из-за редакции положений, касающихся отличительного знака, в Конвенциях I, II и IV (также см. ниже часть IV, раздел 2, послдений абзац). Бирманская делегация воздержалась при голосовании по Конвенции о гражданских лицах, чтобы выразить свое несогласие с тем, что международные конвенции охватывают вопросы, относящиеся к внутренней компетенции государства. По ее мнению, подобные положения противоречат принципам Организации Объединенных Наций и международного права.

[87] *Actes 1949,* I, pp. 355—356.

[88] *Actes 1949,* II B, compte rendu de la 37[e] séance plénière, pp. 529—533.

[89] Делегация США подписала три первые Конвенции, а делегация Австрии — Конвенции I, III и IV.

[90] *Actes 1949,* II B, cérémonie de signature, pp. 537—542.

[91] В том числе Австрия.

[92] Среди подписавших были США, не было Цейлона, который подписал только первые три Конвенции.

[93] Австрия, Австралия, Народная Республика Албания, Аргентина, Афганистан, Белорусская Советская Социалистическая Республика, Бельгия, Народная Республика Болгария, Боливия, Бразилия, Великобритания, Венгерская Народная Республика, Венесуэла, Гватемала, Греция, Дания, Египет, Израиль, Индия, Иран, Республика Ирландия, Испания, Италия, Канада, Китай, Колумбия, Куба, Ливан, Лихтенштейн, Люксембург, Мексика, Монако, Нидерланды, Никарагуа, Новая Зеландия, Норвегия, Пакистан, Парагвай, Перу, Польша, Португалия, Народная Республика Румыния, Сальвадор, Святейший Престол, Сирия, Соединеные Штаты Америки, СССР, Турция, Украинская Советская Социалистическая Республика, Уругвай, Филиппины, Финляндия, Франция, Цейлон, Чехословакия, Чили, Швейцария, Швеция, Эквадор, Эфиопия, Народная Федеративная Республика Югославия. *Actes 1949,* II B, p. 530, pp. 538—539 et p. 545.

[94] Для сравнения, в 1949 г. ООН насчитывала 58 государств-членов.

[95] Желающим ознакомиться с подробным анализом Женевских конвенций от 12 августа 1949 г. мы рекомендуем обратиться к *Комментарию,* составленному Жаном Пикте при участии Роже Боппа, Клода Пийу, Жана де Пре, Жана-Пьерра Шенхользера, Фредерика Сиорде, Оскара М. Улера, Рене-Жана Вильгельма и контр-адмирала М. В. Мутона, 4 тома, (*Commentaire,* Genève, CICR, 1952—1959).

При подписании настоящей главы мы использовали в основном *Actes de la Conference diplomatique de Genève de 1949 (Акты Дипломатической конференции 1949 г.),* а также следующие труды: Gerald I.A.D. Draper, *The Red Cross Conventions,* London, Stevens & Sons Limited, 1958, 228 pages; Joyce A. C. Gutteridge, "The Geneva Conventions of 1949", *The British Year Book of International Law,* vol. XXVI, 1949, pp. 234—326; Paul de La Pradelle, "La Conférence diplomatique et les nouvelles Conventions de Genève du 12 août 1949", Paris, Les Editions internationales, 1951, 423 pages; Jean S. Pictet, *La Croix-Rouge et les Conventions de Genève,* Académie de droit international, extrait du Recueil des Cours, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1950, 119 pages; Jean Pictet, "The New Geneva Conventions for the Protection of War Victims", *The American Journal of International Law,* vol. 45, n° 3, July 1951, pp. 462—475; Jean

Pictet, "La formation du droit international humanitaire", *RICR,* n° 751, janvier-février 1985, pages 3—23.

Следует уточнить, что г-жа Гаттеридж и г-н де Ла Прадель участвовали в работе Дипломатической конференции, являясь членами делегаций соответственно Великобритании и Монако.

[96] Max Huber, "Principes, tâches et problèmes de la Croix-Rouge dans le droit des gens", *RICR,* n° 310, octobre 1944, pp. 810—812. Discours de Max Huber lors de l'ouverture de la Conférence d'experts gouvernementaux de 1947, reproduit dans *RICR,* n° 340, avril 1947, pp. 285—286. *Commentaire,* vol. I, p. 11. Jean Pictet, "La formation du droit international humanitaire", *op. cit.,* pp. 11—12.

[97] *Dix-Septième Conférence internationale de la Croix-Rouge, Compte rendu,* p. 73. Joyce A. C. Gutteridge, "The Geneva Conventions of 1949", *op. cit.,* pp. 296—297.

[98] Например, во время японско-китайского конфликта в 1937 г. обе стороны отрицали существование состояния войны.

[99] Это касается государств, захваченных, оккупированных или аннексированных Германией без ведения военных действий до и после начала Второй мировой войны.

[100] Например, Польша, западная часть которой была включена в состав "Великого Рейха" в октябре 1940 г. (Германия не признавала польского правительства, находившегося в изгнании в Лондоне).

[101] *Commentaire,* vol. III, pp. 36—38, et Frédéric Siordet, "Les Conventions de Genève et la guerre civile", *RICR,* n° 374, février 1950, pages 104—122, et n° 375, mars 1950, pages 187—212, p. 121.

[102] С другой стороны, XVII Конференция приняла резолюцию, касающуюся проблемы политических заключенных как таковой и независимо от предложений по немеждународным вооруженным конфликтам. Jacques Moreillon, *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des détenus politiques,* Genève, Insitut Henry-Dunant, et Lausanne, Editions de l'Age d'Homme, 1973, 303 pages, pp. 103—112.

[103] *Commentaire,* vol. 4, pp. 39—40.

[104] Джеральд И. А. Д. Дрейпер, не колеблясь, называет статью 3 "революционной" в связи с тем, что Высокие Договаривающиеся стороны, то есть государства, признают ограниченный законный статус за группами повстанцев, которые *de jure* будут противостоять правительству в ходе вооруженного конфликта. *Op. cit.* p. 102. См. также Frédéric Siordet, *op. cit.,* p. 105.

[105] Joyce A. C. Gutteridge, *op. cit.,* p. 301.

[106] Номера статей соответствуют I, II, III и IV Конвенциям.

[107] Однако эти надежды не оправдались, поскольку к услугам Держав-покровительниц и их субститутов прибегали крайне редко. К этому вопросу вернутся при разработке текста Дополнительного протокола I 1977 г. к Женевским конвенциям 1949 г. См. François Bugnion, *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre,* pp. 1041—1060.

[108] Об этих статьях говорится на с. 18—23 брошюры *Remarques et Propositions du Comité international de la Croix-Rouge ("Замечания и предложения Международ-*

ного Комитета Красного Креста"), подготовленной для участников Дипломатической конференции.

[109] Протоколы заседаний от 5 мая и 23 июня 1949 г. Совета президента — Архив МККК.

[110] Следует отметить, что впервые предложение о создании международного уголовного суда сделал Гюстав Муанье, один из создателей МККК, руководивший этой организацией с 1864 по 1910 гг., см. Кристофер Кейт Холл. Первый проект постоянного уголовного суда. *МЖКК,* март 1998, № 20, с. 69—90.

Устав Международного уголовного суда был принят 17 июля 1998 г. на Дипломатической конференции в Риме. МККК активно участвовал в ее работе, он предложил перечень военных преступлений, состоящий из трех частей (серьезные нарушения четырех Женевских конвенций, другие серьезные нарушения МГП и серьезные нарушения, совершенные в период немеждународных вооруженных конфликтов), которые, по его мнению, должны входить в компетенцию Суда. Конференция учла эти предложения, в особенности предложение включить в юрисдикцию Суда преступления, совершенные в ходе внутренних конфликтов.

[111] Этим объясняется использование в Конвенциях 1949 г. выражения "серьезные нарушения" вместо термина "военные преступления".

Joyce A. C. Gutteridge, *op. cit.,* pp. 304 ss.

Actes 1949, II B, 10-e et 11-e séance de la Commission Mixte, pp. 31—32; 29 séance du Comité spécial de la Commission mixte, p. 81; Quatrième Rapport du Comité spécial à la Commission mixte, pp. 109—113; Rapport de la Commission mixte à l'Assemblée plénière, p. 127.

[112] *Commentaire,* vol III, pp. 657—658.

Gérald I.A.D. Draper, *op. cit.,* p. 22.

С большим сожалением следует констатировать, что обязательство преследовать в судебном порядке лиц, подозреваемых в совершении серьезных нарушений, практически не соблюдается.

[113] *Rapport d'activité du Comité international de la Croix-Rouge sur son activité pendant la seconde guerre mondiale,* vol. I, pp. 213—214.

[114] Благодаря наличию современных сложных технических средств опознавания и использованию вертолетов для эвакуации раненых, Дополнительный протокол I к Женевским коненциям 1949 г. смог вновь возродить принцип пользующейся неприкосновенностью санитарной авиации.

[115] *Commentaire,* vol. I. p. 16.

[116] Уже в 1876 г. Турция, участвовавшая тогда в войне на Балканах, уведомила Федеральный совет Швейцарии, что ее медицинская служба будет использовать красный полумесяц вместо красного креста, так как *"природа этого знака ранила религиозные чувства солдата-мусульманина".* Впоследствии признания эмблемы красного льва и солнца потребовала Персия.

[117] Желающим подробнее ознакомиться с ходом обсуждения рекомендуем обратиться к *Actes* 1949, II A, pp. 87—90, 145—146, II B, pp. 215—224, 248—255, p. 391, а также к с 43—66 работы Франсуа Бюньона "Эмблема Красного Креста. Краткая история", опубликованной в Сборнике статей и документов "Эмблема. История и современность". МККК, Москва, 1998 г.

[118] Текст поправки гласил: *"Однако странам, в которых вместо красного креста в качестве отличительного знака уже используются красный полумесяц или красный лев и солнце на белом фоне или красный щит Давида на белом фоне, разрешается использовать эти эмблемы по смыслу настоящей Конвенции" (Actes* 1949, III, annexe 42, p. 40).

[119] Нидерландский делегат предлагает заменить красный крест на красное стилизованное сердце в форме треугольника, один из углов которого смотрит вниз.

[120] *Remarques et propositions,* pp. 15—17; *Actes 1949,* II A, p. 88.

[121] В проекте резолюции, предложенной Индией, государствам-участникам рекомендуется создать орган, который дожен рассмотреть вопрос об эмблеме красного креста и других уже используемых знаках, а также о других предлагаемых эмблемах и изучить возможность создания нового знака геометрической формы, не имеющего какого-либо религиозного, культурного и иного содержания (*Actes 1949,* II D p. 223).

[122] О позиции по этому вопросу, которую в то время занимал МККК, см. Jean S. Pictet, *Le signe de la croix-rouge,* CICR, 1949, 37 pages. Tiré à part de la *RICR,* n° 363, mars 1949, pp. 167—201.

[123] *Actes 1949,* IIB, compte rendu de la et séance plénière, pp. 115—217. Текст заявления Президента МККК приводится также в *RICR,* n° 368, août 1949, pp. 627—630.

С тех пор точка зрения МККК несколько изменилась. Он считает, что появление, наряду с красным крестом и красным полумесяцем, новой эмблемы (после того как Иран отказался от эмблемы красного льва и солнца, этот символ больше не используется) имеет большие преимущества и что этот вопрос заслуживает пристального внимания (см. Cornelio Sommaruga, *"Unité et pluralité des emblèmes",* tiré à part de la *RICR,* n° 796, juillet-août 1992, pp. 347—352). С 1995 г. этот вопрос снова рассматривается членами Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца.

[124] Idem, II B, pp. 221—222.

[125] *Actes 1949, I, p. 342.*

Это не позволит МККК официально признать Израильское общество Красного щита Давида ("Magen David Adom"), поскольку оно не удовлетворяет одному из условий признания новых национальных обществ: чтобы быть признанным в качестве национального общества, оно должно *"использовать название и эмблему Красного Креста или Красного Полумесяца согласно Женевским конвенциям".*

Статус-кво, сохраненный на Дипломатической конференции 1949 г., имел отрицательные последствия, так как под сомнение ставился принцип единства и универсальности Красного Креста. См. по этому вопросу François Bugnion, "L'emblème de la croix rouge et celui du croissant rouge", extrait de *RICR,* n° 779, septembre-octobre 1989, pp. 424—435.

[126] Следует напомнить, что СССР и Япония не ратифицировали Конвенцию 1929 г. об обращении с военнопленными и, следовательно, не были ее участниками. В результате, несмотря на меры, принятые МККК для того, чтобы исправить такое положение, эта конвенция или вообще не применялась в период

конфликтов, имевших место в Восточной Европе (конфликт между Польшей и СССР в сентябре 1939 г., советско-финляндская война в 1939—1940 гг., война между государствами Оси и СССР в 1941—1945 гг.), или применялась в весьма ограниченном объеме в ходе боевых действий на Дальнем Востоке.

[127] Например, во Франции — бойцы, сражавшиеся на стороне генерала Де Голля; участники Итальянского движения Сопротивления (после заключенного П. Бадольо перемирия в сентябре 1943 г.); польские, словацкие и югославские партизаны (см. *Rapport du Comité international de la Croix-Rouge sur son acitvité pendant la seconde guerre mondiale,* vol. I, pp. 538—558).

[128] Поскольку сочли, что эти условия носят слишком ограничительный характер (Gerald I.A.D. Draper, *op. cit.,* pp. 39—40), их несколько смягчили при принятии Дополнительного протокола I от 8 июня 1977 г. к Женевским конвенциям 1949 г.

[129] *Rapport d'activité du Comité international de la Croix-Rouge sur son activité pendant la seconde guerre mondiale,* vol. I, pp. 409—417.

[130] *Commentaire,* vol. III, pp. 570—579.

С тех пор, учитывая тенденцию развития конфликтов, а также тот факт, что международное право развивается в направлении усиления защиты основных интересов человеческой личности, МККК занял на практике и в теоретическом плане позицию, в соответствии с которой он отказывается участвовать в любой операции по репатриации, проводимой насильственным путем.

[131] *Actes 1949,* II A, p. 557.

Однако при подписании Конвенции СССР и его союзники сделали соответствующую оговорку. См. *Actes 1949,* I, p. 350; Claude Pilloud, "Les réserves aux Conventions de Genève de 1949", *RICR,* n° 464, août 1957, pp. 427—432.

[132] *Actes 1949,* Rapport de la Commission III à l'Assemblee plénière, II A, p. 805.

[133] Протокол заседания Совета президента от 19 мая 1949 г. — Архив МККК.

[134] Joyce A. C. Gutteridge, *op. cit.,* p. 326.

[135] *Actes 1949,* III, annexe 396, p. 183.

[136] *Actes 1949,* II A, p. 745.

[137] Австралия, Бразилия, Великобритания, Венесуэла, Италия, Канада, Китай, Колумбия, Куба, Новая Зеландия, Пакистан, США, Уругвай, Франция и Чили, *Actes 1949,* III, annexe 395, pp. 182—183.

[138] В 1946 г. на заседании Комиссии по атомной энергии ООН СССР отклонил план американского делегата Баруха, который предложил создать международный орган по контролю за производством и использованием атомной энергии. Советский Союз, который отставал в ту пору от Америки в этой области, выступал за запрещение использования атомной энергии в военных целях и за уничтожение существующих бомб.

[139] *Dix-Septième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Stockholm du 20 au 30 août 1948, Compte rendu,* Stockholm, Croix-Rouge suédoise, p. 97.

[140] *Actes 1949,* compte rendu de la 34-e séance plénière, II B, pp. 496—511.

[141] Протокол заседания Совета президента от 7 июля 1949 г. и рабочего заседания Комитета от 11 августа 1949 г. — Архив МККК. В апреле 1950 г. МККК обратился к государствам, подписавшим Конвенции, с призывом *"сделать все*

возможное, чтобы достичь согласия по вопросу запрещения атомного оружия, а также всех видов оружия неизбирательного действия". См. *Appel du Comité international de la Croix-Rouge du 5 avril 1950 concernant les armes atomiqies et les armes aveugles. Réponses des gouvernements.* Genève, CICR, 1952, 39 pages.

[142] Jean S. Pictet, "Le Comité international de la Croix-Rouge dans les nouvelles Conventions de Genève", *RICR,* n° 425, mai 1954, pages 353—367, p. 354.

[143] "Общие указания представителям МККК на Дипломатической конференции 1949 г", конфиденциальный документ без даты и подписи, Архив МККК — CR 221.

Протокол заседания Совета президента от 5 и 12 мая 1949 г. — Архив МККК.

[144] Idem.

[145] За исключением двух побежденных великих держав, которые, впрочем, вскоре присоединились к этим международно-правовым актам: Япония — в 1953 г., Федеративная Республика Германии — в 1954 г., Германская Демократическая Республика — в 1956 г.

[146] Напомним, что блокада Берлина длилась с июня 1948 г. по май 1949 г.

[147] *Actes 1949,* II B, p. 541, discours de Max Petitpierre, président de la Conférence diplomatique, lors de la cérémonie officielle de signature du 8 décembre 1949; Joyce A. C. Gutteridge, *op. cit.,* p. 325; Paul de La Pradelle, *op. cit.,* p. 7: Claude Pilloud, "La déclaration universelle des droits de l'homme et les Conventons internationales protégeant les victimes de la guerre", *RICR,* n° 364, avril 1949, pp. 252—258.

См. также Робер Кольб. "Взаимосвязь международного гуманитарного права и права прав человека. Из истории создания Всеобщей декларации прав человека и Женевских конвенций". МЖКК, сентябрь 1998 г., № 22, с. 493—504.

[148] Протокол заседания Юридической комиссии от 16 января 1948 г. — Архив МККК — CR 211.

[149] На начало 1999 г. участниками четырех Женевских конвенций 1949 г. являлись 188 государств.

[150] Но даже если бы Конвенция IV существовала и раньше, она лишь частично смогла бы уберечь гражданских лиц — граждан Германии от бесчинств, совершенных III Рейхом, речь, в частности, идет о немцах еврейской национальности. За исключением положений раздела II, касающихся общей защиты населения от некоторых последствий войны, Конвенция не применяется к подданным того или иного государства-участника.

[151] Протокол заседания Юридической комиссии от 11 ноября 1949 г. — Архив МККК — CR 211.

[152] Frédéric Siordet, "La Conférence diplomatique de Genève", RICR, n° 368, pages 554—557, p. 555.

[153] А если этот вопрос и рассматривался, то вне рамок обсуждения основных тем, в связи с предложением советской делегации запретить применение атомного оружия, см. выше конец раздела 4, с. 43—45.

[154] François Bugnion, *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre,* pp. 837—838.

[155] Это разграничение двух отраслей международного гуманитарного права

утратило актуальность с принятием в 1977 г. двух Дополнительных протоколов к Женевским конвенциям, в которых рассматриваются вопросы, относящиеся как к Гаагскому, так и к Женевскому праву.

[156] Это не касалось Десятой Конвенции 1907 г. о применении к морской войне начал Женевской конвенции, которая — и на это указывает ее название — относилась к Женевскому праву.

[157] Точно также *Проект правил, ограничивающих опасность, которой подвергается гражданское население во время войны,* предложенный МККК на XIX Международной конференции Красного Креста (Дели, 1957 г.) не получил поддержку правительств, в том числе и потому, что предусматривал запрещение применения ядерного оружия.

[158] Jean Pictet, "La formation du droit international humanitaire", p. 12.

[159] Это: *Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I) от 8 июня 1977 г. и Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (Протокол II) от 8 июня 1977 г.* О том, что лежит у истоков этого нового этапа в развитии МГП, см. Jean Pictet, "La restauration nécessaire des lois et coutumes applicables en cas de conflit", *RICR,* n° 609, septembre 1969, pages 533—553, p. 546.

[160] Jean Pictet, "La formation du droit international humanitaire", p. 16.

ПРОТОКОЛЫ 1977 г. — ВАЖНЫЙ ЭТАП РАЗВИТИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ГУМАНИТАРНОГО ПРАВА (МГП)

Рене К О З И Р Н И К*

Составление протоколов 1977 г. — сложный, но успешно завершившийся процесс

Приняв 8 июня 1977 г. два Дополнительных протокола к Женевским конвенциям 1949 г., представители государств, собравшиеся в Женеве, поставили победную точку под сложным четырехлетним процессом переговоров. Работа над Протоколами заняла четыре года, а для Конвенций хватило четырех месяцев. Почему столь значительная разница?

В 1949 г., когда все, что напоминало о войне, уже перестало вызывать инстинктивную реакцию отторжения, естественным образом сложилось общее понимание того, что является главнейшим проявлением зла, которое следует искоренять средствами права. В то же время комплекс норм особо сложного характера, относящихся к ведению военных действий, то есть Гаагское право, тоже входящее в состав МГП остался за рамками дискуссии. Политическая карта мира в то время была довольно монолитной. Север еще доминировал над Югом, а напряженность во взаимоотношениях между Западом и Востоком не носила обостренного характера.

Работа же над Протоколами началась в совершенно другой обстановке. "Третий мир" восстал против существовавшего порядка, шел процесс деколонизации, и налицо было противостояние "капиталистического" и "социалистического" блоков. Иллюстрацией тому может служить война во Вьетнаме, оказавшаяся болезненной как в политическом плане, так и в смысле злоупотреблений, связанных с ведением военных действий (массированные бомбардировки, пытки и казни без суда и следствия и т. д.). Та же политико-идеологическая конфронтация проявлялась в противопоставлении защиты прав личности и прав коллектива.

---

* Рене Козирник — лиценциат в области права и международной политики, магистр права и дипломатии, является заместителем директора Управления международного права и политики МККК. До вступления в эту должность неоднократно работал на местах и занимал ответственные посты в штаб-квартире, в том числе начальника Юридического отдела.

Именно этим объясняется продолжительность и сложность проведения Дипломатической конференции 19740—1977 гг., а также тем, что это было время напряженных переговоров по военным, гуманитарным, политическим и юридическим вопросам. Так что мы разделяем мнение Джеффри Беста, который считает, что "Любой нормативный акт в некоторой степени является политическим процессом".[1] Это тем более верно, когда речь идет о разработке договоров универсального характера, имеющих силу закона и касающихся войны.

Учитывая обстановку того времени, характер затронутых вопросов и стоящих перед разработчиками задач, достигнутый результат можно только приветствовать. Он был неизбежным плодом компромисса и не мог в силу этого в равной степени и во всех отношениях удовлетворить каждое государство, участвовавшее в данном процессе.

Сильные и слабые стороны

Что было сделано для того, чтобы учесть те потребности, которые оказались не удовлетворены Конвенциями 1949 г., а также новые способы ведения военных действий в ходе гражданских и национально-освободительных войн и их последствия в гуманитарной сфере? Были разработаны два договора различного объема — 102 статьи в одном и 28 в другом, но имеющие одинаковую гуманитарную значимость: Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I), и Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (Протокол II). Эти договоры не отменяют Женевских конвенций, но дополняют их, усиливая существующие правила и вводя новые нормы защиты. Главное же состоит в том, что Протоколы добавили ряд положений, регулирующих ведение военных действий, к тем существовавшим нормам, которые не получили никакого развития с момента заключения Гаагских конвенций 1907 г.

В начале процесса разработки Протоколов МККК ратовал за симметрию норм, применяемых к внутренним и международным конфликтам[2]. Однако уже на первой подготовительной Конференции правительственных экспертов в 1971 г. Комитету пришлось расстаться с надеждами, которые он питал на этот счет[3]. Государства не были расположены признать за повстанческими вооруженными силами права и обязанности, адекватные тем, которыми наделяются регулярные войска воюющих государств.

Новые независимые страны, со своей стороны, использовали весь свой вес и добились того, что, когда речь идет о применимости гуманитарных договоров, национально-освободительные движения должны приравниваться к регулярным вооруженным силам. Именно здесь следует искать истоки столь активно оспариваемого содержания пунктов 3

и 4 статьи 1 Протокола I[4]. В этом же состоит причина того, что к концу переговорной фазы Протокол II съежился наподобие "шагреневой кожи". Когда была решена проблема национально-освободительных войн, осталось не так много сторонников разработки полного и логически последовательного свода норм, применяемых к гражданским войнам. В этом, конечно, заключается слабость, но, к счастью, в результате жертвы все же не остались без правовой защиты.

Достижения Протокола I

Рассмотрим основные нововведения Протокола I.

Медицинская помощь жертвам значительно улучшилась в результате распространения особой защиты на гражданский медицинский персонал, гражданские санитарно-транспортные средства и гражданские медицинские объекты. Это служит хорошей иллюстрацией значительного шага вперед, сделанного благодаря Протоколу, ибо он предусматривает расширение общей категории лиц и имущества, находившихся под покровительством Женевской конвенции 1864 г. Кроме того, средства опознавания санитарно-транспортных средств (радиосигналы, радиолокация, акустические средства и т. д.) были приспособлены к новым технологиям.

Второе важное нововведение, входящее, правда, в число вызывающих наибольшие споры, заключается в изменении условий, обязательных для получения статуса комбатанта, а значит и статуса военнопленного в случае захвата в плен. С учетом специфики национально-освободительных войн требование ношения форменной одежды при любых обстоятельствах перестало быть обязательным[5]. Некоторые восприняли это как необходимый шаг, учитывающий реальность. Другие усмотрели в этом достойный сожаления отход от требования к комбатанту отличаться от гражданского населения и размывание различия между ними. Нам кажется, что оба мнения имеют право на существование, поскольку в самом деле существует так называемая серая, или промежуточная, зона, а значит и повышенный риск ошибочных действий и злоупотреблений. Чтобы ограничить этот риск, следует действовать в трех направлениях:

— добиваться строгого выполнения остальных условий, дающих право на получение статуса комбатанта, в особенности обязанности открыто носить оружие во время нападения;

— напоминать о правилах ведения боевых действий, в частности мерах предосторожности, и требовать их соблюдения;

— неустанно пропагандировать этические нормы, лежащие в основе принципа отличия, чтобы, как справедливо подчеркивал Жан де Пре, воюющие понимали, что "защищая гражданское население... они защищают себя"[6].

Однако настоящий прорыв, совершенный Протоколом, заключается в значительном нормативном развитии в области ведения военных действий, дозволенных средств и методов боевых действий и защиты гражданского населения[7].

Отныне три основополагающие нормы, касающиеся ведения военных действий, сформулированы с большой четкостью и включены в единый текст договора:

1. "Право сторон, находящихся в конфликте, выбирать методы и средства ведения войны не является неограниченным" (статья 35, пункт 1);

2. "Запрещается применять оружие... и методы ведения военных действий, способные причинить излишние страдания" (там же, пункт 2);

3. Гражданские лица и объекты не должны подвергаться нападению (статьи 48, 50 и 52) — это положение проводит различие между гражданским населением и комбатантами.

Кроме этих трех норм следует упомянуть меры предосторожности, принятие которых стало обязательным как при нападении, так и при обороне (соответственно, статьи 57 и 58). Эти стержневые нормы сопровождаются подробно расписанными правилами применения.

Все это в совокупности составляет одно из трех важнейших достижений МГП со времени второй мировой войны. Что касается двух остальных, это — Конвенция IV от 1949 г. о защите гражданского населения, оказавшегося во власти противной стороны, и принятие договорных норм, применимых к гражданским войнам (то есть статья 3, общая для Женевских конвенций 1949 г. и Протокола II).

Наконец, еще два нововведения, связанные с этим сводом правил, заслуживают особого упоминания. Во-первых, это норма, обязывающая при разработке или принятии на вооружение новых видов оружия определять, подпадает ли их применение под запрещения международного гуманитарного права (статья 36 "Новые виды оружия"). Во-вторых, это обогащение международного гуманитарного права институтом гражданской обороны, играющим роль конкретного инструмента предоставления защиты и помощи гражданскому населению. Характеристики и задачи гражданской обороны определены в статьях 61—67. Однако через 20 лет после принятия Протоколов итог развития национальных систем гражданской обороны и их роль остаются скромными. Может быть, это означает необходимость вернуться к данному вопросу.

Последняя важная категория нововведений, содержащихся в Протоколе I, касается механизмов контроля и имплементации. Международное гуманитарное право часто критикуют за слабость механизмов, призванных обеспечить его соблюдение. Критика эта обоснована и служит иллюстрацией того факта, что это право, соблюдение которого является отчасти добровольным, располагает только теми средствами, которые государства готовы предоставить в его распоряжение. Следова-

тельно, пока члены международного сообщества будут оставаться очень независимыми и с крайней неохотой принимать любые ограничения, навязываемые извне, механизмы его имплементации обречены на несовершенство. Однако это не исключает возможности достижения положительных результатов и не отменяет необходимости продолжать оказывать или даже усилить законное давление со стороны внутригосударственного и международного гражданского общества, что и произошло в 1977 г. Кстати, ряд достижений был отмечен и впоследствии.

Механизмы имплементации

Прежде всего вспоминается статья 7 Протокола I, в которой предусматривается организация совещаний высоких договаривающихся сторон для рассмотрения проблем, связанных с применением Конвенций и Протокола. Исходя из положения статьи 7, Швейцария, являющаяся депозитарием Конвенций и Протоколов, организовала в Женеве с 30 августа по 1 сентября 1993 г. Международную конференцию о защите жертв войны. Эта чрезвычайная встреча, частично заменившая Международную конференцию Красного Креста и Красного Полумесяца, которая не могла состояться с 1986 г.[8], позволила рассмотреть в практическом плане основные проблемы имплементации и рекомендовать меры по исправлению положения[9].

Далее следует упомянуть, что возросла ответственность командиров. Статья 87 вменяет им в обязанность требовать от подчиненных, "чтобы (они) не допускали нарушений Конвенций и настоящего Протокола и, в случае необходимости, пресекали эти нарушения и уведомляли о них компетентные власти". Это справедливо, хотя и трудно. Однако эта обязанность мало известна и поэтому в недостаточной мере вменяется и соблюдается.

Статьей 90 Дополнительного протокола I в МГП введен новый контрольный механизм: Международная комиссия по установлению фактов. Понятие расследования уже предусматривалось Конвенциями 1949 г., но так и не нашло практического воплощения. Новая Комиссия была учреждена, чтобы компенсировать недостатки системы Конвенций, в частности, сделав обязательным согласие на проведение расследования по фактам, которые, предположительно, представляют собой серьезное нарушение МГП. Комиссия — новый мощный инструмент обеспечения соблюдения МГП, но и он имеет два недочета: во-первых, само по себе присоединение к Протоколу I не связывает государство — ему надлежит сделать специальное заявление о признании компетенции Комиссии. Однако по состоянию на 31 октября 1997 г. из 148 госу-

дарств — участников Протокола I только 50 признали компетенцию Комиссии. Так что предстоит еще много сделать в этом направлении. Во-вторых, слабость механизма заключается в его материальной компетенции. Дело в том, что Комиссия может вести расследования только в ситуациях, где применим Протокол I, то есть в рамках международных вооруженных конфликтов. Но большинство недавних трагедий произошли как раз во время гражданских войн или ситуаций насилия смешанного характера. Отсюда необходимость добиваться расширения компетенции Комиссии.

Наконец, четвертое и последнее нововведение, на котором нам хотелось бы остановиться, заключается в расширении перечня действий, квалифицируемых как серьезные нарушения или военные преступления. Их определения содержатся в статьях 11 и 85 Протокола I. В качестве примеров новых военных преступлений можно упомянуть следующие:

— превращение гражданского населения или отдельных гражданских лиц в объект нападения;

— совершение нападения на установки или сооружения, содержащие опасные силы (например, на атомные электростанции);

— депортация или насильственное перемещение населения;

— нападения на памятники, являющиеся культурным или духовным наследием народов;

— лишение права на беспристрастное и нормальное судопроизводство.

Действия, получившие в Протоколах квалификацию преступных, дополняют перечень серьезных нарушений, определенных в Конвенциях. Это является адекватной реакцией уголовного права на самые предосудительные действия, совершаемые во время войны.

Однако все еще мало преступников подвергаются судебному преследованию и наказанию. Прежде всего потому, что государства не выполняют обязанности, возложенной на них Конвенциями и Протоколом, подвергать преследованию всех лиц, совершивших военные преступления, и передавать их компетентным национальным судебным инстанциям[10]. Наконец, потому, что в соответствии с договорным правом данные деяния считаются преступными только тогда, когда они совершаются в рамках международных вооруженных или приравниваемых к ним конфликтов. Это — серьезный недостаток, учитывая типы современных конфликтов, во время которых совершаются тяжкие преступления.

И все же теория и практика развиваются в направлении универсальной квалификации этих деяний как военных преступлений, независимо от природы конфликта. Судебное постановление по "делу Тадича", которое принял Международный трибунал по бывшей Югославии, стало в этом смысле значительным шагом вперед[11]. Аналогичная тенденция

преобладает также в работе Комитета по подготовке к созданию Международного уголовного суда. Чрезвычайно важно добиться, чтобы она получила развитие. В противном случае можно будет говорить о серьезном провале усилий по укреплению механизмов имплементации МГП и о серьезной угрозе дальнейшему развитию МГП.

Протокол II: первый договор, касающийся гражданских войн

Прежде всего следует сказать, что Протокол II хорош уже тем, что он существует. Это суждение никак не умаляет его значимости. В самом деле, попытка впервые добиться заключения всеобъемлющего договора, касающегося исключительно защиты человеческой личности и ограничения применения силы в гражданских войнах (или в немеждународных вооруженных конфликтах), вовсе не была обречена на успех. В этом смысле Протокол II стал прекрасным дополнением к статье 3, общей для всех четырех Женевских конвенций, которая до того времени была единственным существующим положением, применяемым в таких ситуациях.

Однако у медали есть и оборотная сторона: чтобы проект, вынесенный на рассмотрение участников переговоров, был принят на основе консенсуса, его пришлось подвергнуть ряду последовательных "ампутаций"[12]. Если вопрос о привилегированном статусе комбатанта был отклонен уже на ранней стадии процесса, нормы, относящиеся к ведению военных действий, оказанию помощи, медицинским функциям и механизмам имплементации, были изъяты только во время последнего дипломатического раунда.

Тем не менее даже в таком усеченном виде Протокол II представляет собой новый и важный этап в деле защиты жертв гражданских войн. Упомянем в этой связи перечень основных гарантий (статья 4), прав лиц, свобода которых была ограничена (статья 5), и судебных гарантий (статья 6), значительно превышающих по своему объему те, которые составляют "неизменяемое ядро" права прав человека[13].

Глава, касающаяся ведения военных действий, подверглась особенно решительному сокращению, однако принцип запрещения нападений на гражданское население, к счастью, в ней остался (статья 13). Это стало значительным шагом вперед по сравнению с общей статьей 3, которая не защищала гражданских лиц, по крайней мере явным образом, от последствий военных действий. Упомянем также новые чрезвычайно важные нормы о "защите объектов, необходимых для выживания гражданского населения" (статья 14), и о "запрещении принудительных перемещений" (статья 17).

Общая оценка

Что касается главных норм поведения, общий результат оказывается весьма положительным. Ценность Протоколов заключается также и в том, что в них отражены многие культуры. Действительно, в их разработке принимали участие все основные мировые державы. Протоколы подвели черту под целым периодом в развитии международного гуманитарного права, который часто подвергался критике за "западоцентризм".

Менее благополучно обстоит дело с механизмами контроля и имплементации, и это отражает недостаточную волю государств соблюдать и всеми средствами "заставлять соблюдать" МГП.

Часто эти тексты критикуют за их чрезмерную сложность. Может быть, это и так, но это не такой уж серьезный недостаток, поскольку ни от офицера, ни от рядового вовсе не требуется, чтобы они воевали, так сказать, со сборником договоров в руках. Как недавно очень верно заметил генерал А.П.В. Роджерс, Протокол I "не может сам по себе быть документом, выдаваемым личному составу. Его, конечно, следует включать в военные уставы, но с разъяснениями, сопоставлениями и практическими рекомендациями. Однако именно он должен составлять основу этих уставов..."[14].

В конечном счете, самый главный вклад Протоколов видится нам в том, что они явным образом подтвердили следующие три основополагающих функциональных принципа МГП, применяемые во всех ситуациях вооруженного конфликта[15]:

— гуманность: некомбатанты пользуются общей защитой от последствий военных действий; следует проявлять к ним уважение, защищать их и относиться к ним гуманно;

— военная необходимость: военнослужащие и военные объекты могут подвергаться нападению, но причиняемые при этом страдания и ущерб должны, по возможности, сводиться к минимуму;

— соразмерность: когда защита не является абсолютной, следует добросовестно взвешивать требования "гуманности" и "военной необходимости"[16].

На пути к универсальности

О чем свидетельствует уровень участия

По состоянию на 31 октября 1997 г. участниками Протоколов I и II являлись, соответственно, 148 и 140 государств. Это ставит их в ряд правовых договоров, получивших самое широкое признание, хотя они пока и не вышли на уровень практически универсального признания

Женевских конвенций 1949 г. (188 государств-участников). Однако, учитывая, что Протоколы объединяют почти три четверти членов международного сообщества, уже невозможно представить себе серьезный пересмотр этих договоров.

Чтобы извлечь полезные уроки из состояния дел в области участия государств, следует более детально проанализировать факты и цифры, так сказать, всемирную географию Протоколов. Так какие же выводы можно сделать из ее изучения?

Африка. Один из двух наиболее широко представленных континентов. Правда, несколько крупных африканских стран не являются участниками Протоколов. Это — Эфиопия, Сомали и Судан. Кроме того, две страны, недавно пережившие гражданскую войну, не присоединились к Протоколу II: Ангола и Мозамбик.

Америка. Это континент контрастов. Весь Юг принял Протоколы, на Севере же есть одно крупное государство, отсутствие которого среди участников Протоколов очень заметно — США, и одно участвующее в них государство — Канада.

Азия и Океания. Именно на этот регион приходится наибольшее число государств, не являющихся участниками Протоколов. Однако там есть и обнадеживающие исключения: Австралия, Китай и Вьетнам (только Протокол I).

Европа. В целом континент представлен хорошо, правда, есть и три заметных исключения: Великобритания, Франция (участница Протокола II) и Турция.

Средний Восток и Северная Африка: хороший общий уровень участия в Протоколе I при четырех заметных исключениях: Иран, Ирак, Израиль и Марокко. Некоторые другие страны не присоединились к Протоколу II.

Этот анализ позволил сделать три следующих вывода.

Во-первых, существует группа не участвующих в договорах стран, которые переживают или недавно пережили ситуацию активного или тлеющего вооруженного конфликта.

Во-вторых, у крупных и средних держав, еще не присоединившихся к этим договорам, нет или больше нет серьезных замечаний по содержанию текстов. Так что мотивы их неучастия следует искать за пределами собственно МГП. Они могут быть политическими или стратегическими, либо объясняться, скорее всего, наличием иных приоритетов или административной инерцией.

Наконец, учитывая явную сдержанность стран Азии относительно присоединения, возникает вопрос, следует ли связывать это с позицией держав других континентов или отнести на счет распространенной подозрительности относительно всех договоров, носящих универсальный характер.

Хотя и в правовых документах и в самих договорах постоянно напоминается, что МГП не "создает" вооруженного конфликта и не

влияет на юридический статус воюющих, многие страны, втянутые в конфликт или находящиеся вблизи зоны конфликта, опасаются присоединяться к Протоколам. Сообществу государств-участников следует удвоить усилия в борьбе против подобных толкований и использовать любую возможность для разъяснения точного места и сферы применения МГП.

По поводу первой группы стран можно сделать и другой, внушающий опасения вывод. Дело в том, что некоторые из них, возможно, не признают договоров, чтобы не оказаться связанными определенными гуманитарными обязательствами, а, может быть, даже для того, чтобы иметь возможность ссылаться на те или иные из них, исходя из своих интересов, или же превращать их в предмет торга. От такой мотивации следует отказаться раз и навсегда.

Что касается великих держав, на них, неоспоримо, лежит серьезная ответственность. Они — своего рода маяки, и именно они посылают сигналы, которым следуют малые страны. Поэтому все, кто убежден, что, защита жертв вооруженных конфликтов выиграла бы от всеобщего, безоговорочного, однозначного и свободного от каких бы то ни было двусмысленностей признания Протоколов, должны предпринять энергичные усилия для их пропаганды, а большинство остающихся возражений по существу, возможно, удастся обойти посредством толковательных заявлений и оговорок.

Теория и практика

Несмотря на различные препятствия, возникавшие в период с 1974 г. по 1977 г. на пути переговорочного процесса по Протоколам, к концу работы Дипломатической конференции мало кто критиковал ее результаты. Большинство наблюдателей оценивали эти тексты как позитивные и реалистичные. Это мнение разделялось и в США многими из тех, кто в последующие годы иногда обрушивался на Протоколы с резкой критикой[17].

Кульминационный момент периода наиболее острой критики Протоколов, особенно со стороны Франции и США, наступил в 1987 г., кода президент Рейган рекомендовал сенату ратифицировать Протокол II, но не принимать Протокол I[18]. Конечно, военные эксперты составили перечень недочетов практического и редакционного характера, которые, по их мнению, являлись аргументами против ратификации. Однако если не считать сложного вопроса о запрещении репрессалий, основные доводы были политико-идеологического характера. Такова была суть утверждений, что включение национально-освободительных войн узаконивало иностранное вмешательство и политизировало МГП, а признание партизан было равносильно разрешению терроризма[19]. Что касается Франции, основное открыто высказываемое ею возражение касалось применения ядерного оружия, как это явным образом вытекает

из заявления, сделанного в 1984 г. депозитарию в связи с ратификацией Протокола II[20].

В конце 80-х годов начинает проявляться обратная тенденция. Объяснение следует искать в постепенном ослаблении, а затем и полном развале социалистического лагеря; в потребностях, существующих в зонах проведения операций, и принятой там практике, в частности во время войны в Персидском заливе, в Сомали и бывшей Югославии; в сближении арабских стран с Израилем. В самом деле, когда эти препятствия политического и стратегического характера были полностью или частично преодолены, снова стали видны подлинная природа Протоколов и их истинная ценность.

Тем временем генеральные штабы и юридические службы армий основных западных стран, в частности, Германии, США и Великобритании, в индивидуальном порядке или в рамках НАТО предприняли, останавливаясь на каждой из содержащихся в них норм, новый детальный разбор содержания Протоколов для переоценки их обоснованности и полезности, а также с целью их толкований или принятия возможных оговорок и (или) подтверждения их обычного характера. Это способствовало, в частности, ратификации Протоколов Германией в 1991 г. и изданию соответственно переработанного военного руководства[21], включению большинства норм в инструкции для вооруженных сил США[22] и одобрению Протоколов правительством и парламентом Великобритании в 1995 г.[23]

Деятельность МККК

Действуя в соответствии с мандатом на распространение знаний о МГП и его имплементацию, которым его наделили государства[24], МККК напоминал основные нормы МГП и требовал их соблюдения в связи со всеми серьезными внутренними и международными вооруженными конфликтами последних лет. Находившиеся в конфликте стороны ни разу не сослались на то, что они не связаны нормами, к соблюдению которых призывал МККК, хотя они и не являлись участниками Протоколов. Это лишний раз подтверждает, что основные нормы Протоколов приобрели обязательную силу, в некотором смысле превосходящую силу самих текстов.

Для иллюстрации этого процесса нам кажется небесполезным прокомментировать три следующие ситуации:

— война в Персидском заливе: международный вооруженный конфликт;

— конфликты в бывшей Югославии: конфликты смешанного характера;

— конфликт в Анголе: немеждународный вооруженный конфликт.

Главные участники *войны в Персидском заливе,* а именно, Ирак, США, Франция и Великобритания, не являлись участниками Протоко-

ла I. Поэтому, стремясь добиться единого понимания норм, которые надлежало применять, а также их соблюдения, МККК 14 декабря 1990 г. направил меморандум всем вовлеченным в конфликт сторонам. В нем он не ограничился напоминанием о необходимости защиты гражданского населения и лиц, вышедших из строя, но и заострил внимание на других соответствующих нормах Протокола I, относящихся к ведению военных действий, охарактеризовав их как "нормы общего характера... признанные обязательными любой стороной, находящейся в вооруженном конфликте"[25].

В рамках различных конфликтов на *территории бывшей Югославии* МККК играл очень активную роль на их начальной стадии, устанавливая совместно с воюющими своды правил, применимых к различным конфликтным отношениям. В этом существовала необходимость, поскольку, хотя Югославия и была связана Протоколами с 1979 г., возникала неопределенность относительно правопреемства участия в договорах новых государств в процессе их становления, а также самого характера — внутреннего или международного — этих конфликтов. Следовало, по крайней мере, определить "неизменяемое ядро" норм, принятое всеми.

Первое из ряда соглашений было заключено между представителями Хорватии и Сербии 27 ноября 1991 г.[26] Данный текст ссылается на все четыре Конвенции и Протокол I. Что касается последнего, в соглашении содержатся конкретные ссылки на статьи с 72 по 79 — об обращении с лицами оказавшимися во власти одной из сторон в конфликте, статьи с 35 по 42 — о методах и средствах ведения военных действий и статьи с 48 по 58 — о защите гражданского населения. Хотя многие из этих норм нарушались в ходе конфликта, стороны никогда не оспаривали их применимость.

МККК практически постоянно присутствует в *Анголе* с момента провозглашения независимости этой страны в 1975 г. Военные действия, которые велись на ее территории, несомненно, являлись немеждународным вооруженным конфликтом, но приближались к международному из-за вмешательства третьих держав. Следовательно, МГП, применимое к отношениям между правительственными войсками и силами УНИТА, представлено общей статьей 3 и обычными нормами, касающимися гражданских войн. На последнем этапе ожесточенных вооруженных столкновений МККК счел необходимым посредством меморандума от 8 июня 1994 г.[27] напомнить сторонам применимые гуманитарные нормы.

Этот текст замечателен тем, что в нем, без ссылок на какие-либо другие договоры, кроме Конвенций и их общей статьи 3, содержится довольно полный перечень обычных норм, вытекающих из Протоколов и применимых к немеждународным вооруженным конфликтам. Мы имеем в виду, в частности:

— запрещение допускать к участию в военных действиях детей, не достигших 15-летнего возраста;

— запрещение подвергать нападению гражданское население и гражданские объекты;

— запрещение нападений неизбирательного характера и причинения чрезмерного ущерба гражданскому населению и гражданским объектам;

— запрещение разрушать объекты, необходимые для выживания гражданского населения;

— принятие мер предосторожности при нападении и обороне.

Интересно отметить, что эти нормы поведения, которые МККК квалифицирует как обычные, считались таковыми уже в Сан-Ремской декларации от 7 апреля 1990 г.[28]

Стабильное развитие

Большое число государств, принявших Протокол I, и лишь не намного уступающее ему количество участников Протокола II, а также влияние, которое отдельные нормы Протоколов оказывали и будут оказывать на практику государств, не связанных вытекающими из них обязательствами, позволяют с уверенностью заключить, что в основном эти договоры отражают нынешний уровень универсального обычного права. Учитывая неразвитость договорных норм, применимых к внутренним конфликтам, обычные нормы не могут быть выведены путем непосредственной ссылки на соответствующие договорные нормы. Выводить их следует посредством телеологического толкования принципов и норм общего характера, а также ссылок на договорные нормы, применимые к международным конфликтам. Это свидетельствует как о пользе, так и о ненадежности, внутренне присущей обычным нормам[29]. Эта слабость очевидна в праве, применимом к гражданским войнам. Она присуща, хотя и в меньшей степени, гуманитарному праву, регулирующему международные конфликты.

Одним из аргументов, не без оснований выдвигаемых некоторыми аналитиками, обеспокоенными тем, что США не ратифицируют Протокол I, является опасение, что утвердится "американское" обычное право, несколько отличающееся от договорного права большинства государств. По мнению этих авторов, США могли бы присоединиться к Протоколу I, сделав при этом толковательные заявления и оговорки, которые они сочли бы необходимыми. Учитывая вес США в международном сообществе, эти толковательные заявления и оговорки способствовали бы выработке универсальных обычных правил применения договорных норм, притом таких, которые вписывались бы в единую и внутренне непротиворечивую логику — логику Протокола[30]. Теодор Мерон идет еще дальше, утверждая, что "США, оставаясь вне Протокола I, возможно, отказываются от исторически сложившейся главен-

ствующей роли, которая им принадлежала в разработке права войны"[31]. То, что Мерон говорит о США, справедливо, на наш взгляд, и для других остающихся в стороне держав. Конечно, мы имеем в виду Великобританию, которая, как мы надеемся, в скором времени сдаст ратификационную грамоту, но речь идет также, и даже в первую очередь, о таких крупных азиатских странах, как Индия, Индонезия и Япония. Их присоединение к Протоколам имело бы первостепенное значение для достижения стабильности и для придания универсального характера МГП.

За 20 лет, прошедших с момента их принятия, Протоколы стали реальной силой. Они несомненно вошли в состав общего позитивного права. Суть этих норм была реализована на практике, например, странами — участницами коалиции во время войны в Персидском заливе. И все же Протоколам не хватает полной универсальности, необходимой, чтобы это право, регулирующее важную сферу международных отношений в периоды кризисов, приобрело полную силу и авторитетность, которыми оно должно обладать.

Протоколы и другие факторы

Подавляющее большинство тех, кто анализирует современные конфликты или пытается ограничить их отрицательные последствия, придерживаются мнения, что нормы поведения и защиты, содержащиеся в основных договорах по гуманитарному праву, а именно, в Женевских конвенциях 1949 г. и Дополнительных протоколах 1977 г., отвечают насущным потребностям отдельных лиц и населения в целом, затянутых в водоворот современных вооруженных конфликтов. По нашему мнению, эти нормы будут применимы и в будущих войнах, поскольку основополагающие ценности, которые они защищают, носят вневременной характер.

Как же тогда объяснить тот факт, что, несмотря на адекватность этих норм, невыносимых страданий не становится меньше? Ответ на этот вопрос в значительной степени кроется в изменившихся характере и условиях возникновения и протекания вооруженных конфликтов.

В современных конфликтах все меньше проявляются традиционные цели войны, то есть борьба за политическую власть или захват территории. Насилие в основном коренится в следующих явлениях: ослабление власти и государства, экономическое неблагополучие и кризис этнического самосознания. Речь здесь может идти об отсутствии моральных принципов, исчезновении традиционных ценностей и пропаганде исключительности. Эти ситуации сами часто находятся вне правового регулирования. В них не остается или почти не остается места даже для гуманитарного права.

Однако не следует винить в этом МГП. Настоящая проблема заключается в другом — в отсутствии связующего звена между правом и

моралью соответствующей группы. Мы присоединяемся к мнению, высказанному Аленом Папо и Аленом Уилром, согласно которому "признание решения, необходимого для стабильности общественной группы, зависит от его восприятия в этосах"[32]. Следовательно, именно это должно стать главной точкой приложения усилий всех тех, кто стремится применять и соблюдать МГП.

Конкретно это может выражаться в следующем:

— пересмотре или реабилитации и поддержке моральных ценностей сообществ, которые потеряли ориентацию;

— поиске возможностей для общения с теми, кто совершает насилие в его новых формах, и для воздействия на них;

— определении универсальных ценностей, выраженных в МГП, на языке, понятном для этих групп и сообществ;

— просвещении и перевоспитании соответствующих групп и сообществ.

Мы хотели бы считать, что насилие не является неизбежным, и, даже если бы оно и было таковым, его можно обуздать и контролировать. И тут требуются огромные усилия, чтобы привлечь внимание общественности к этой теме, а также проведение воспитательной работы. Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца, особенно национальные общества, могут и должны вносить в это все более весомый вклад. Именно в этом состоит смысл основных резолюций, принятых Международной конференцией Красного Креста и Красного Полумесяца в 1995 г.[33]

Для этого не нужно изменять само право. Соответствующие меры как бы вытекают из него.

При этом приходится констатировать, что определение традиционных субъектов МГП — властей и отдельных лиц, а также механизмы имплементации, предлагаемые международными договорами и институтами, полностью уже не соответствуют новым участникам конфликтов, особенно неструктурированным группам, а также новым носителям власти, которыми стали гигантские частные экономические и финансовые корпорации.

Кроме того, сфера применения гуманитарных договоров слишком ограничена, чтобы охватить все ситуации вооруженного насилия. Так что защита отдельного лица не одинакова в различных обстоятельствах и зависит от природы насилия.

Вот мы и подошли к заключительным выводам и предложениям, касающимся практических шагов.

Оба Протокола 1977 г. являются важнейшим дополнением к Конвенциям 1949 г. Нормы Женевского права и Гаагского права составляют сегодня единое целое и представляют собой адекватную основу для защиты личности во время войны. Следовательно, мы должны обеспечить Протоколам такую же универсальность, которая была достигнута для Женевских конвенций. Если мы хотим обуздать новых участников

насилия, необходимым предварительным условием является хотя бы подтверждение доброй воли со стороны традиционных партнеров, особенно государств, обладающих наибольшим весом.

Вместе с Протоколами Конвенции образуют единый свод норм поведения. За 20 лет, истекших с момента принятия Протоколов, рост числа государств-участников и применение правил, содержащихся в Протоколах, не связанными этими документами государствами привели к возникновению совокупности обычных норм, которые совпадают с соответствующими договорными правилами. Это обычное право обеспечивает некоторую безопасность в ситуациях, когда с формальной точки зрения договоры не применимы[34]. Благодаря Протоколам Основополагающие принципы выкристаллизовались и получили подтверждение. Они представляют собой нематериальную основу защиты человеческой личности при любом применении военной силы.

Именно на базе достижений возможен прогресс в тех областях, где он так необходим. Мы имеем в виду ситуации насилия, не подпадающие под действие МГП, механизмы имплементации или применимость права для новых участников конфликтов.

Конечно, МГП, в том числе Протоколы, не предотвратили кровопролития в Руанде, бывшей Югославии, Либерии или Чечне. Однако, перефразируя Джеффри Беста[35], можно сказать, что эти трагические случаи являются скорее не поражением МГП, а несостоятельностью цивилизации. Война может и должна быть поставлена под контроль. В этом и заключается смысл развития, которое МГП получило в Дополнительных протоколах.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Международный Комитет Красного Креста

Меморандум о соблюдении МГП в Анголе[36]

8 июня 1994 г.

С момента возобновления военных действий в четвертом квартале 1992 г. вооруженный конфликт в Анголе привел к бесчисленным жертвам, в первую очередь среди гражданского населения. Счет убитых, раненых, калек, перемещенных лиц, голодающих, людей, лишенных самого необходимого и потерявших своих родственников, идет на сотни тысяч, если не на миллионы.

Трагическое положение значительной части населения требует расширения беспристрастной гуманитарной помощи для удовлетворения

насущных нужд людей во всей стране, независимо от развития политической и военной обстановки.

Международный Комитет Красного Креста (МККК) констатировал, что на всей территории страны регулярно совершается огромное число нарушений МГП, особенно его основополагающих норм.

Будучи пропагандистом МГП и гарантом его соблюдения, МККК считает необходимым напомнить основные нормы и принципы этого права, которые стороны в конфликте между правительственными силами и УНИТА обязаны соблюдать при любых обстоятельствах.

При нынешнем состоянии дел к военным действиям, ведущимся в Анголе, применимы статья 3, общая для четырех Женевских конвенций 1949 г., и обычные нормы, относящиеся к конфликтам немеждународного характера.

Стороны, находящиеся в конфликте, обязаны принять все необходимые меры, чтобы соблюдать самим и заставлять других соблюдать МГП. Речь идет, в частности, о следующем.

I. Защита лиц, не участвующих или прекративших участвовать в военных действиях

Лица, не участвующие или прекратившие участвовать в военных действиях, такие, например, как раненые, больные, пленные, и гражданские лица должны при любых обстоятельствах пользоваться защитой и уважением, независимо от их принадлежности к той или иной стороне:

— гражданские лица не являются источником военной опасности и должны пользоваться уважением, с ними следует обращаться гуманно. В частности, запрещаются посягательства на их жизнь, физическую неприкосновенность и личное достоинство, взятие заложников, казни без суда и следствия, вынесение приговоров без справедливого судебного разбирательства и принудительное перемещение, не оправданное настоятельными соображениями безопасности;

— всех раненых и больных, как военнослужащих, так и гражданских лиц, следует подбирать и предоставлять им уход без какого бы то ни было неблагоприятного различия. В случаях, когда оказание на месте медицинской помощи, необходимой для их выживания, не представляется возможным, организуется их эвакуация, которой необходимо содействовать, если это позволяет ситуация с точки зрения безопасности;

— захваченные комбатанты и лица, сложившие оружие, более не представляют опасности и должны пользоваться уважением. Их следует передавать непосредственному военачальнику. Категорически запрещается убивать таких лиц, их убийство считается преступлением. Жестокое обращение с ними или угроза жестокого обращения, в частности,

действия, призванные заставить этих лиц с оружием в руках выступить против стороны, к которой они принадлежали до их захвата, при любых обстоятельствах являются нарушениями МГП;

— с лишенными свободы лицами, как военнослужащими, так и гражданскими всегда следует обращаться гуманно. Ни при каких обстоятельствах они не должны подвергаться пыткам. Их нельзя содержать вблизи зон ведения боевых действий;

— дети и подростки всегда должны пользоваться привилегированным статусом. Запрещается вербовать лиц, не достигших 15-летнего возраста, и разрешать им принимать непосредственное или косвенное участие в военных действиях.

II. Ведение военных действий

Вооруженные силы не обладают неограниченным правом выбора методов и средств ведения военных действий. При любых обстоятельствах следует проводить четкое различие между гражданскими лицами и объектами, с одной стороны , и комбатантами и военными объектами — с другой:

— запрещается превращать в объект нападения гражданское население и гражданские объекты. Акты насилия и угрозы прибегнуть к насилию, основной целью которых является терроризирование гражданского населения, также запрещаются;

— должны быть приняты все практически возможные меры, чтобы избежать ранений, потерь среди гражданского населения и причинения ущерба ему. Подобные меры предосторожности должны приниматься и при защите от нападения путем установки мин. Гражданских лиц следует ограждать от опасностей, связанных с проводимыми военными операциями. Они никогда не должны использоваться в качестве "живых щитов". Следует организовать или способствовать эвакуации гражданских лиц, когда условия безопасности делают ее необходимой и возможной;

— запрещаются нападения неизбирательного характера на военные и гражданские объекты, равно как и нападения, которые, как можно предположить, попутно вызовут потери среди гражданского населения и причинят ему ущерб, чрезмерный по отношению к ожидаемому конкретному и непосредственному военному преимуществу;

— запрещается использование оружия, боеприпасов и методов ведения войны, которые бессмысленно усугубляют страдания лиц, вышедших из строя, или делают их смерть неизбежной; запрещается отдавать приказ никого не оставлять в живых; запрещается, в частности, применять химическое или бактериологическое оружие, а также яды;

— объекты, необходимые для выживания гражданского населения, такие, например, как склады продуктов питания, посевы, скот, сооружения для снабжения питьевой водой и запасы последней, запрещается подвергать нападению, уничтожать или выводить из строя;

— установки и сооружения, содержащие опасные силы, в частности плотины и дамбы, не должны становиться объектом нападения, особенно если такое нападение может вызвать высвобождение опасных сил и последующие тяжелые потери среди гражданского населения.

III. Уважение эмблемы Красного Креста и медицинских функций

Санитарный и духовный персонал, госпитали, лазареты, а также другие медицинские формирования и санитарно-транспортные средства будут пользоваться защитой и уважением. Эмблема Красного Креста, являющаяся символом этой защиты, должна пользоваться уважением при любых обстоятельствах:

— запрещается подвергать нападению госпитали, медицинские формирования и санитарно-транспортные средства, которые надлежит использовать исключительно для оказания или облегчения оказания медицинской помощи. Не допускается их использование для подготовки и совершения враждебных действий;

— надлежит обеспечить свободу передвижения, в которой нуждаются все работники Красного Креста и медицинский персонал, оказывающий помощь гражданскому населению и лицам, вышедшим из строя, и гарантировать их безопасность;

— любое неправомерное использование эмблемы Красного Креста запрещается и должно быть наказано.

IV. Операции по оказанию помощи

Стороны, находящиеся в конфликте, обязаны обеспечить снабжение продуктами, необходимыми для выживания, гражданское население контролируемых ими территорий и разрешить транзитный провоз помощи, предназначенной для населения территорий, находящихся под контролем противной стороны:

— при недостаточной обеспеченности гражданского населения запасами проводятся операции по оказанию помощи, которые носят гуманитарный и беспристрастный характер и осуществляются без какого-либо неблагоприятного различия. Следует разрешать подобные операции, проводимые в той форме, в которой их осуществляет МККК, оказывать им содействие и проявлять к ним уважение;

— персонал, транспортные средства и помещения агентств по оказанию помощи пользуются защитой.

V. Распространение знаний о МГП

Стороны, находящиеся в конфликте, обязаны удостовериться, что личный состав всех действующих вооруженных сил и военизированных

формирований, находящихся под их ответственностью, знает свои обязанности, вытекающие из МГП. Очень важно периодически повторять учебные мероприятия, способствующие соблюдению этих обязанностей.

VI. Роль МККК

МККК, основной функцией которого является предоставление защиты и помощи жертвам вооруженных конфликтов, подтверждает свою решимость с согласия заинтересованных сторон и в меру своих возможностей способствовать соблюдению гуманитарных норм и выполнять обязательства, которые на него налагает МГП.

Женевскими конвенциями 1949 г. предусматривается, что стороны, находящиеся в немеждународном вооруженном конфликте, прилагают усилия к тому, чтобы посредством специальных соглашений ввести в действие все или часть положений МГП, формально не применимых к данной ситуации. Будучи, по определению, нейтральным и беспристрастным посредником, МККК предлагает свои услуги правительству Республики Ангола и движению УНИТА с целью облегчения заключения подобных соглашений, в частности, по созданию санитарных и нейтральных зон, которые позволили бы оградить от последствий военных действий раненых, больных и часть гражданского населения, в особенности представителей самых уязвимых категорий.

---

[1] *Geoffrey Best.* War and Law since 1945. Clarendon Press, Oxford, 1994, p. 342. Автор в 1997 г. стал одним из лауреатов премии Поля Рейтера.

[2] См. "Rapport présenté par le CICR à la XXI[e] Conférence internationale de la Croix-Rouge" (Istanbul, 1969). — RICR, n° 607, juillet 1969, pp. 405—415.

[3] См., в частности, *François Bugnion.* Le CICR et la protection des victimes de la guerre. CICR, Genève, 1994, pp. 386—387.

[4] Тексты пунктов 3 и 4 статьи 1 Протокола I:

"3. Настоящий Протокол, дополняющий Женевские конвенции от 12 августа 1949 г. о защите жертв войны, применяется при ситуациях, упомянутых в статье 2, общей для этих Конвенций.

4. Ситуации, упомянутые в предшествующем пункте, включают вооруженные конфликты, в которых народы ведут борьбу против колониального господства и иностранной оккупации и против расистских режимов в осуществление своего права на самоопределение, закрепленного в Уставе Организации Объединенных Наций и Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций".

[5] См. статьи 43 и 44 Протокола I.

[6] RICR, n° 765, mai—juin 1987, p. 256.

[7] См. Протокол I, часть III, раздел I "Методы и средства ведения войны", статьи 35—42, и часть IV "Гражданское население", раздел I "Общая защита от последствий военных действий", статьи 48—60.

[8] О роли Конференции см. Устав Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, статьи 8—11.

[9] См. "Rapport sur la protection des victimes de la guerre" et "Déclaration finale de la Conférence". — RICR, n° 803, septembre — octobre 1993, p. 415 et suiv., et p. 401 et suiv. respectivement.

[10] См. Конвенцию IV, статьи 1, 2, 3 и 14 б.

[11] См. решение от 2 октября 1995 г. Международного уголовного трибунала по делам бывшей Югославии "Le Procureur c/Dusko Tadic alias "Dule": Arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence", affaire IT-94-1-AR72, и статью *Marco Sassòli*. La première décision de la chambre d'appel du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie: Tadic (compétence). — Revue générale de droit international public, janvier—février 1996, n° 1, pp. 101—134.

[12] *Michael Bothe, Karl Josef Partsch, Waldemar A. Solf.* New Rules for Victims of Armed Conflicts, Commentary on the two 1977 Protocols Additional to the Geneva Conventions of 1949. Martinus Nijhoff Publishers, The Hague/Boston/London, 1982, p. 604 suiv.

[13] См., например, *Karel Vasak* (ed.). Les dimensions internationales des droits de l'homme: manuel destiné à l'enseignement des droits de l'homme dans les universités. UNESCO, Paris, 1978.

[14] *A. P. V. Rogers.* Law on the Battlefield. Manchester University Press, Manchester and New York, 1966, p. 156. В 1997 г. автор этой книги стал одним из лауреатов премии Поля Рейтера.

[15] Принципы, отнесенные к обычному праву в судебном постановлении по делу Тадича, см. выше, примечание 11.

[16] По мнению многих авторов, принцип "соразмерности" связан с принципом "военной необходимости" или является его составной частью. Мы предпочитаем их различать, поскольку принцип "соразмерности" касается не только норм, регулирующих ведение военных действий, а основополагающее диалектическое взаимоотношение между "гуманностью" и "военной необходимостью", в свою очередь, не может быть правильно понято без учета фактора "соразмерности". См., в частности, *Eric David.* Principes de droit des conflits armés. Bruylant, Bruxelles, 1994, pp. 205—208.

[17] *W. Hays Parks.* 1977 Protocols to the Geneva Convention of 1949. — International Law Studies, vol. 68: readings on International Law from the Naval War College Review, 1978—1994, pp. 467—478.

[18] См. "Letter of Transmittal from President Ronald Reagan to the Senate of the United States", перепечатано в American Journal of International Law, vol. 81 (1987), p. 910, и отклик на него *Hans-Peter Gasser.* An Appeal for Ratification by the United States, *ibid.*, p. 912 ff.

[19] См. *Guy B. Roberts.* The New Rules for Waging War: the Case against Ratification of Additonal Protocol I. — Virginia Journal of International Law. vol. 26, № 1 91985), pp. 109—170, а также отклик на эту статью *George H. Aldrich.* Progressive Development of the Laws of War: a Reply to Criticisms of the 1977 Geneva Protocol I, *ibid.,* vol. 26, No. 3 (1986), pp. 693—720, и того же автора: Prospects for United States Ratification of Additional Protocol I to the 1949 Geneva Conventions. — American Journal of International Law, vol. 85,No. 1 (1991), pp. 1—20.

[20] См. *Schindler/Toman.* Dorit des conflits armés. CICR et IHD. Genève, 1996, p. 866.

[21] Humanitarian Law in Armed Conflicts. Manual, ed. by the Federal Ministry of Defence of the Federal Republic of Germany, 1992, и комментарий к нему: *Dieter Fleck* (ed). The Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflicts. Oxford University Press, 1995.

[22] International Law — The Conduct of Afrmed Conflict and Air Operations. Air Force Pamphlet, Department of the Air Force, Washington, D. C., 1976 (AFP 110—31), и The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations, NEP 9A, Department of the Navy, Office of the Chief of Naval Operations, Washington, D. C., 1989.

[23] *Peter Rowe, Michael A. Meyer.* Ratification by the UK of the 1977 Protocols Additional to the Geneva Conventions of 1949. — Northern Ireland Legal Quarterly, vol. 45, No. 4 (1994), pp. 343—363.

[24] См. мандат МККК, как он определен в статье 5 Устава Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца.

[25] Отрывок из Меморандума о применимости международного гуманитарного права от 14 декабря 1990 г. — IRCR, № 787, janvier — février 1991, pp. 25—26:

"Ведение военных действий: (...)

— право сторон, находящихся в конфликте, выбирать методы или средства ведения войны, не является неограниченным;

— при любых обстоятельствах дожно проводиться различие между комбатантами и военными объектами, с одной стороны, гражданскими лицами и гражданскими объектами, с другой стороны. Запрещается подвергать нападениям гражданских лиц или гражданские объекты или проводить нападения неизбирательного характера;

— должны приниматься все практически возможные меры предосторожности, чтобы избежать потерь среди гражданского населения или причинения ущерба ему или гражданским объектам. От нападения следует отказаться, если, как можно ожидать, оно повлечет за собой потери среди гражданского населения или нанесет ущерб гражданским объектам, чрезмерные по отношению к конкретному и непосредственному военному преимуществу, которое предполагается таким образом получить.

Что касается использования конкретных видов оружия, в случае вооруженного конфликта надлежит соблюдать следующие нормы:

— применение химического оружия и бактериологических средств запрещается (Женевский протокол 1925 г.);

— нормы права вооруженных конфликтов применяются равным образом к оружию массового уничтожения. (...)

МККК призвал государства, не являющиеся участниками Протокола Ш 1977 г., соблюдать следующие статьи этого Протокола, вытекающие из основополагающего принципа иммунитета гражданского населения:

— статью 54 о защите объектов, необходимых для выживания гражданского населения;

— статью 55 о защите природной среды;

— статью 56 о защите сооружений, содержащих опасные силы".

[26] Напечатано в *Michèle Mercier.* Crimes sans châtiment. Bruylant/L.G.D.J., Bruxelles/Paris, 1994, pp. 277—280.

[27] См. Приложение.

[28] "Déclaration sur les Règles du droit international humanitaire relatives à la conduite des hostilités dans les conflits armés non internationaux". — RICR, n° 785, septembre — octobre 1990, pp. 438—442.

[29] *Marco Sassòli.* Bedeutung einer Kodifikation für das allgemeine Völkerrecht: mit besonderer Betrachtung der Regeln zum Schutze der Zivilbevölkerung vor den Auswirkungen von Feindseligkeite. Helbing & Lichtenhahn, Basel, 1990.

[30] См. *George H. Aldrich.* Prospects for United States Ratification of Additional Protocol I to the 1949 Geneva Conventions — American Journal of International Law, vol. 85, No. 1(1991), pp. 1—20: *Theodor Meron.* The Time has Come for the United States to Ratify Geneva Protocol I. — American Journal of International Law, vol. 88, No. 4 (1994), pp. 678—686.

[31] *Idem,* p. 682.

[32] *Alain Papaux et Alain Wyler.* L'éthique du droit international. — Collection Que sais-je?, No. 3185, PUF, Paris, 1997, p. 86.

[33] См. резолюции 1, 2, 4 и 5, принятые XXVI Международной конференцией Красного Креста и Красного Полумесяца. — МЖКК, № 8, январь—февраль 1996, с. 55—77.

[34] *Christopher Greenwood.* Customary Law Status of the 1977 Additional Protocols. — Humanitarian Law of Armed Conflict: Essays in Honour of Frits Kalshoven. Nijhoff, Dordrecht/Boston/Leiden, 1991, pp. 93—144, and *Theodor Meron.* Human Rights and Humanitarian Norms as Customary Law. Clarendon, Oxford, 1989.

[35] *Geoffrey Best, op. cit* (примечание 1), p. 422: "Если неудача в деле ограничения войны означает конец МГП, продолжение ничем не ограниченных войн может означать конец цивилизации".

[36] Текст ранее не был опубликован.

МГП И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ВОЕННЫЕ ОПЕРАЦИИ ПО ПОДДЕРЖАНИЮ И ВОССТАНОВЛЕНИЮ МИРА

Б.Р. ТУЗМУХАМЕДОВ*

Проблема, заявленная в заголовке, во многом является *terra incognita* для отечественной доктрины международного права при том, что последняя уделяла немало внимания как МГП[1], так и юридическим аспектам операций по поддержанию и восстановлению мира[2]. В то же время юристы разных стран, в частности, эксперты МККК, уже относительно давно стали проявлять интерес к применению норм МГП в условиях операций по поддержанию мира[3].

Современные многокомпонентные операции, осуществляемые начиная с первой половины 1990-х гг., и прогнозируемые операции требуют новых подходов с точки зрения МГП, и это вызов, который западная международно-правовая доктрина уже приняла[4].

В первые годы существования ООН дебаты относительно места МГП в операциях Объединенных Наций "главным образом сводились к тому, применимо ли право, предназначенное для действия в условиях конфликтов между государствами, к тому, что считалось качественно иными военными операциями. Так, выдвигалось предположение о том, что даже если Объединенные Нации, осуществляя полномочия по Главе VII, начнут крупную наступательную военную операцию против агрессора, это будут действия правоохранительного органа, но не враждующей стороны и, соответственно, военные действия не будут носить характера войны"[5]. Дальнейшие события сделали эти дискуссии отвлеченными и несущественными. Стало ясно: реализация Главы VII Устава ООН так, как она задумывалась создателями Организации, — это дело в лучшем случае отдаленного будущего.

К ранним ОПМ в основном привлекались невооруженные военные наблюдатели или легковооруженные контингенты, и, характеризуя их с точки зрения МГП, можно согласиться с А. Бувье, который пишет, что в течение нескольких десятков лет вопрос о применимости МГП к вооруженным силам под флагом ООН "представлял в основном теоретический интерес: операции в сущности были немногочисленными, с очень ограниченным мандатом и практически исключали применение

---

* Кандидат юридических наук, доцент. Подробнее об авторе см. № 2 нашего журнала за 1996 г.

силы; поэтому объективно ситуации, в которых могло или должно было применяться МГП, возникали редко"[6]. Тем не менее, персонал операций, его транспорт, по всей видимости, могли претендовать на защиту, предоставляемую Женевскими конвенциями и другими нормами МГП гражданским лицам и гражданским объектам.

Однако ООН не является "державой" по смыслу конвенций и не участвует в них, хотя именно эта Организация несет первоочередную ответственность за военнослужащих, выступающих от ее имени, под ее флагом, носят на своей форме соответствующие эмблемы и отличительные знаки. Означает ли это, что участники ОПМ лишаются защиты, предоставляемой Женевскими конвенциями? Или же такая защита предоставляется уже в силу того, что практически все государства, направляющие контингенты в состав сил, участвуют в Женевских конвенциях? Любопытно, что некоторые авторитетные исследователи ставили вопрос об участии ООН в Женевских конвенциях путем присоединения, посредством специального (третьего) дополнительного протокола, или же путем принятия Советом Безопасности или генеральной Ассамблеей декларации об обязательстве соблюдать конвенции[7].

Появление в операциях нового поколения элементов принуждения, расширяющего возможности применения оружия персоналом ООН как для самозащиты, так и в иных целях, например, для преодоления попыток воспрепятствовать выполнению их мандата, ставит новые вопросы. Например, становились ли военнослужащие ООН в бывшей Югославии комбатантами во время кратковременных эпизодов применения силы (авиации НАТО, действовавшей по заказу ООН), против участников конфликта, когда такое применение силы не вызвалось потребностями самозащиты? Положительный ответ на этот вопрос означал бы, что "голубые каски", участвующие в ОПМ с элементами принуждения, можно захватывать в плен и удерживать их в качестве военнопленных, соблюдая правила Женевских конвенций. А совместим ли статус военнослужащего Сил ООН со статусом военнопленного, ведь силы являются вспомогательным органом ООН, а, следовательно, на их персонал должны распространяться положения Конвенции о привилегиях и иммунитетах ООН 1946 г. и гарантии, предусмотренные для экспертов в командировках (статья VI).

Если исходить из того, что персонал ОПМ подпадает под защиту современного МГП, то в свете проведения большинства новейших операций в условиях немеждународных конфликтов неизбежно возникает вопрос: какой из двух дополнительных протоколов к Женевским конвенциям предоставляет такую защиту — первый, касающийся международных вооруженных конфликтов, или второй, применяемый в условиях вооруженных конфликтов немеждународного характера? На первый взгляд, ответ может показаться очевидным: применимость протокола определяется характером конфликта и, если конфликт международный, применяется первый протокол, а если немеждународный —

применяется второй. Однако в литературе высказывается точка зрения, в соответствии с которой "силы ООН имеют в определенной мере международный характер и что во внутреннем конфликте Организация Объединенных Наций принимает участие не с целью оказания помощи одной из сторон, а с целью выполнения резолюций, принятых Советом Безопасности в отношении всех участвующих в конфликте сторон, и было бы логичным, чтобы к этим вооруженным силам применялись нормы МГП, применяемые к международным вооруженным конфликтам"[8].

Недавно принятая и еще не вступившая в силу Конвенция о безопасности персонала ООН и связанного с ней персонала 1994 г., непосредственно направленная на защиту военного, полицейского и гражданского компонентов операций ООН, не распространяется на принудительные меры, осуществляемые на основании Главы VII Устава, в которой персонал участвует в качестве комбатантов. Получается, что на предоставляемую ею защиту можно рассчитывать лишь при проведении достаточно ограниченной номенклатуры операций. В литературе приводятся аргументы в пользу такого подхода и против него, как и свидетельства острых дискуссий, сопровождавших переговоры о заключении Конвенции[9].

Отметим, что принятый 17 июля 1998 г. Статут Международного уголовного суда относит к числу деяний, подпадающих под его юрисдикцию в качестве военных преступлений "умышленное нанесение ударов по персоналу, объектам, материалам, подразделениям или транспортным средствам, задействованным в оказании гуманитарной помощи или в миссии по поддержанию мира в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, ***пока они имеют право на защиту,*** которой пользуются гражданские лица или гражданские объекты по международному праву вооруженных конфликтов"[10] (***выделено автором — Б. Т.***). Можно предвидеть затруднения с применением этих положений на практике в силу уже упомянутого многокомпонентного характера современных и прогнозируемых ОПМ, допускающих применение силы, значительно выходящее за пределы самозащиты.

Вопрос о применении норм МГП встает в связи с операциями, проводимыми региональными организациями, такими, как НАТО и СНГ, которые, как и ООН, не являются участниками Женевских конвенций.

Еще одна проблема, требующая решения, — это возможная роль персонала ОПМ в обеспечении соблюдения норм МГП участниками конфликта. Нередки случаи, когда нарушения тех или иных норм случаются в присутствии персонала ООН. Например, весной 1995 г. в зоне ответственности Британского кавалерийского батальона Сил ООН в Боснии в непосредственной близости от линии фронта и от расположения механизированной роты батальона были замечены группы военнослужащих одной из сторон конфликта в головных уборах,

имитирующие голубые каски сил ООН. Приблизительно в то же время в Сараево местные военнослужащие, переодевшись в захваченное ранее обмундирование французского батальона, захватили контрольно-пропускной пункт, взяв в заложники нескольких французских военных из состава Сил ООН[11].

В первом эпизоде можно усмотреть нарушение части 2 статьи 38 Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям, которой "запрещается использовать отличительную эмблему Организации Объединенных Наций, кроме как с разрешения этой Организации". Строго говоря, для того, чтобы квалифицировать эти действия как однозначно подпадающие под действие указанного положения, упомянутая группа военнослужащих должна была бы следовать под флагом ООН, передвигаться на автомобилях с характерной белой окраской и ясно различимыми опознавательными знаками или хотя бы иметь на головных уборах соответствующие знаки или эмблемы. Однако следует учитывать все обстоятельства эпизода: как уже было сказано, он произошел вблизи линии фронта и там, где располагалось подразделение сил ООН. Другая сторона конфликта, наблюдая группу людей в голубых шлемах с некоторого удаления, вполне могла принять их за пользующиеся защитой персонал ООН. Отслеживая их движение и обнаружив, что они вливаются в боевые порядки противника, та сторона могла бы предпринять различные акции — от пропагандистских ("ООН воюет на стороне врага!") до насильственных (обстрел позиций сил ООН, захват персонала ООН в заложники).

На этот эпизод можно взглянуть сквозь призму части 1 статьи 39 того же протокола, которой "запрещается использовать в вооруженном конфликте флаги, военные эмблемы, воинские знаки различия или форменную одежду нейтральных государств или других государств, не являющихся сторонами, находящимися в конфликте". Конечно, понятие "государство" не распространяется на ООН, однако приведенное положение Дополнительного протокола I, как представляется, вполне могло бы быть применено по аналогии или же на том основании, что силы ООН состояли из отдельных национальных подразделений государств, не участвующих в конфликте.

Действия, запрещенные частью 1 статьи 38 ни в коем случае не являются разрешенными военными хитростями, то есть действиями, направленными на то, чтобы "ввести противника в заблуждение или побудить его действовать опрометчиво" (часть 2 статьи 37 Дополнительного протокола I). И, как отмечено в Комментарии МККК к Дополнительным протоколам, "если такой способ введения в заблуждение вызывает у противника уверенность в существовании оснований для защиты, предоставляемой правом вооруженных конфликтов, он уже составляет акт вероломства".[12]

Что касается вероломства, его элементы налицо во втором эпизоде. Напомним, что частью 1 статьи 37 Дополнительного протокола вероломство определяется как "действия, направленные на то, чтобы вызвать доверие противника и заставить его поверить, что он имеет право на защиту или обязан предоставить такую защиту согласно нормам международного права, применяемым в период вооруженных конфликтов, с целью обмана такого доверия". И далее в пункте "d" части 1 статьи 37 в качестве примера вероломства приводится "симулирование обладания статусом, предоставляющим защиту, путем использования знаков, эмблем или форменной одежды Организации Объединенных Наций, нейтральных государств или других государств, не являющихся сторонами, находящимися в конфликте".

Впрочем, может возникнуть вопрос о допустимости применения данного положения, поскольку Силы ООН в Боснии и Герцеговине не были стороной конфликта, а потому не могли считаться "противником" в смысле приведенного выше определения понятия "вероломства". Однако и в этом случае, как представляется, допустима аналогия. Кроме того, как отмечено в Комментарии МККК к Дополнительным протоколам, " в том, что касается ООН, допустимо утверждать, что неправомерное использование ее знаков, эмблем или форменной одежды будет составлять акт вероломства в тех случаях, когда персонал ООН имеет статус нейтральной стороны или стороны, находящейся под защитой"[13]. Этот комментарий основан на официальных протоколах дипломатической конференции 1974—77 гг., на которой вырабатывались протоколы, то есть с привлечением дополнительных средств толкования международного договора, как они определены в статье 32 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г.

Подобных эпизодов в истории операций ООН было немало. Здесь же в первом случае батальон ограничился сообщением в штаб сектора, во втором — была предпринята операция, целью которой было исключительно освобождение заложников, но не преследование нарушителей норм МГП.

Юридическая квалификация следующего эпизода несколько затруднена. Жилой квартал боснийского города в зоне ответственности автора этих строк подвергался артиллерийскому обстрелу, в ходе которого применялись боеприпасы, содержащие белый фосфор. Несколько гражданских лиц получили серьезные ожоги. Предположительно, это были дымовые боеприпасы, которые случайно или в результате преднамеренных манипуляций оказали ожоговое действие. Так или иначе, эти боеприпасы не подпадали под запрет, установленный Протоколом о запрещении или ограничении применения зажигательного оружия к Конвенции о запрещении некоторых видов обычного оружия 1981 г. Однако очевидно, что их применением были нарушены нормы Женевских конвенций, запрещающие применение методов и средств ведения

боевых действий, причиняющих излишние страдания или повреждения. И вновь подразделение Сил ООН ограничилось извещением штаба сектора об инциденте, а затем туда же направило осколки снарядов для квалифицированной экспертизы.

Итак, должен ли военный персонал ООН обеспечивать соблюдение норм МГП сторонами конфликта? Когда автор этих строк обратился с этим вопросом к участникам конференции, собравшей весной 1998 г. в канадском городе Виктории руководство военно-юридических служб государств Азиатско-Тихоокеанского региона, ответом ему был сдержанный ропот, кто-то даже вполне внятно произнес: "Можно подумать, что им больше нечего делать".

Однако это придется делать, если таковым будет предписание мандата на проведение операции. По мнению К. Гринвуда, "Совет Безопасности вправе, а в нынешних условиях такая возможность реальна, учредить операцию со специальным гуманитарным мандатом или же с таким мандатом, который будет включать обязанность обеспечивать соблюдение враждующими сторонами норм МГП".[14] Если же мандат не будет содержать такого предписания, то можно предположить, что национальные контингенты, из которых состоят силы ООН, допустимо рассматривать в качестве инструмента обеспечения исполнения обязательства, которое их государства приняли на себя в соответствии со статьей 1 общей для всех четырех Женевских конвенций. В соответствии с нею "Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются при любых обстоятельствах соблюдать и ***заставлять соблюдать*** настоящую конвенцию" (***выделено автором — Б. Т.***). По мнению авторов комментария МККК к Женевским конвенциям, "если государство не выполняет своих обязательств, каждая из прочих Договаривающихся Сторон (нейтральная, союзная или вражеская) должна стремиться к тому, чтобы вернуть ее на путь уважения Конвенции... Государства-участники не должны ограничиваться односторонним соблюдением ее положений, им следует делать все, что в их власти, чтобы обеспечить ее всеобщее соблюдение" [15].

Вопросы применения МГП в условиях ОПМ заслуживают специального внимания с учетом особенностей операций и статуса принимающего в них участие персонала. Речь должна идти как о совершенствовании правового регулирования, так и о подготовке персонала и усилении юридической службы будущих операций.

Подготовка персонала — важная и применительно к России далекая от решения проблема. С одной стороны, действующие документы предписывают, чтобы все военнослужащие, вне зависимости от того, участвуют они в международных военных операциях или нет, соблюдали

нормы МГП. Так, Устав Внутренней службы Вооруженных Сил РФ, утвержденный Указом Президента РФ от 14 декабря 1993 г., обязывает их "Знать и неукоснительно соблюдать международные правила ведения военных действий, обращения с ранеными, больными, лицами, потерпевшими кораблекрушение, и гражданским населением в районе боевых действий, а также с военнопленными"[16]. Ранее, после того, как СССР ратифицировал Дополнительные протоколы к Женевским конвенциям, Министром обороны СССР был издан Приказ № 75 от 16 февраля 1990 г.[17], которым как конвенции, так и протоколы объявлялись к исполнению в Вооруженных силах СССР. К приказу наряду с текстами указанных договоров прилагалось и Руководство по применению Вооруженными Силами СССР норм международного гуманитарного права[18]. Главным управлением международного военного сотрудничества Министерства обороны РФ подготовлен также специальный документ для российских военнослужащих, участвующих в международных военных операциях ООН. В нем упоминаются основные источники МГП и на их основе кратко характеризуется статус воинского персонала международных операций[19]. А вот в другом специальном документе — Наставлении по подготовке и проведению операций по поддержанию мира в СНГ — сказано, что личный состав Коллективных сил по поддержанию мира должен знать лишь "основы международного права"[20].

С другой стороны, практическая работа по просвещению военнослужащих относительно МГП вообще и его применения в условиях международных военных операций — в частности, далека от совершенства. В учебной программе курсов военных наблюдателей ООН при Общевойсковой академии Вооруженных Сил РФ из 144 часов на изучение МГП отводится 3 часа[21]. На состоявшейся 18—19 мая 1999 г. научно-практической конференции "Правовые основы применения вооруженных сил в XXI веке" приводились такие цифры: в Академии Генерального штаба Вооруженных Сил РФ в настоящее время на освоение всех правовых дисциплин отводится 12—16 часов и около трети этого времени приходится на изучение МГП.

Я далек от того, чтобы предлагать увеличить объем преподавания МГП в ущерб прикладным военным дисциплинам, речь должна идти хотя бы о том, чтобы эффективнее использовать скудные часы, выделяемые на его изучение, совмещать освоение МГП с тактической подготовкой, основами боевого применения вооруженных сил, чтобы правовые нормы не воспринимались абстрактно, а "привязывались" к конкретным ситуациям.

Ограниченный объем данной статьи позволил лишь обозначить отдельные аспекты проблемы и представить читателям некоторые из

известных автору документальных и литературных источников. Представляется, даже это является достаточным свидетельством актуальности проблемы и аргументов в пользу ее дальнейшей разработки.

---

[1] Для целей данной статьи под МГП будет пониматься "категория норм международного права, имеющих целью гуманизацию вооруженных конфликтов." — Международное право: Учебник. Изд. 2-е, доп. и перераб. Отв. Ред. Ю. М. Колосов, В. И. Кузнецов. М., 1998, с. 402.

[2] Для целей данной статьи под операциями по поддержанию и восстановлению мира будут пониматься операции с военным компонентом, учрежденные уполномоченным на то органом ООН, действующим на основании Главы VI и/или VII Устава ООН и осуществляемые под общим командованием и оперативным руководством Организации.

[3] См., например: Yves Sandoz. The Application of Humanitarian Law by the Armed Forces of the United Nations Organization. — International Review of the Red Cross, No. 206, 1978, p. 274—284; Dietrich Schindler. United Nations Forces and International Humanitarian Law. — In: Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles in Honour of Jean Pictet. The Hague, 1984, p. 521—530.

[4] См., например: Umesh Palwankar. Applicability of International Humanitarian Law to United Nations Peacekeeping Forces. — International Review of the Red Cross, No. 295, 1993, p. 227—240; Christopher Greenwood.International Humanitarian Law and United Nations Military Operations. — Yearbook of International Humanitarian Law, Vol. 1, 1998, p. 3—34; Eric David. Principes de droit des conflits armes. Deuxieme editon. Bruxelles 1999, pp. 140—146, 184—195.

[5] Greenwood, op. cit., at 4.

[6] Антуан Бувье. Конвенция о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала: изложение и анализ. — Международный журнал Красного Креста, № 7, 1995, с. 792—793.

[7] Schindler, op. cit., p. 529—530.

[8] А. Бувье, ук. соч., с. 795.

[9] См. А. Бувье, ук. соч., с. 799—806; Mahnoush H. Arsanjani. Defending the Blue Helmets: Protection of United Nations Personnel. — In: The United Nations and International Humanitarian Law. Actes du Colloque international... Paris, 1995, p. 115—147; Evan N. Bloom. Protecting Peacekeepers: The Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel, AJIL Vol. 89:612 1995.

[10] Подпункт 'iii' общий для пунктов 'b' и 'e' части 2 статьи 8 Статута Международного уголовного суда. — Док. ООН A/CONF. 183/9, p. 8, 11.

[11] Первый эпизод произошел в зоне ответственности автора в период его работы в составе Сил ООН в Боснии и Герцеговине, о втором ему было рассказано полковником запаса А. В. Демуренко, бывшим начальником штаба сектора "Сараево" Сил ООН.

[12] Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949. Eds. Yves Sandoz *e. a.* Geneva 1987, at 441.

[13] Id., at 439.

[14] Greenwood, op. cit. at. 32.

[15] Commentary, III Geneva Convention Relative to the Treatment of Prisoners of War. Ed. Jean S. Pictet. Geneva, 1960, at 18.

[16] Собрание актов Президента и Правительства РФ, 20 декабря 1993, № 51, ст. 4931.

[17] См.: Приказ Министра обороны СССР № 75 Об объявлении Женевских конвенций о защите жертв войны от 12 августа 1949 года и Дополнительных протоколов к ним. М., Воениздат, 1990. Приказ остается в силе для Вооруженных Сил РФ.

[18] В настоящее время военно-юридическая служба Вооруженных Сил РФ завершает работу над всеобъемлющим наставлением по правовой работе в ВС РФ, в которое отдельной главой войдут указания по применению норм МГП.

[19] Руководство по действиям подразделений Вооруженных Сил Российской Федерации в составе войск ООН. М., ВТИИ, 1995, с. 10.

[20] Наставление по подготовке и проведению операций по поддержанию мира в Содружестве Независимых Государств. М.: Штаб по координации военного сотрудничества государств-участников СНГ, 1997, с. 19

[21] По состоянию на начало 1998 г., когда курсы военных наблюдателей ООН еще входили в состав 1-х Высших офицерских курсов "Выстрел" имени Маршала Советского Союза Б. М. Шапошникова.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ КОМИТЕТ КРАСНОГО КРЕСТА КАК ХРАНИТЕЛЬ МГП*

Ив САНДО**

Вступление

Международный Комитет Красного Креста (МККК) прежде всего известен проводимыми им во всем мире операциями помощи жертвам вооруженных конфликтов и ситуаций напряженности внутри страны.

Менее известна его роль "хранителя" международного гуманитарного права — права, применяемого во время вооруженных конфликтов. Эта сложная функция тесно связана с основанием МККК. Впоследст-

---

* Статья написана Ивом Сандо для сборника "Mélanges Sahovic", опубликованном в "Yugoslav Review of International Law" в 1996 г.

** Директор Управления международного права и политики МККК

вии международное сообщество официально поручило ему ее выполнение. В настоящей статье сделана попытка точно определить роль хранителя и раскрыть ее значение глубоко и подробно.

МККК был основан в 1863 г.[1] для рассмотрения предложений, которые высказал Анри Дюнан в своей книге о битве при Сольферино. Случайно оказавшись на месте кровавого сражения, Дюнан сделала то же, что МККК предстояло делать во время войны на протяжении всей своей истории: первой его мыслью было оказать практическую помощь раненым. Он безотчетно применил принцип гуманности — стараться всегда и везде "предотвращать и облегчать страдания людей"[2], — который до сих пор является основным принципом всего Движения Красного Креста и Красного Полумесяца, и немедленно предпринял все возможное, чтобы организовать оказание помощи тысячам раненых, которых оставили умирать на поле боя.

Но это было только начало. Считая, что он должен поделиться пережитым, и будучи прирожденным рассказчиком, Дюнан написал книгу "О воспоминание о битве при Сольферино"[3], которая имела в Европе огромный успех. Его выступление в роли очевидца было, однако, лишь частью гораздо более обширной программы. За ним последовали два предложения, которые вызвали большой резонанс и имели далеко идущие последствия. Первое заключалось в том, чтобы объявить армейские медицинские службы нейтральными и снабдить их отличительной эмблемой — тогда бы они могли работать на поле боя. С этого началось развитие международного гуманитарного права. Второе предложение состояло в том, чтобы создать в мирное время добровольные общества помощи, которые выполняли бы вспомогательную роль по отношению к армейским медицинским службам во время войны. Так зародилось Движение Красного Креста[4].

МККК был создан, чтобы рассмотреть эти два предложения и претворить их в жизнь. Книга Анри Дюнана подготовила почву, поэтому оба предложения имели чрезвычайный успех. В конце 1863 г., того самого года, когда был основан МККК, появились первые добровольные общества помощи — будущие национальные общества Красного Креста или Красного Полумесяца. 22 августа следующего 1864 года была принята Конвенция об улучшении участи раненых в действующих армиях. Она явилась источником международного гуманитарного права.

Итак, связь МККК с международным гуманитарным правом всегда была крепкой и особенной. И до сих пор МККК неизменно повторяет в своей деятельности основные этапы того пути, которым шел Анри Дюнан. Он работает на полях сражений и всегда старается приводить свои действия в соответствие с последними изменениями в способах и средствах ведения войны. Затем он указывает, с какими трудностями он при этом столкнулся, и на такой основе вносит практические предложения по развитию международного гуманитарного права. Короче говоря, он вносит самый непосредственный вклад в процесс

кодификации, в ходе которого рассматривались его предложения и который приводил к регулярному пересмотру и расширению международного гуманитарного права, особенно в 1906, 1929, 1949 и 1977 гг.

Эта особая роль МККК сейчас официально признается в Уставе Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца[5], который был принят как составными частями Движения[6], так и государствами-участниками Женевских конвенций, то есть практически всеми государствами мира[7].

Статьей 5 Устава предусматривается, что МККК должен "выполнять задачи, возложенные на него Женевскими конвенциями, способствовать точному соблюдению положений международного гуманитарного права, применяемого во время вооруженных конфликтов, и принимать любые жалобы относительно предполагаемых нарушений этого права" (ст. 5.2. в), а также "разъяснять положения международного гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов, и распространять знания о нем, а также подготавливать его развитие" (ст. 5.2.ж).

Таковы истоки и современное содержание этой уникальной роли, которую играет в международной системе частное учреждение. Больше мы не будем в настоящей работе останавливаться на том, как эта роль исполнялась на протяжении истории существования МККК; мы рассмотрим значение его роли "хранителя" международного гуманитарного права сегодня.

Нелегко выделить, четко и в логической последовательности обозначить различные стороны этой роли, особенно потому, что некоторые из входящих в нее функций пересекаются между собой. Однако можно предложить их примерную классификацию:

— функция "отслеживания" — т. е. постоянная переоценка гуманитарных норм с целью убедиться в том, что они соответствуют реальным условиям конфликтных ситуаций, и подготовка к их изменению и развитию в случае необходимости;

— функция "катализатора" — т. е. содействие тому, чтобы возникающие на практике проблемы и их возможные решения становились предметом обсуждения, особенно в группах правительственных и других экспертов, независимо от того, требуют ли соответствующие решения внесения изменений в право;

— функция "пропагандиста" — т. е. пропаганда права, помощь в распространении знаний о нем и его преподавании, убеждение государств принимать на своем уровне меры, необходимые для его имплементации;

— функция "ангела-хранителя" — т. е. защита международного гуманитарного права от юридических тенденций к его игнорированию или ослаблению;

— функция "непосредственного действия" — т. е. непосредствен-

ный практический вклад в применение права в ситуациях вооруженных конфликтов;

— функция "сторожевого пса" — т. е. привлечение внимания прежде всего государств и других сторон, непосредственно участвующих в вооруженном конфликте, а через них — международного сообщества в целом к серьезным нарушениям права.

Теперь мы прелагаем более подробно рассмотреть эти аспекты роли МККК как "хранителя" международного гуманитарного права.

1. Функция отслеживания

Эта первая функция является деликатной и сложной. Существует тенденция всякий раз, когда происходят серьезные и широкомасштабные нарушения международного гуманитарного права, обвинять само право. Подобные нарушения, конечно, должны побуждать международное сообщество к действию, однако важно точно узнать, в чем заключается проблема, а не бросаться безоглядно переделывать нормы, тем более, что сегодня это чрезвычайно трудный, дорогостоящий и непредсказуемый процесс.

Повышение уровня преступности в каком-либо регионе обычно не вызывает сомнений в действенности уголовного права, но заставляет задуматься об эффективности существующих средств охраны правопорядка, с одной стороны, и о социологических причинах этого явления и возможных профилактических мерах, с другой. Это относится и к международному гуманитарному праву.

И наоборот, отсутствие средств реализации права в его существующем виде никогда не должно считаться оправданием того, что не разбирается вопрос о его соответствии современным условиям. Отдельные ситуации следует рассматривать бесстрастно и в перспективе, поскольку цель состоит в том чтобы извлечь из них уроки и найти действенные решения.

Недостаточность норм по защите военнопленных, выявленная событиями первой мировой войны, привела к созданию Женевских конвенций 1929 г. Нацистский геноцид еврейского народа в большой степени вызвал их пересмотр в 1949 г. и добавление Конвенции, специально предназначенной для защиты гражданского населения. Бомбардировки городов во время второй мировой войны и более поздние случаи массовых бомбардировок, особенно во Вьетнаме, привели к подтверждению и развитию норм, регулирующих ведение боевых действий, кодифицированных в Дополнительных протоколах 1977 г. к Женевским конвенциям 1949 г.

Существуют ли в настоящее время достаточные причины для дальнейшего пересмотра и изменения международного гуманитарного права? Именно для ответа на этот вопрос и нужна функция отслеживания, и следует отметить, что поскольку МККК ведет свою работу почти

во всех вооруженных конфликтах, его положение как нельзя лучше подходит для выполнения данной функции.

Конечно, практический опыт показывает, что международное гуманитарное право можно еще совершенствовать и разъяснять. Во-первых, современные нормы по репатриации военнопленных, по-видимому, излишне категоричны. Положение о немедленной репатриации предназначается для того, чтобы избавить пленных от волокиты и чтобы они не становились предметом политического торга. В этом отношении нормы совершенно правильны, поскольку большое число пленных разлучены со своими семьями в течение долгого времени и без достаточных на то оснований, что доставляет большие страдания и им самим, и их близким.

С другой стороны, нерешенной остается проблема пленных, которые отказываются возвращаться домой; в нормах не учитывается тот факт, что по возвращении пленные могут подвергнуться опасности. Поэтому слишком торопиться было бы неразумно; следует принимать в расчет желание самого пленного. Однако нелегко определить, каково оно, ведь пленный может быть объектом пропаганды или подвергаться давлению, ему также могут быть предоставлены ложные или неполные сведения. Поэтому требование уважать желание пленного заставляет задуматься о том, как определить его желание, и в результате вопрос принимает философский характер: что есть свободная воля молодого человека, находящегося под постоянным давлением и являющегося объектом систематической пропаганды? В идеале пленный, заявляющий, что он не хочет быть репатриированным, должен находиться какое-то время на нейтральной территории, но насколько это возможно? Более того, каков должен быть статус пленного, отказавшегося от репатриации, и на какую защиту он должен иметь право? Короче говоря, было бы лучше, если бы первое предложение, столь краткое и категоричное, статьи 118 третьей Женевской конвенции ("Военнопленные освобождаются и репатриируются тотчас же по прекращении военных действий.") содержало несколько "если" и "но".

Здесь было бы полезным иметь более четкое определение термина "прекращение военных действий", а также момента окончания применения Конвенций. Хорошо было бы рассмотреть с этой точки зрения конкретные последствия, вытекающие, в соответствии с международным гуманитарным правом, из соглашений, принятых в процессе мирного урегулирования и касающихся территорий, оккупированных Израилем, а также автономных палестинских территорий и их жителей.

Нормы, относящиеся к признанным Женевскими конвенциями защитным эмблемам, также нуждается в переоценке. Эмблема красного полумесяца на деле приобрела статус, равный статусу красного креста, вопреки букве первой Женевской конвенции[8], которая признает красный полумесяц только для тех стран, которые уже используют его. Государства-участники Женевских конвенций могут теперь выбирать

между крестом и полумесяцем, и некоторые государства сменили крест на полумесяц[9]. Третья эмблема, признанная Женевскими конвенциями — красный лев и солнце — больше не используется, а существующие эмблемы неприемлемы для Израиля и некоторых стран, население которых состоит как из христиан, так и из мусульман[10].

Вот только три примера, которые показывают, что в некоторых отношениях Женевские конвенции и Дополнительные протоколы к ним, возможно, нуждаются в пересмотре. Это относится не только к резолютивной части, но и к положениям, касающимся применения. Универсальная юрисдикция в отношении военных преступлений никогда не действовала как должно, и создание международного уголовного суда для пресечения военных преступлений и преступлений против человечности[11] может быть еще одной причиной для пересмотра соответствующих разделов Конвенций и Протоколов[12].

Однако при внимательном рассмотрении становится ясно, что в целом эти документы по-прежнему сохраняют силу, и возникающие сегодня сложности вызваны в основном недостатком средств и желания их применять. Таким образом, проблема носит скорее политический, нежели юридический характер.

Заявить об этом — одна из обязанностей тех, кто ведет отслеживание, поскольку бессмысленно искать негодные лекарства для реальных болезней. Общий пересмотр международного гуманитарного права был бы, без сомнения, долгим, дорогим и сложным процессом. Хотя он мог бы внести полезные изменения в некоторых областях, столь же вероятно, что он предоставил бы некоторым государствам предлог для отступления от ранее принятых обязательств по важнейшим вопросам. Более того, чтобы достичь в отношении новых норм столь важной для положений, применяемых во время вооруженных конфликтов, универсальности, практически достигнутой в отношении Женевских конвенций[13] и в значительной степени — в отношении Дополнительных протоколов[14], понадобятся долгие годы и огромные усилия по убеждению, также связанные с трудоемкими процедурами ратификации или присоединения. Другими словами, цена любой попытки пересмотреть международное гуманитарное право кажется в настоящее время слишком высокой по сравнению с пользой от такого шага, тем более, что основные принципы, лежащие в основе этого права — гуманность, беспристрастность и нейтральность, — по-прежнему действенны и не утратили своего первостепенного значения.

Действительно, по-прежнему важно, чтобы в соответствии с принципом гуманности, гуманитарная деятельность в ситуациях конфликта основывалась только на желании помочь жертвам; чтобы в соответствии с принципом беспристрастности, гуманитарная помощь оказывалась жертвам исключительно исходя из их потребностей и уязвимости, без малейшей дискриминации по расовому или какому бы то ни было другому признаку; чтобы в соответствии с принципом нейтральности,

гуманитарную деятельность не смешивали с политикой. Только при соблюдении этих условий она останется приемлемой для всех сторон в конфликте и, таким образом, сохранит свой плодотворный характер.

Однако за последние несколько лет происходили вооруженные конфликты, в которых некоторые основополагающие гуманитарные нормы преднамеренно нарушались или же при этом государственные устои были расшатаны до такой степени, что уже не существовало властей, способных принимать на себя обязательства и соблюдать их. В таких случаях дело с выполнением международного гуманитарного права обстояло плохо, однако было бы излишней поспешностью полагать, что причиной тому было его несоответствие задаче. Такого рода ситуации, несомненно, требуют от международного сообщества принятия должных мер, однако они, конечно, не оправдывают внесения значительных изменений в право[15].

Хотя такой вывод можно сделать в отношении прав в целом, он не относится к конкретным нормам. В соответствии с предоставленным ему мандатом[16] и процедурой пересмотра, предусмотренной в статье 98 Протокола I 1997 г., МККК проконсультировался с государствами-участниками и созвал в 1989 г. совещание технических экспертов для подготовки поправок к приложению, озаглавленному "Правила, касающиеся опознавания". Государства-участники Протокола I впоследствии признали решения этого совещания[17].

Другая область, которую нужно и можно было пересмотреть, не открыв при этом ящик Пандоры, — это нормы, ограничивающие использование конкретных видов обычного оружия. Протокол I подтвердил и развил основные принципы и нормы, регулирующие использование оружия, однако конкретные запреты и ограничения были введены отдельной конвенцией, принятой в 1980 г.[18] и предусматривающей механизм их периодического пересмотра[19].

Следовательно, в этой области процесс пересмотра считался желательным, и МККК поддерживал его сторонников, например, организуя семинары экспертов по вопросам, нуждавшимся в изучении, и принимая активное участие как в подготовительных совещаниях, так и в Дипломатической конференции по пересмотру. Два важнейших предмета требовали внимания: противопехотные мины и ослепляющее оружие. МККК был особенно хорошо подготовлен к рассмотрению проблемы мин благодаря той работе, которую вели его хирурги, а на последующей стадии — протезисты, оказывая помощь жертвам этого вида оружия. МККК основал протезно-ортопедические центры в 34 странах и создал новые технологии, применимые к местным условиям. Мины не щадят никого, они причиняют чудовищные увечья, на которые без содрогания невозможно смотреть.

Поскольку правовые нормы об использовании мин оказались несовершенными, назрела необходимость их переработки. Уникальную возможность для этого предоставил пересмотр Конвенции 1980 г., и МККК

оказал содействие данной работе, поделившись своим опытом — правовым и, что особенно важно, опытом работы на местах, а также взяв на себя инициативу по организации групп экспертов для изучения отдельных сторон проблемы. Например, он собрал группу военных экспертов, чьи выводы показали военную ценность мин в совершенно новом свете[20]. Таким образом он, несомненно, внес свой вклад в значительные — хотя все еще недостаточные — перемены к лучшему, ставшие результатом процедуры пересмотра. Ниже мы расскажем об этом подробнее.

Обсуждение боевого лазерного оружия началось неофициально на XXV Международной конференции Красного Креста в 1986 г. Впоследствии, технологии в этой области продолжали развиваться, однако лазер еще не использовался в вооруженных конфликтах. Пересмотр Конвенции 1980 г. явно представлял собой идеальную возможность для запрещения его применения в военных целях еще до того, как он появится на поле боя. По этому вопросу МККК также созвал несколько совещаний экспертов и опубликовал отчет об их работе[21]. Эта работа, заключительный отчет и большие усилия по установлению диалога и информационному обеспечению сыграли решающую роль в успешном завершении процедуры пересмотра, в результате которого был принят Протокол о поражающем живую силу оружии, вызывающем слепоту[22]. что самое главное, Конференция установила, вероятно, раз и навсегда[23], принцип незаконности ослепления в качестве средства ведения военных действий.

В наши намерения, конечно, не входит подробное описание всей работы, проводимой в этом направлении. Мы лишь хотели бы показать, как важно использовать предоставляющиеся возможности, выступать с инициативой в нужное время, спокойно вести свою линию и тщательно подготавливать аргументацию.

Короче говоря, функция отслеживания требует постоянного анализа случаев несоблюдения международного гуманитарного права с целью определить, являются ли они следствием несовершенств самого права и, если это так, достаточно ли серьезны эти несовершенства, чтобы оправдать риск и расходы, связанные с процедурой пересмотра; затем, если представляется, что настало время для пересмотра, необходимо принять меры для содействия этой процедуре и привлечь внимание к гуманитарной стороне рассматриваемых проблем на основании опыта, приобретенного в ходе вооруженных конфликтов.

2. Функция катализатора

Вторая выделенная нами функция — функция катализатора. Недостаточно просто указать на проблемы, связанные с применением международного гуманитарного права; следует способствовать тому, чтобы те, кого они касаются, искали пути их решения. Вторая функция, в некотором смысле, вытекает из первой. Когда появится реальная

проблема, мало сказать, что ее нельзя решить путем пересмотра права. Необходимо пойти дальше и найти возможный выход, действуя не в одиночку — что очень важно — а используя знания и опыт как можно более широкого круга профессионалов. Короче говоря, международное гуманитарное право необходимо сделать активным фактором, чтобы оно могло более адекватно служить интересам тех, кому оно призвано обеспечить защиту и помощь.

Здесь неуместно подробно останавливаться на обдумывании и обсуждении этого предмета, однако можно упомянуть некоторые моменты в качестве иллюстрации.

Когда после Конференции в Рио-де-Жанейро[24] проблемы окружающей среды находились в центре внимания всего мира — что вполне понятно — было выдвинуто немало инициатив по ее охране во время войны. Высказывалось даже предложение посвятить этой теме специальную, пятую Женевскую конвенцию[25]. Налицо была очевидная необходимость всестороннего рассмотрения проблемы, поэтому МККК принял полномочия, предоставленные ему Генеральной Ассамблеей ООН[26]. Он собрал на совещание ряд экспертов, выводы которых были изложены в отчетах, предоставленных Генеральному секретарю и рассмотренных на сессиях Генеральной Ассамблеи ООН в 1992 и 1993 гг.[27] Эта работа и итоговые отчеты ясно показали, в чем заключается проблема, и, между прочим, оказались полезными при разработке базового комплекса норм, которые военные должны соблюдать для охраны окружающей среды во время войны[28].

Другим подобным примером конструктивного мышления могут служить усилия, направленные на то, чтобы прояснить обязательства, которые возлагаются на вооруженные силы, используемые непосредственно ООН или государствами-членами ООН во исполнение принятых Советом Безопасности резолюций или предоставленных им мандатов. Эта работа обнаружила, что часто само значение международного гуманитарного права понимается в корне неправильно. Некоторые сочли немыслимым, чтобы используемые в таких случаях вооруженные силы имели какие-либо обязательства в соответствии с этой отраслью права, и считали такую мысль почти оскорблением для ООН. Понадобилось немало терпения и труда, чтобы определить различные ситуации, в которых могут участвовать силы ООН или силы, используемые на основании мандата ООН. Хотя было быстро признано, что операции принудительного характера — такого рода, как проводившееся во время войны в Персидском заливе, полностью подпадают под действие международного гуманитарного права, гораздо труднее было определить правовые обязательства, возникающие в связи с операциями, находящимися на грани между поддержанием мира и установлением мира, как в бывшей Югославии. Не останавливаясь подробно на всех возможных случаях вмешательства ООН, анализ МККК убедил все заинтересованные стороны в том, что вооруженные силы, размещаемые согласно

резолюциям ООН, могут иметь обязательства в соответствии с международным гуманитарным правом, что они в своих собственных интересах должны признать его применимость при определенных обстоятельствах, и что силы ООН должны в любом случае проходить обучение этому праву. После подготовки нескольких предварительных отчетов и проведения семинара, на котором присутствовали специалисты по международному гуманитарному праву, высшие должностные лица ООН и старшие офицеры, возглавлявшие операции ООН[29], МККК разработал проект, озаглавленный "Руководящие принципы соблюдения международного гуманитарного права силами ООН". Проект сейчас дорабатывается в тесном сотрудничестве с Секретариатом ООН, который в установленном порядке представит его государствам.

Третий пример касается перемещенных лиц. В силу важности этого вопроса с гуманитарной точки зрения, он уже широко обсуждался на многих форумах, причем основное внимание уделялось лицам, перемещенным внутри их собственных стран. Комиссия по правам человека даже назначила специального докладчика для рассмотрения данной темы[30]. Однако многочисленные дебаты и исследования в этой области вызвали некоторую путаницу. Например, было важно пояснить, что подавляющее большинство перемещенных лиц покинули свои дома в связи с вооруженным конфликтом, поэтому на них распространяется международное гуманитарное право. Это, конечно, не обесценивает проделанную работу, поскольку, с одной стороны, не все перемещенные лица подпадают под действие международного гуманитарного права, а с другой — перемещения населения вызывают особые гуманитарные проблемы, которые необходимо изучать. Однако главное — привести в соответствие с существующими нормами положения или рекомендации, предоставляющие более высокую степень защиты перемещенным лицам. Поэтому МККК снова взял на себя инициативу, организовав семинар для экспертов (на который он пригласил, в числе прочих, и вышеупомянутого специального докладчика), чтобы обсудить связь данной проблемы с действующим правом и найти возможные решения не только в области норм, но и в области сотрудничества между организациями[31].

Любое перечисление действий МККК при исполнении этой его функции было бы неполным без упоминания о серьезном исследовании, которое он намеревается предпринять для определения норм международного гуманитарного права, которые представляют собой часть обычного международного права. Решение о проведении такого исследования было принято XXVI Международной конференцией Красного Креста и Красного Полумесяца[32]; и чтобы иметь какую-либо ценность, оно должно быть очень масштабным. Действительно, невозможно предопределить практику и *opinio juris* государств, не проверив эти вопросы, а это требует обширной сети участников, огромного опыта и безупречной координации. Важность данного исследования широко

признана[33]. Оно также должно стать (и это не последнее из его достоинств) прекрасной возможностью придать новый импульс размышлениям о международном гуманитарном праве, привлекая к этому специалистов и исследователей со всего мира.

Итак, функция "катализатора" очень важна, и можно привести еще много тому примеров. Прежде чем оставить эту тему, следует упомянуть о связях, которые МККК установил с другими составными частями Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, с международными организациями, которые занимаются вопросами, близкими к международному гуманитарному праву, со многими неправительственными организациями, работа которых в зонах вооруженных конфликтов и других чрезвычайных ситуаций заставила их критически проанализировать подобную деятельность.

Внутри Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца МККК работает вместе с экспертами из национальных обществ и их Международной Федерации. Обрисованным выше изменениям в праве предшествовали подготовительные совещания с этими экспертами; подобные консультации также проводятся в отношении положений международного гуманитарного права, представляемых на рассмотрение Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца. Короче говоря, МККК постоянно привлекает национальные общества к выполнению данной задачи, а некоторые из них занимаются этим благородным делом и в своих странах.

Что касается международных организаций, разумеется, наиболее охотно МККК сотрудничает с теми из них, чей подход и деятельность наиболее близки его собственным. Например, он поддерживает постоянную связь с Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ), чему есть причины оперативного характера (МККК и УВКБ часто работают бок о бок на местах), нужно это и для того, чтобы оценить уже проведенные операции и спланировать будущие, поскольку роль УВКБ в отношении права беженцев сходна с той ролью, которую МККК играет в отношении международного гуманитарного права. МККК установил подобные постоянные и плодотворные отношения и со многими другими организациями. Назовем некоторые из наиболее важных:

а) ЮНЕСКО, которая также является хранителем конвенции (Конвенции о культурных ценностях 1954 г.), составляющей часть международного гуманитарного права; функция и признанная компетенция этой организации в области образования представляет также большой интерес в связи с еще одним аспектом, о чем речь пойдет ниже;

б) Центр по правам человека, поскольку право прав человека близко международному гуманитарному праву и в связи со сходным характером большой части исследований, проводимых обоими учреждениями, особенно по различным вопросам, порученным Комиссией по правам человека специальным докладчикам;

в) Департамент ООН по гуманитарным вопросам, который, в соответствии со своим мандатом содействовать координации гуманитарных операций в чрезвычайных условиях[34], изучает проблемы, очень сходные с возникающими в процессе применения международного гуманитарного права;

г) Комиссия международного права ООН, которая, в силу своей кодифицирующей функции также рассматривает проблемы, близкие к проблемам международного гуманитарного права, как в случае с проектом международного кодекса для пресечения военных преступлений и преступлений против человечности[35].

Что касается институтов и университетов, занимающихся международным гуманитарным правом, конечно, невозможно все их здесь перечислить. Однако МККК, конечно, стремится поощрять создание и развитие широчайшей сети подобных учреждений и заниматься вместе с ними тщательным изучением проблем, связанных с этим корпусом права. По крайней мере один институт упомянуть в связи с этим следует, а именно, Международный институт гуманитарного права в Сан-Ремо. МККК участвовал в его создании в 1975 г. и с тех пор не прерывал с ним сотрудничества. Ежегодные круглые столы Института подготавливаются и проводятся в весьма тесном сотрудничестве с МККК, а также с УВКБ и Международной организацией по миграции (МОМ). Круглые столы представляют собой форумы неформального обсуждения животрепещущих вопросов, таких как предотвращение конфликтов (1994)[36], помощь наиболее уязвимым группам населения и их защита (1995)[37], и вооруженные конфликты в странах, где подорваны основы государственной власти (1996)[38]. МККК также тесно сотрудничал с Институтом в осуществлении крупного проекта, целью которого было определить состояние международного гуманитарного права, касающегося морской войны, и который завершился опубликованием в 1995 г. Руководства Сан-Ремо по международному праву, применимому к вооруженным конфликтам на море[39].

Нет необходимости перечислять здесь все неправительственные организации (НПО), с которыми МККК обсуждает вопросы, представляющие общий интерес; однако следует упомянуть те из них, которые в течение последних лет проводили широкомасштабные операции на местах или внесли ценный вклад в развитие международного гуманитарного права либо связанных с ним областей. Наиболее известные организации такого рода — "Международная амнистия" и "Врачи без границ". МККК регулярно обменивается с ними мнениями и вскоре собирается провести встречу с их руководством[40], чтобы обсудить проблемы применения международного гуманитарного права.

Этот очерк дает представление о том, что входит в функцию "катализатора" — привлечение экспертов в различных областях, чтобы они, на основании своего практического опыта и глубокого знания существующих норм, взглянули на проблему по-новому, поскольку это необ-

ходимо для применения, толкования и развития международного гуманитарного права, нашли необходимые решения и подготовили новые предложения, служащие развитию права.

3. Функция пропагандиста

Между функциями "катализатора" и "пропагандиста" нельзя провести четкой грани. Конечно, привлечение внимания к трудностям, возникающим в применении международного гуманитарного права, часто помогает сделать эту отрасль права — увы, малоизвестную во многих кругах, — более знакомой и понятной. Именно для этого и предназначена пропаганда, в которой можно выделить несколько аспектов.

Прежде всего, следует поощрять ратификацию государствами документов, которые они разработали на дипломатических конференциях. Чрезвычайно важно, особенно когда речь идет о вооруженных конфликтах, чтобы все стороны руководствовались одними и теми же нормами. Некоторые государства могут не пожелать отказаться от способов ведения войны, запрещенных договором, если не будут уверены, что их потенциальные противники в вооруженном конфликте также откажутся от них. Значит, необходимо делать все возможное, чтобы обеспечить всеобщее присоединение к договорам международного гуманитарного права, а это требует немало усилий.

Во-первых, приходится снова и снова объяснять смысл существования норм, — а некоторые из них, следует признать, в самом деле сложны — депутатам парламентов, министрам, высокопоставленным государственным служащим, высшему офицерскому составу и всем другим должностным лицам, которые должны принять договор или дать рекомендации по данному вопросу. Это означает, что нужно находить в соответствующих странах людей, которые поддерживают договор и готовы защищать его и постоянно напоминать о его существовании (дипломаты, помогавшие его разрабатывать, могли давно отправиться за границу или в иной мир: присоединение и ратификация могут занять немало времени). Но иногда бывает нужно просто не позволять, чтобы о ратификации забыли. Международные обязательства многих стран настолько и сложны, что их государственные службы, перегруженные работой и страдающие от нехватки кадров, не справляются с бумажным потоком. В этом случае задача МККК — не столько выдвигать сложные юридические и политические доводы, сколько убеждать, путем настойчивых уговоров, правительства и высшие эшелоны государственных служб в том, что по своей важности данный вопрос заслуживает рассмотрения ранее остальных. Одна из причин того, что Женевские конвенции 1949 г. к настоящему времени признаны почти повсеместно, а Дополнительные протоколы к ним 1977 г. близки к этому, заключается в том, что МККК, действуя через делегата, несущего за это особую ответственность, и через свои делегации за границей, постоянно поднимает данную тему. В этом ему оказывают неоценимую помощь

национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца, а также правительство Швейцарии, которое как депозитарий договоров взяло на себя некоторую ответственность за содействие их распространению[41].

Второй аспект пропагандистской функции, значение которого в последнее время возросло, — это содействие имплементации международного гуманитарного права на внутригосударственном уровне с помощью законодательных и других мер. Договоры международного права часто "забываются" после того, как они были разработаны и подписаны, и это, к сожалению, может произойти даже тогда, когда теоретически они остаются в силе. Поэтому ряд мер следует принимать в мирное время. Соответственно, МККК уже много лет систематически напоминает государствам, решившим принять участие в Женевских конвенциях или Дополнительных протоколах к ним, об обязательствах, непосредственно вытекающих из этих договоров в мирное время[42]. Эффективность напоминаний зависит от того, как проверяется их действие. Благодаря созданию региональных делегаций внимание государств чаще привлекают к этой их обязанности, и на региональном уровень наметился определенный прогресс, чему особенно способствовала организация семинаров, на которых должностные лица из разных стран могут обменяться друг с другом опытом[43]. Интерес и поддержка деятелей науки, членов национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и других лиц также имеют огромное значение.

В 1995 г. был сделан еще один шаг вперед, когда правительственные эксперты, признав, что МККК может оказать большую помощь в этом деле, рекомендовали ему активизировать усилия с целью убедить государства включить международное гуманитарное право в свое внутреннее законодательство. XXVI Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца, на которой присутствовали представители подавляющего большинства государств, подтвердила данную рекомендацию на основании консенсуса. МККК ответил на этот призыв учреждением Консультативной службы для координации подобных усилий и содействия им, а также для составления полной подборки документов по внутригосударственным законам, принятым в означенной области[44]. Поскольку принятие мер на внутригосударственном уровне касается нескольких министерств (юстиции, образования, обороны и иностранных дел), было рекомендовано сформировать межведомственные комитеты или комиссии, и несколько таких структур уже было учреждено. В некоторые из них входят представители национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, которые также играют свою роль в выполнении этой задачи. Кроме того МККК взял на себя инициативу, через свою недавно созданную Консультативную службу, созвать совещание глав уже существующих или только образующихся комитетов и комиссий для обмена опытом предварительной оценки используемых методов[45].

Третий достойный упоминания аспект пропагандистской функции — помощь в распространении знаний о международном гуманитарном праве, то есть ознакомление с ним всех, кого оно касается, что на деле означает практически каждого. Это договорное обязательство государств-участников Женевских конвенций, которое также предусмотрено в обоих Дополнительных протоколах 1977 г.[46] Поэтому оно входит в число мер, которые должны приниматься на уровне отдельных государств в мирное время, однако оно заслуживает отдельного упоминания из-за огромных усилий, необходимых для выполнения этой задачи, и величайшей важности, которую она приобрела.

Знание международного гуманитарного права должно иметь как образовательный, так и профилактический эффект. Поэтому необходимо преподавать его основные нормы в школе, даже в самых младших классах. Может показаться нелепым учить школьников как вести себя в том случае, если им когда-либо придется сражаться на войне, однако этот мнимый аргумент не выдерживает критики. Идея, которую надо донести, заключается в том, что определенные важнейшие принципы должны соблюдаться всегда, даже во время войны. При этом необходимо сосредоточивать основное внимание на принципах гуманности (то есть сострадания, сочувствия к уязвимым и попавшим в беду) и беспристрастности (уважения каждого человека, его достоинства и признания того, что перед законом все равны). Это основополагающие права человека, и их следует преподавать в дополнение к тому, что изучается в курсе прав человека. Однако и сами права человека преподаются в школах бессистемно. Чем в более раннем возрасте мы хотим внедрить в сознание идеи международного гуманитарного права, тем важнее связать их с правами человека. Поэтому в данной области сотрудничество и взаимодополняющие действия с основными организациями, занимающимися подобной работой, такими как ЮНЕСКО, имеют большее значение, чем где бы то ни было.

Хотя теоретическое рассмотрение различных концепций возможно и в более глобальном плане, их воплощение в жизнь реально осуществимо лишь на уровне отдельных государств. Поэтому сотрудничество с министерствами образования необходимо по двум причинам. Во-первых, основные принципы международного гуманитарного права должны преподаваться как часть общего учебного плана; уже указывалось, что их не обязательно преподавать как отдельный курс, а можно включить в другие предметы, например, языки, историю и географию[47]. Во-вторых, даже простейшие идеи должны преподноситься с учетом особенностей социальной и культурной среды учащихся, и надо сотрудничать с местными властями и авторитетными лицами. Вот почему МККК старается планировать учебные программы совместно с министерствами образования. В этом отношении соглашение, достигнутое недавно с Российской Федерацией, очень обнадеживает; оно могло бы проложить путь для подобной деятельности по всему миру.

Основы международного гуманитарного права можно преподавать и самым младшим школьникам, однако этого недостаточно. Его нормы должна знать широкая общественность, и здесь ключевую роль могут сыграть средства массовой информации (СМИ), говоря об основных ценностях, освещая или комментируя происходящие события. СМИ могут оказывать и отрицательное воздействие, как показывают трагические примеры конфликтов в бывшей Югославии и Руанде. Следовательно, диалог и сотрудничество со СМИ остро необходимы, особенно в ситуациях конфликтов, где нужно разъяснять цель гуманитарной деятельности и практическое значение международного гуманитарного права, чтобы создать безопасные условия для работы персонала, осуществляющего гуманитарную деятельность.

Международное гуманитарное право никогда не будет правильно пониматься и усваиваться без неустанной и кропотливой работы мысли. Его преподавание в высших учебных заведениях представляется необходимым либо в качестве отдельной дисциплины, дополняющей преподавание прав человека, либо как часть курса по международному праву. Ведь академические круги никогда не заинтересуются по-настоящему каким-либо предметом, если он не развивается стабильно и его нельзя исследовать и преподавать, причем не только на юридических факультетах. Гуманитарная деятельность, как и некоторые аспекты международного гуманитарного права, могут и должны обсуждаться на других факультетах, например, медицинских и социологических. Преподавание международного гуманитарного права в высших учебных заведениях и, возможно прежде всего, критический анализ предмета, нацеленный на будущее, представляются необходимыми, чтобы будущие лидеры в правительственной и иных сферах понимали, к чему могут привести их действия.

Наконец, совершенно очевидно, что в вооруженных силах, которые в первую очередь несут ответственность за применение международного гуманитарного права, этот предмет должен преподаваться постоянно и с учетом особенностей каждого уровня. Здесь целью также является дать импульс, напомнить государствам и командованию вооруженных сил о том, что у них есть договорные обязательства предоставлять такое обучение, и убедить их, что это в их собственных интересах. Военнослужащие слишком часто считают международное гуманитарное право помехой, которая даже может не дать им выиграть войну. Можно доказать не только, что это неверно, но и что верно как раз обратное: армия, соблюдающая гуманитарное право, легче добивается своих целей благодаря большей сплоченности и высокому боевому духу[48]. Если солдаты не будут нести наказания за пытки, мародерство и изнасилования, то они обязательно будут меньше уважать своих офицеров. попустительствующих им. Пострадают авторитет и дисциплина. Многие солдаты начнут спрашивать себя, за что они сражаются, справедлива ли война, которую они ведут. Кроме того, как часто говорят сами солдаты,

если в боевом подразделении идеально обращаются с ранеными и пленными неприятельскими комбатантами, это обычно охлаждает боевой дух противника. Осознав, что люди, против которых они сражаются, не такие беспощадные изверги, как о них говорят, противник не будет драться так отчаянно, как если бы он знал, что плен означает пытки и смерть. Более того, хотя к обязательствам по международному гуманитарному праву не применим принцип взаимности[49], то, как солдаты обращаются с ранеными и пленными противника, без сомнения влияет на то, как противная сторона обращается с ними самими.

Будучи сам убежденным в этом, МККК старается убедить других посредством широкомасштабной программы, предназначенной для политических руководителей (министров обороны и даже глав государств или правительств) и старших офицеров (главнокомандующих, начальников штабов, офицеров, отвечающих за обучение). Он организует для старших офицеров обучение на централизованных курсах, часто проводимых Международным институтом гуманитарного права в Сан-Ремо, и региональных семинарах; помогает разрабатывать национальные программы и организует, при необходимости, обучение соответствующих лиц на определенных курсах; а также подготавливает или помогает подготавливать учебные пособия. Эта программа значительно расширена, и число задействованного в ней персонала, особенно местного персонала в региональных делегациях МККК, намного увеличилось. МККК также усилил набор персонала и сформировал группу офицеров из нескольких стран, которые, после тщательной подготовки и с согласия властей соответствующих государств, посвящают определенное время в течение года преподавательской работе. Кроме того, по просьбе некоторых военных властей, созданы специальные обучающие программы для солдат, служащих в войсках, которые специализируются на борьбе с внутренними беспорядками — явлением, в наше время нередким. Ведь проблемы, возникающие в таких случаях, отличаются от тех, с которыми солдатам приходится сталкиваться в ходе вооруженных конфликтов, и гуманитарные нормы здесь тоже иные[50].

МККК, безусловно, стремится также предоставить бойцам повстанческих сил возможность обучения международному гуманитарному праву, и делает все возможное, чтобы наладить связи с их лидерами. В последние годы МККК пришлось находить новые пути для того, чтобы донести основные идеи международного гуманитарного права до всех, кто с оружием в руках участвует в конфликте, включая даже неорганизованные силы и бойцов, практически предоставленных самим себе[51]. Это не простая, но жизненно важная задача: от ее решения зависит сама возможность осуществления гуманитарной деятельности в подобных обстоятельствах.

Таким образом, ясно, что задачи обучения и распространения информации в большой мере являются основой "пропагандисткого" аспекта функции хранителя международного гуманитарного права.

Единственной тактикой, доступной МККК, являются поощрение и поддержка научно-образовательной деятельности и создание, если можно так выразиться, эффекта снежного кома в плане обучения и подготовки.

4. Функция "ангела-хранителя"

Разумеется, выбор определений функций в настоящей работе достаточно произволен и субъективен, и вполне уместен вопрос, что означает эта функция "ангела-хранителя". Как явствует из названия, она заключается в том, чтобы наблюдать за самим международным гуманитарном правом с целью его защиты от тех, кто может пошатнуть его основы или ослабить его действенность, либо пренебрегая им, либо слишком непосредственно его затрагивая. Данная функция, естественно, тесно связана с функцией отслеживания, и может способствовать развитию этой деятельности, но она обладает собственными характеристиками и требует постоянного внимания, что подтверждается приводимыми ниже примерами из недавнего прошлого.

Когда готовился текст Конвенции ООН о правах ребенка, предложенные положения по защите детей во время войны устанавливали меньшую степень защиты по сравнению с положениями Женевских конвенций и Дополнительных протоколов к ним. Такое противоречие в нормах безусловно явилось бы фактором, ослабляющим международное гуманитарное право, и представителям государств и МККК пришлось вмешаться, чтобы составить приемлемый тест и внести исключающую оговорку с целью сохранения достижений международного гуманитарного права[52].

Еще одним примером подобной необходимости "защиты" гуманитарного права с целью сохранения достигнутого могут служить шаги, которые предпринимаются для обеспечения более надежной защиты перемещенных лиц, о чем уже говорилось выше. В связи с этим следует обратить внимание на то, что лица, перемещенные в ходе вооруженных конфликтов, подпадают под действие международного гуманитарного права и входят в состав гражданского населения в целом, которому должна предоставляться защита от последствий боевых действий. Подчеркнуть это обстоятельство было особенно важно, поскольку ни в коем случае нельзя рассматривать защиту перемещенных лиц в отрыве от защиты остального гражданского населения. Перемещенных лиц обычно расселяют в местах, где условия жизни уже составляют желать много лучшего. Появление перемещенных лиц усугубляет эти трудности, и необходимо принимать меры по предотвращению или хотя бы сглаживанию противоречий, которые возникают между местным населением и перемещенными лицами. Поэтому и в данном случае было вполне оправданно привлечь внимание к существованию международного гуманитарного права и тому, как указанный вопрос рассматривается этим

правом, прежде чем предпринимать какие-либо действия по разработке норм, в которых не учитывались бы положения этого права.

В качестве третьего примера можно привести Конвенцию о безопасности персонала ООН и связанного с ней персонала, разработанную и принятую ООН[53]. В данном случае идея также возникла на основе реальной проблемы, безусловно требующей изучения и обсуждения. Однако и здесь необходимо было защищать международное гуманитарное право, поскольку самые основы его были поставлены под вопрос. Ясно, что эта отрасль права зиждется на идее разделения обязательств, касающихся причин, лежащих в основе конфликта, и обязательств, относящихся к ведению боевых действий. Это важнейшее различие было поставлено под угрозу предложением наказывать за любые нападения на персонал ООН, невзирая на то, что ООН или получившие мандат ООН войска согласно статье 42 и следующим Устава ООН могут принять участие в военных действиях. В таких случаях применение наказания против солдат страны, где были размещены войска ООН, только за то, что они оказали сопротивление этим войскам, отнюдь не способствовало бы соблюдению ими международного гуманитарного права: какой смысл, могут подумать они, вести себя достойно, если тебя все равно запишут в преступники? Поэтому важно, чтобы солдат судили за нарушение права, а не за политические решения их руководителей, отвечать за которые они не могут. Закрепить это существенно важное различие в Конвенции удалось лишь после долгих споров[54].

Было и много других случаев, когда ставились под угрозу достижения международного гуманитарного права, правда, больше по незнанию, чем по злому умыслу. Взять, например, понятие наемников в Международной конвенции о борьбе с вербовкой, использованием, финансированием и обучением наемников от 4 декабря 1989 г.[55], или концепцию "серьезных" военных преступлений, выдвинутую Комиссией по Международному праву, которая могла бы подорвать сами основы понятия "военные преступления"[36]. Эти несколько примеров показывают, что международное гуманитарное право, к сожалению, до сих пор не до конца понимают даже в дипломатических кругах, где составляются нормы, накладывающиеся на некоторые из его положений. Вот почему гуманитарное право так нуждается в ангеле-хранителе, который придет ему на помощь в нужный момент.

5. Функция непосредственного действия

Это, безусловно, самая важная из функций МККК, и о ней можно сказать многое. С действий по защите жертв конфликта начал свою миссию Анри Дюнан, и именно непосредственные действия по оказанию помощи таким жертвам, являются первоочередной задачей МККК. МККК присутствует при каждом конфликте; он посещает пленных, чтобы обеспечить им сносные условия содержания и возможность контакта с родными, помогает ухаживать за ранеными и предпринимает

усилия по защите всего гражданского населения от последствий боевых действий, которые все больше отражаются именно на нем. В последние годы, начиная с конфликта в Биафре (Нигерия) эта функция приобрела самые широкие масштабы. В самом деле, подавляющее большинство конфликтов происходило в странах, где основная масса жителей, едва сводивших концы с концами и в начале конфликта, была доведена до состояния нищеты и зависимости от посторонней помощи. В результате МККК приобрел значительный опыт и знания в таких различных вопросах, как помощь содержащимся под стражей, розыск пропавших без вести, военная хирургия, реабилитация лиц с ампутированными конечностями, здравоохранение, санитария, питание и снабжение пригодной для питья водой, не говоря о материально-техническом обеспечении, закупках, транспорте и складировании. Опыт МККК заставляет его серьезно и долго обдумывать операции по оказанию помощи в чрезвычайных ситуациях и влияние этих операций не только на систему здравоохранения, но и на социальную структуру и культуру данной страны; необходимость принимать предупредительные меры во время самого конфликта с тем, чтобы население не попало в постоянную зависимость от помощи и чтобы предотвратить эскалацию насилия и ненависти; наилучшие возможные способы распространения знаний о международном гуманитарном праве в военное и мирное время, о чем уже шла речь выше. Все это, безусловно, заслуживает более подробного рассмотрения, чем позволяет нам отведенное здесь место, но можно обсудить один более конкретный вопрос, а именно, в какой степени функция непосредственного действия в ходе вооруженного конфликта совпадает с функцией хранителя международного гуманитарного права.

Международное право четко оговаривает права и обязательства сторон в вооруженном конфликте и его жертв. Комбатанты обязаны щадить гражданское население и человечно обращаться с пленными. Что касается жертв, то все они имеют право на гуманное обращение; раненые — право на уход, пленные — на нормальные условия содержания, а население — на то, чтобы располагать средствами, необходимыми для выживания. Таким образом, операции МККК на местах очевидно являются частью его функции хранителя международного гуманитарного права, поскольку цель эти операций — обеспечить практическое применение норм этого права. МККК делает это двумя путями. Первый — привлекает внимание сторон к их обязательствам, регулирующим отношение к жертвам, равно как и средства и методы ведения войны, и указывает на любые случае невыполнения этих обязательств. Второй путь — защищает пострадавших и непосредственно оказывает им помощь, которая способствовала бы преодолению неизбежно возникающих проблем, замеченных делегатами в подобных обстоятельствах.

По какому праву МККК может напоминать сторонам в вооруженном конфликте об их обязательствах — отчитывать их, если можно так

выразиться? Это право предоставлено ему самим гуманитарным правом, а, значит, и всеми государствами, разработавшими и принявшими его нормы. Гуманитарное право предусматривает, что оно должно применятся "при содействии и под контролем" Держав-Покровительниц[57], и просит МККК предложить свои услуги, если не находится государства, которое взялось бы выполнять эту роль. Оно также наделяет МККК правом инициативы, с тем чтобы он мог предпринимать любые действия, какие сочтет необходимыми для помощи жертвам конфликта. Поскольку система Держав-Покровительниц почти никогда не работала[58], МККК практически пришлось брать всю тяжесть контрольной функции на себя. Чтобы государства согласились с тем, что эту функцию выполняет не международная организация в строгом смысле слова, а организация, на которую правительства не имеют влияния, она должна исполнять эту роль с безупречной честностью и в четко ограниченных пределах. Поэтому очень важно, чтобы в ситуации конфликта МККК не увлекался морализаторством в отношении всех и вся. Он должен призывать лишь к соблюдению международного гуманитарного права, которое само по себе достаточно обширно. В этом и заключается смысл принципа нейтральности, принципа, который общественность часто понимает неверно. Необходимо занимать твердую и четкую позицию в борьбе против нарушений международного гуманитарного права и невыполнения его положений; здесь нейтральность не налагает никаких ограничений. С другой стороны, нейтральность обязывает МККК оставаться в стороне от политических проблем, вызвавших конфликт, поскольку очевидно, что если бы МККК пустился в споры по этим проблемам, доверие к нему было бы неизбежно утрачено, что в свою очередь поставило бы под угрозу диалог и деятельность, направленные на укрепление уважения к гуманитарному праву. Словом, гуманитарные проблемы должны оставаться в стороне от политики, равно как и политика не должна пытаться вмешиваться в гуманитарные вопросы.

Первый путь, который включает в себя необходимость установить связи со всеми сторонами в вооруженном конфликте и убедить их соблюдать формы права, требует большого терпения и упорства, особенно если речь идет об установлении контактов с повстанцами в ситуации внутреннего конфликта. Реальные результаты могут, конечно, разочаровать, если замечать только нарушения, происходящие несмотря на предпринимаемые усилия; однако удается достигать и значительных успехов, которые, увы, слишком часто остаются неоцененными по достоинству. Тем не менее, первый путь является важным средством воплощения в жизнь международного гуманитарного прав, широко признанным в качестве наиболее приемлемого способа достижения поставленной цели. Кроме того, благодаря ему МККК часто остается единственным связующим звеном между сторонами в конфликте, которые подчас хотят использовать это звено для переговоров по вопросам, выходящим за пределы международного гуманитарного права. В таких

случаях МККК не отказывается от содействия ведению политических переговоров и, соответственно, помощи в восстановлении мира, при условии, что его не будут втягивать в решение вопросов, связанных с причинами конфликта[59].

Второй аспект функции непосредственного действия — а это, как уже говорилось выше, практическая помощь пострадавшим — включает в себя проведение весьма сложных операций и поднимает проблемы в плане выбора приоритетов. МККК необходимо представлять себе полную картину всех ситуаций, чтобы иметь возможность направить свою помощь туда, где она больше всего нужна. Общественное мнение наиболее остро реагирует на ситуации, находящиеся в центре внимания журналистов, и правительства знают это. В результате в одних ситуациях находятся и денежные средства, и множество гуманитарных организаций, иные из которых заслуживают доверия, иные — не совсем. Другие же операции остаются не охваченными так называемым "благотворительным бизнесом". Поэтому долг МККК — привлечь внимание к операциям, которые уже исчезли с первых полос газет и из телевизионных выпусков новостей, поскольку проводятся либо в отдаленных местах, либо в ситуациях, принявших застойный характер и ставших неинтересными для средств массовой информации. Защита забытых жертв подобных ситуаций безусловно является одной из обязанностей хранителя международного гуманитарного права, который должен распространять свое покровительство на всех, кто находится в сфере его действия, без какой-либо дискриминации. Сегодня существует так много гуманитарных организаций, что необходимы эффективные консультативные механизмы; было бы непростительно растрачивать энергию и ресурсы, когда потребности столь огромны и далеко не удовлетворены. В данной работе невозможно подробно рассмотреть эту сложную проблему, однако о ней необходимо упомянуть, поскольку усилия, направленные на достижение большей результативности гуманитарной деятельности, также способствуют более эффективному применению международного гуманитарного права. Именно поэтому МККК ведет работу по установлению диалога с основными организациями, осуществляющими программы по оказанию гуманитарной помощи в чрезвычайных ситуациях, с целью определения общих этических норм, которые повысят действенность их работы и поднимут их репутацию[60].

Итак, МККК должен оценить со всех точек зрения ситуации, с которыми он не может справиться без посторонней помощи, чтобы определить, в каких областях необходимо сотрудничество с другими составными частями Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца (здесь очень важно то, что почти во всех странах

мира он может рассчитывать на помощь национальных обществ постольку, поскольку они достаточно твердо стоят на ногах и результативно работают); в каких областях МККК должен рассчитывать только на свои силы; и наконец, где ему нужно действовать в тесном взаимодействии с другими организациями, правительственными или неправительственными, чтобы там, где это необходимо, их усилия дополняли друг друга.

6. Функция сторожевого пса

Как уже говорилось выше, МККК рассматривает свою работу по содействию соблюдения норм международного гуманитарного права сторонами в вооруженном конфликте как часть функции "непосредственного действия". Эта работа действительно тесно связана с операциями на местах и наблюдениями, которые делаются во время этих операций. Однако существует много доказательств того, что даже когда она сочетается с непосредственными действиями МККК, дополняемыми деятельностью других организаций, все же имеют место серьезные изъяны и грубые нарушения в соблюдении международного гуманитарного права.

Здесь и приходится прибегать к функции сторожевого пса, то есть МККК бьет тревогу.

МККК часто обвиняют в том, что он молчит, когда нужно публично выступить, и недостаточно работает над тем, чтобы международное сообщество получало сведения о тех или иных неприемлемых ситуациях. Именно в этом прежде всего упрекают МККК, говоря о его деятельности во время второй мировой войны, деятельности, которая подвергалась придирчивому изучению по документам, хранящимся в архивах Комитета, и стала предметом ряда публикаций[61]. Мы не будем вдаваться сейчас в подробности, однако интересно рассмотреть, каково содержание функции "сторожевого пса" в настоящее время.

На основании своего опыта МККК принял ряд документов, содержащих общие принципы, которыми он руководствуется в случаях, когда требуется реагировать на нарушения международного гуманитарного права[62]. Сдержанность, которую МККК традиционно проявлял в этой сфере, была наиболее частым источником недоразумений, возникающих по отношению к Комитету, поскольку ее ошибочно выводят из принципа нейтральности. Это говорит о неверном истолковании данного принципа. На самом деле единственная цель МККК в связи с нарушениями международного гуманитарного права — сделать все возможное для защиты жертв от новых таких нарушений. Конечно, не обязательно начинать с публичного разоблачения; МККК предпочитает начинать с установления диалога с воюющими сторонами. Кроме того, важно обладать достоверной информацией, прежде всего выступать с обвинениями. МККК ведет себя так сдержанно, потому что хочет сохранить доступ к жертвам. Предъявление обвинений до переговоров

с властями, и что еще хуже, построение обвинений на основе ненадежных данных неизбежно приводит к потере доверия властей, с которыми МККК должен работать. Поэтому, как правило, только в тех случаях, когда диалог с властями не приносит результатов, МККК взывает к международному сообществу, считая это лучшим способом сдвинуть дело с мертвой точки. Иногда, конечно, разоблачение властей сопряжено с риском прекращения всей операции, либо потому, что присутствие МККК может быть объявлено нежелательным, либо потому, что делегаты МККК будут подвергаться опасности. Вот почему МККК принимает такое решение, только тщательно взвесив все "за" и "против", изучив вопрос, причем основное значение придается прежде всего интересам пострадавших — как в данный момент, так и в долгосрочной перспективе. Это вовсе не обязательно означает, что процесс будет долгим; там, где время является определяющим фактором, например, в случае запрещенных бомбардировок или обстрела, МККК может отреагировать в течение суток[63].

Приняв такое решение, МККК осуществляет его прежде всего на основе международного гуманитарного права, напоминая всем государствам-участникам Женевских конвенций об их общем обязательстве "заставлять соблюдать"[64] Конвенции. То, каким образом МККК делает подобного рода напоминания, а главное, как выполняется содержащееся в них требование, то есть как принимается решение о практических действиях, необходимых для того, чтобы убедить воюющие стороны положить конец нарушениям, вызывает множество вопросов, на которые нельзя дать короткий ответ и которые мы здесь не будем рассматривать[65].

Хронический характер некоторых нарушений международного гуманитарного права уже не является единственной или даже главной причиной обращений МККК к международному сообществу. Ведь благодаря широчайшему освещению практически всех конфликтов в средствах массовой информации лишь немногие нарушения удается скрыть надолго, так что необходимость в реакции на них МККК возникает редко. И все же, иногда становится просто невозможно проводить гуманитарную деятельность на всей или части территории, охваченной вооруженным конфликтом. В последнее время это случается в двух видах ситуаций.

Первый — когда стороны в конфликте или хотя бы одна из них отвергают основные принципы международного гуманитарного права, поскольку эти принципы противоречат их целям. Так бывает в конфликтах, в основе которых лежит расовая ненависть, особенно если возникают тенденции к геноциду; очевидно, что если целью является просто уничтожение расы или этнической группы, то для гуманитарной деятельности нет места. Изгнание с целью проведения "этнической чистки" также глубоко противоречит основным принципам международного гуманитарного права. Вот почему гуманитарная деятельность, которая

проводилась в бывшей Югославии, несмотря на свои колоссальные масштабы, терпела серьезные неудачи и оставила неприятный осадок[66].

Второй вид ситуаций, при которых перед гуманитарной деятельностью встают непреодолимые препятствия, — это распад государственных структур. Как международное гуманитарное право, так и гуманитарная деятельность зависят от возможности диалога с властями, которые в состоянии выполнять взятые на себя обязательства. Когда от власти не остается и следа, конфликт уже ничем не сдерживается, и место организованных боевых действий, где уважаются хоть какие-то принципы, занимают анархия и бандитизм. В такой ситуации гуманитарную деятельность также невозможно продолжать, поскольку было бы немыслимо сознательно рисковать жизнью делегатов в условиях отсутствия уважения к чему бы то ни было. Положение именно такого рода заставило МККК отозвать своих делегатов из Либерии.

В обоих описанных выше случаях МККК должен выступить в роли "сторожевого пса". Он должен предупредить сообщество наций, а особенно Совет Безопасности ООН, призванный устанавливать и поддерживать мир, что МККК в сложившихся обстоятельствах не может сделать ничего или почти ничего. Масштабы проблем далеко превосходят возможности гуманитарной помощи, и МККК обязан заявить об этом, чтобы гуманитарная деятельность не сделалась прикрытием для политического бездействия. В таких ситуациях, которые, к счастью, являются исключительными, все, что можно сделать, — что передать инициативу политикам.

Следует заметить, что в наши дни разоблачение часто служит скорее тому, чтобы сделать разоблачителя центром внимания, нежели тому, чтобы исправить положение. Теперь уже недостаточно просто информировать — нужно обеспечивать привлечение виновных к ответственности. Сторожевой пес должен лаять с умом.

Заключительные замечания

Цель данной статьи — дать представление о масштабах и сложности функции хранителя международного гуманитарного права, которую международное сообщество поручило выполнять МККК. Категории, выбранные для того, чтобы охарактеризовать эту функцию, безусловно, субъективны. Это и неважно — ведь они служат лишь средством для того, чтобы описать все аспекты этой функции как можно более исчерпывающим образом.

Сама широта и сложность задачи может показаться обескураживающей. Напрасно: хранитель не является гарантом, и МККК не может считать себя ответственным за каждое нарушение международного гуманитарного права. Это было бы слишком тяжелым бременем. Роль хранителя, напротив, представляет собой ценнейшее дополнение гуманитарной деятельности, поскольку она служит источником непрерыв-

ного осмысления этой деятельности и раздумий о том, как сделать ее более эффективной.

Кроме того, роль хранителя выполняется не в одиночку. Более чем когда-либо ранее, она должна рассматриваться как мобилизующая сила, которая постоянно защищает гуманитарные ценности в разгар кризисов — в военное время, когда о них, как правило, забывают, и которая служит для настойчивого доказывания их важности в мирное время, когда никто не хочет о них думать.

Но прежде всего роль хранителя международного гуманитарного права должна рассматриваться как проявление веры. Было бы невыносимо работать в гуще конфликта, среди ужасов войны, без надежды на лучшее будущее и без веры в человечество. Хранитель международного гуманитарного права долен стоять на стороне тех, кто несмотря ни на что, даже при наихудшем положении вещей, исполнен несокрушимой веры в ценности, на которых зиждется это право. И автор данной работы счастлив нести свой скромный вклад в тот сборник, посвященный выдающемуся человеку, который защищал эти ценности вопреки всему, и чья позиция свидетельствует о том, что хранитель просто не имеет права опускать руки.

Сегодня ценность основополагающих принципов международного гуманитарного права выходит за пределы их изначальные сферы действия и значения. Человечность во время войны, сострадание к жертвам, беспристрастность, то есть готовность не делать какого бы то ни было неблагоприятного различия по расовым, национальным, религиозным, социально-классовым и другим признакам, должны восприниматься в качестве важнейших ценностей и в мирное время. Уважение к каждому человеку, сочувствие к тем, кто страдает, — это ценности, на которых должно строиться будущее мира. Защищая эти ценности и во время войны, хранитель международного гуманитарного права также борется с чувствами беспомощности и страха, которые вселяют в людей безразличие друг к другу и разобщают их.

Несмотря ни на что, а подчас и несмотря ни на кого, хранитель международного гуманитарного права должен смотреть в будущее с надеждой.

---

[1] См. Pierre Boissier, *From Solferino to Tsushima: History of the International Committee of the Red Cross,* Henry Dunant Institute, Geneva, 1985, p. 54 ff.: François Bugnion, *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre,* Genève, ICRC, 1994, p. 11 ff.

[2] Об этих принципах см. Jean Pictet, *Red Cross Principles,* ICRC, Geneva, 1956; и *The Fundamental Principles of the Red Cross,* Commentary, Henry Dunant Institute, Geneva, 1979.

[3] Анри Дюнан, *Воспоминание о битве при Сольферино,* МККК, Москва, 1995.

[4] См. Bugnion, *op. cit.,* p. 78 ff.

[5] Этот Устав включен в *Сборник уставов и других документов Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца,* Москва, МККК, 1995, с. 9—31.

[6] Составные части Движения — это Международный Комитет Красного Креста, национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца (в настоящее время их 170) и Международная Федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца.

[7] В настоящее время участниками Женевских конвенций являются 199 государств.

[8] См. ст. 38 первой Женевской конвенции; а также Ф. Бюньон "Эмблема красного креста. Краткая история" в сборнике "*Эмблема. История и современность*", МККК, Москва, 1998, и посвященные данному предмету статьи в специальном выпуске *International Review of the Red Cross (IRRC),* № 272, September-October 1989 (Yves Sandoz, François Bugnion, Habib Slim, Antoine Bouvier, Michael A. Meyer).

[9] Малайзия и Бангладеш.

[10] В Резолюции 3, п. 4(d), 1995 г. Совет делегатов просил Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца уделить внимание этой проблеме. См. *Международный журнал Красного Креста (МЖКК),* № 8, январь-февраль 1996, с. 141.

[11] Этим сейчас занимается Генеральная Ассамблея ООН. См. резолюции 827 от 25 мая 1993 г. и 955 от 8 ноября 1994 г. об учреждении специальных трибуналов соответственно по бывшей Югославии и Руанде; а также Отчет Комиссии международного права о работе ее 48-й сессии, май-июль 1996 г., документ A/51/10; и Отчет рабочей группы по проекту устава международного уголовного суда, Генеральная Ассамблея ООН, март-апрель и август 1996 г., документ 22/A/51/22.

[12] Особенно общих статей 49/50/129/146 четырех Женевских конвенций и статей 75, п. 7, и 85 Протокола I.

[13] См. примечание 7, выше. Только Эритрея, Маршалловы острова и Науру до сих пор не стали участниками Конвенций.

[14] На 1 октября 1996 г. 146 государств были участниками Протокола I и 138 — Протокола II.

[15] По этому вопросу см. Toni Pfanner, "Le rôle du Comité international de la Croix-Rouge dans la mise en oeuvre du droit international humanitaire", in: *Le droit face aux crises humanitaires: de l'efficacité du droit international dans les conflicts armés,* European Communitites Official Publications Office, Luxembourg, 1995, pp. 177—248.

[16] В соответствии со статьей 98, пп. 1 и 2, МККК должен регулярно консультироваться с государствами относительно необходимости пересмотра Приложения и, если они согласятся, созывать совещания экспертов для подготовки поправок.

[17] См. Предисловие ко второму изданию *"Руководства по использованию технических средств опознавания госпитальных судов, прибрежных спасательных плавучих средств, других плавучих средств, находящихся под защитой, и санитарных летательных аппаратов"*, Жеральда Кодрэ и Антуана Бувье, МККК, Москва, 1997. Новое Приложение I вступило в силу 1 марта 1994 г.

[18] Конвенция о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие, принята в Женеве 10 октября 1980 г.

[19] См. ст. 8, особенно п. 3(b), этой Конвенции.

[20] *Anti-personnel landmines: Friend or Foe? A study of the military use and effectiveness of anti-personnel mines,* a study commissioned by the International Committee of the Red Cross, Geneva, 1996.

[21] *Blinding weapons: Report of the meetings of experts convened by the International Committee of the Red Cross on battlefield laser weapons 1989—1991;* Louise Doswald-Beck ed., ECRC, Geneva, 1993.

[22] Протокол об ослепляющем лазерном оружии (Протокол IV), принят 12 октября 1995 г. 9UN/CCW/CONF.I/7).

[23] См., например, Луиза Досвальд-Бек. Новый протокол об ослепляющем лазерном оружии. *МЖКК,* № 10, май-июнь 1996, с. 285—320.

[24] Конференция Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанйро, 3—14 июня 1992 г.).

[25] См. Antoine Bouvier, "Protection of natural environment in time of armed conflict", *IRRC,* № 285, November-December 1991, pp. 567—578; и *Environmental protection and the law of war: A fifth Geneva Convetnon of the protection of natural environemtn in time of armed conflict?* Glen Plant, London, 1992.

[26] См. Antoine Bouvier, "Recent studies on the protedtion of the environment in time of armed conflict", *IRRC,* № 291, November-December 1992, pp. 554--566.

[27] Совещание эспертов по защите окружающей среды во время вооруженных конфликтов, Женева, 27—29 апреля 1992 г.: Доклад о работ совещания, Женева, сентябрь 1992, представленный под номером 136 в повестке дня Генеральной Ассамблеи ООН (Шестой комитет), который привел к принятию резолюции А47/37 от 25 ноября 1992 г. Совещание экспертов по защите окружающей среды во время вооруженных конфликтов, Женева, 25—27 января 1993 г.: Доклад о работе совещания, Женева, апрель 1993, представленный под номером 142 в повестке дня Генеральной Ассамблеи ООН (Шестой комитет), который привел к принятию резолюции А/48/30 от 9 декабря 1993 г.

[28] Приложение к докладу Генерального секретаря по защите окружающей среды во время вооруженных конфликтов (А/48/269) от 29 июля 1993 г.: "Руководящие принципы для военных уставов и инструкций по охране окружающей среды в периоды вооруженных конфликтов".

[29] *Симпозиум о вопросам гуманитарной деятельности и осуществления операций по поддержанию мира, Женева, 22-24 июня 1994 г.,* Отчет, под редакцией Умеша Палванкара, МККК, Москва, 1995.

[30] Г-н Франсис Денг, назначенный резолюцией 1992/73 от 5 марта 1992 г. во время 48-го заседания Комиссии по правам человека.

[31] *Persons displaces within their own country,* Report of the Symposium, Geneva, 23—25 October 1995, ICRC, Geneva, 1996.

[32] См. резолюцию 1, п. 4 (и Приложение II.II) XXVI Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца, Женева, 1995 г.

[33] См., например, Theodor Meron, "The continuing role of custom in the

formation of international humanitarian law", *American Journal of International Law*, Vol. 90, № 2, April 1996, pp. 238—249.

[34] См. документ A/46/182 от 19 декабря 1991 г.: *Strengthening of the co-ordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations Organisation.*

[35] См. доклад Комиссии международного права о работе ее 47-й сессии, 2 мая — 21 июня 1995 г., и Проект кодекса преступлений против мира и безопасности человечества (A/CN.4/L.506) от 22 июня 1995 г.

[36] См. XIX "круглый стол" по актуальным поблемам международного гуманитарного права, *МЖКК*, № 4, май-июнь 1995, с. 423—432.

[37] См. XXth Round table and International Congress: "United for the respect of international humanitarian law", 6—9 September 1995 (XX "круглый стол" и Международный конгресс "Единение в соблюдении международного гуманитарного права", 6—9 сентября 1995 г.), где, среди прочего, обсуждались вопросы, касающиеся XXVI Международной Конференции Красного Креста и Красного Полумесяца (обычное право, консультативная служба, следование рекомендациям Группы межправительственных экспертов по защите жертв войны).

[38] См. XXIst Round Table: "Armed conflicts and disintegration of States: humanitarian challenge", 2—5 September 1996 (XXI "круглый стол" "Вооруженные конфликты и распад государств: гуманитарная проблема", 2—5 сентября 1996 г.)

[39] См. Луиза Досвальд-Бек. Руководство Сан-Ремо по международному праву, применимому к вооруженным конфликтам на море. *МЖКК*, № 7, ноябрь—декабрь 1995, с. 714—728.

[40] С 18 по 20 ноября 1996 г.

[41] О содействии распространению, в частности, Hans-Peter Gasser, "Universal accceptance of international humanitarian law: Promotional activities of the ICRC", *IRRC*, № 302, September—October 1994, pp. 450—457.

[42] См. также "National measures to implement international humanitarian law": Resolution V of the 25th International Conference of the Red Cross, Geneva, 1986; и Maria Teresa Dutli, "Implementation of interntional humanitarian law: Activities of qualified personnel in peacetime, *IRRC*, № 292, January—February 1993, pp. 5—11.

[43] Среди этих семинаров отметим следующие:

— Имплементация международного гуманитарного права: региональный семинар для стран Прибалтики, Рига, Латвия, 22—23 ноября 1995 г., Доклад;

— Региональный семинар по имплементации международного гуманитарного права и права культурного наследия, Ташкент, Узбекистан, 25—29 сентября 1995 г., Доклад;

— Национальные семинары по имплементации международного гуманитарного права: региональные семинары в Африке: в Зимбабве (10—17 февраля 1996 г.; 23—26 февраля 1996 г. и 2—5 марта 1996 г.); Намибии (18—23 февраля 1996 г.); Замбии (26 февраля — 1 марта 1996 г.); Южной Африке (5—6 марта 1996 г.), Доклад;

— Национальные семинары по имплементации международного гуманитарного права: региональные семинары в Закавказье: Баку, Азербайджан (6—7 мая 1996 г.); Ереван, Армения (9—10 мая 1996 г.); Тбилиси, Грузия (13—14 мая, 1996 г.), Доклад.

[44] См. Пол Берман "Консультативная служба МККК по международному гуманитарному праву: проблема выполнения МГП на национальном уровне", *МЖКК,* № 10, май-июнь 1996, с. 364—375.

[45] Совещание 24—25 октября 1996 г., Женева (доклад готовится).

[46] Статьи 47 первой Конвенции, 48 второй Конвенции, 127 третьей Конвенции и 144 четвертой Конвенции, ст. 83 Протокола I и ст. 19 Протокола II.

[47] См., например, *Study guide of the International Red Cross and Red Crescent Movement,* изданный в июне 1991 г., и Приложение II.IV к Резолюции I XXVI Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца, *МЖКК,* № 8, январь—февраль 1996, с. 84—85.

[48] См., например, *Law of war: Prepared for action. A guide for professional soldiers, ICRC,* Geneva, 1995.

[49] См., например, Jean de Preux, "The Geneva Conventions and reciprocity" *IRRC,* № 244, January—Gebruary 1985, pp. 25—29.

[50] См., в частности, Theodor Meron, *Human Rights in Internal Strife,* Grotius, 1987, 172 pp. Заслуживают также упоминания материалы встречи экспертов в Турку, Финляндия — см. Hans-Peter Gasser, "Internal disturbances and tensions: New Draft Declaration of Minimum Humanitarian Standards", *IRRC,* № 282, May-June 1991, pp. 328—336. См. также Gustav Daniker, *The guardian soldier: On the nature and use of future armed forces,* United Nations, UNIDIR, September 1995 (Research papers, 3 36).

[51] См. ICRC *Annual Report* 1995, pp. 281—287 (Dissemination of international humanitarian law), ICRC, Geneva, 1996.

[52] Конвенция была принята Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи 20 ноября 1989 г.; в статье 38 говорится о детях в связи с вооруженными конфликтами. По подготовке этой Конвенции см. Франсуаза Крилль. *Защита детей во время вооруженных конфликтов.* МККК, Москва, 1994.

[53] Конвенция была принята на основе консенсуса 9 декабря 1994 г. (резолюция A/49/59 и приложение к ней). См. Антуан Бувье. "Конвенция о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала". *МЖКК,* № 7, ноябрь—декабрь 1995 г., с. 778.

[54] См. ст. 20.

[55] См. Report of the Ad Hoc Committee on the drafting of an international convention against the recruitment, use, financing and training of mercenaries. UN General Assembly, official documents: 44th session, Supplement 3 43 (A/44/43) and draft resolution A/C.44/L.10* adopted without a vote on 21 November 1989.

[56] См. проект Кодекса о преступлениях против мира и безопасности человечества, разработанный Комиссией по международному праву, документ A/CN.4/466 от 24 марта 1995 г., и обращение МККК и Генеральной Ассамблее ООН от 1 ноября 1995 г., с особой ссылкой на ст. 22 проекта.

[57] Статьи 8/8/8/9, общие для четырех Женевских конвенций, и статья 5 Дополнительного протокола I 1997 г. См. также комментарий к этой статье в работе *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 Fugust 1949,* Sandoz, Swinarski, Zimmerman eds., Martinus Nijhoff/ICRC, Geneva, pp. 75—89.

[58] См. Georges Abi-Saab, Les mécanismes de mise en œuvre du droit humanitaire, *Revue générale de droit international public,* № 1(1978) pp. 103—129.

[59] См. François Bugnion, *op. cit.,* сноска 1, pp. 803—808, 1096—1110 ff/; Hans Haug, "Can the Red Cross contribute to safeguarding peace?" *IRRC,* 3 240, May-June 1984, pp. 127—139; and Yves Sandoz, "The Red Cross and peace: Realities and limits", *Journal of Peace Research,* Vol. 24, 3 3, September 1987, Special issue on humanitarian law of armed conflict.

[60] См. Кодекс поведения Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца и неправительственных организаций (НПО) при осуществлении операций помощи в случае стихийных бедствий и катастроф, и Резолюцию 4 XXVI Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца, *МЖКК,* № 8, январь—февраль 1996 г., с. 118, 69.

[61] Самая известная из них — Jean-Claude Favez, *Une mission impossible,* Payot, Lausanne, 1988.

[62] См. "Action by the International Committee of the Red Cross in the event of breaches of international humanitarian law", *IRRC,* 3 221? March-April 1981, pp. 76—83.

[63] См. Yves Sandoz, "Appel du CICR dans le cadre du conflit entre l'Irak et l'Iran", *Annuaire français du droit interntioanl,* 1983, pp. 161—173.

[64] См. Luigi Condorelli and Laurence Boisson de Chazournes, "Quelques remarques à propos de l'obligation des États de respecter et faire respecter' le droit international humanitaire 'en toutes circonstances'", in *Studies and essays on international humanitarian law and Red Cross principles in honour of Jean Pictet,* C. Swinarski ed., ICRC/Martinus Nijhoff, Geneva/The Hague, 1984, pp. 17—35.

[65] См. Умеш Палванкар, "Меры, с помощью которых государства могут выполнить свое обязательство обеспечить соблюдение международного гуманитарного права", в сборнике *Имплементация международного гуманитарного права,* МККК, Москва, 1998, с. 345—368.

[66] См. Michèle Mercier, *Crimes without Punishment: Humanitarian Action in Former yugoslavia,* Pluto Press, London and East Haven, Conn., 1995; Yvers Sandoz, "Réflexions sur la mise en oevre du droit humanitaire et sur le role du Comité international de la Croix-Rouge en ex-Yougoslavie", *Revue suisse de droit international et de droit européen,* 4/1993, pp. 461—490; Jean-François Berger, *The humanitarian diplomacy of the ICRC and the conflict in Croatia* (1991—1992), ICRC, Geneva, 1995; а также статьи Милана Саховича, Боско Яковлевича и Константина Обрадовича в издании Revue yougoslave de droit international, Nos. 2—3, Belgrade, 1992.

ЖЕНЕВСКИЕ КОНВЕНЦИИ ОТ 12 АВГУСТА 1949 г.: ОТ ДИПЛОМАТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ 1949 г. К ПОРОГУ НОВОГО ТЫСЯЧЕЛЕТИЯ

Франсуа Б Ю Н Ь О Н*

Если бы ответственные за принятие решений сегодня лучше знали МГП (право вооруженных конфликтов), то к данной области права проявлялось бы больше уважения из-за лучшего понимания обязательств государств и комбатантов во время вооруженных конфликтов. Учитывая роль высших учебных заведений в становлении будущих политиков и государственных деятелей, в развитии культуры общества в целом и формировании общественного сознания, МККК считает необходимым и существенно важным сотрудничество с высшими учебными заведениями в области распространения знаний и информации о МГП.

В настоящее время в программах высших учебных заведений стран СНГ МГП отводится небольшое количество академических часов. Часто МГП составляет лишь очень малую часть курса международного права, который читается на юридических факультетах ведущих вузов стран СНГ. Еще совсем недавно договоры и документы по МГП было нелегко найти в библиотеках, даже если они и были переведены на русский или другие местные языки. Кроме того, эти документы чрезвычайно редко становились предметом научных исследований в рамках системы высшего образования.

С учетом вышеизложенного, МККК в настоящее время осуществляет деятельность, направленную на включение МГП в учебные программы высших учебных заведений стран СНГ, чтобы этот предмет преподавался, изучался и совершенствовался. Эта деятельность МККК развивается прежде всего по следующим направлениям:

- ***подготовка преподавателей к чтению курса МГП в вузах России и других стран СНГ;***
- ***подготовка и распространение методических материалов, пособий и т. д. для поддержки учебного процесса, затрагивающего проблемы МГП, в высших учебных заведениях;***
- ***содействие включению МГП в Государственные стандарты высшего образования;***
- ***помощь в сотрудничестве и обмене опытом в области МГП между университетами СНГ и Западной Европы;***

---

* Дипломатический советник МККК.

- *работа со студентами, направленная на повышение уровня знаний и информированности в области МГП.*

В рамках последнего направления МККК трижды проводил конкурс по МГП, названные в честь выдающегося российского юриста Ф.Ф. Мартенса. Это состязание проводится в виде ролевых игр на основе вымышленной ситуации вооруженного конфликта. В первом Конкурсе, который проходил в Москве в апреле 1997 года, сильнейшей была признана команда Санкт-Петербургского университета. Конкурсы собирали команды со всего СНГ. Свой второй по счету Конкурс МККК провел весной 1998 г. в Санкт-Петербурге. В его организации активное участие принимал юридический факультет Санкт-Петербургского университета. По результатам этого Конкурса лучшей стала команда Академии МВД Республики Беларусь.

Третий же аналогичный Конкурс открылся 17 мая 1999 года в Минске. Большой честью было для нас выступление на его открытии г-на Ф. Бюньона, чья речь вызвала у аудитории живой интерес. В этом году Конкурс был проведен при содействии Белорусского государственного университета, Академии МВД Республики Беларусь и Национального центра законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь. Победу в Конкурсе одержала команда Дальневосточного государственного университета из Владивостока.

Г-н Бюньон, который работает в штаб-квартире МККК в Женеве, выступил с речью на торжественном открытии Конкурса. В выступлении г-на Бюньона нашел отражение почти тридцатилетний опыт его работы в МККК. За это время господин Бюньон работал как в различных странах мира, так и в штаб-квартире МККК в Женеве в качестве заместителя директора Управления доктрины и прав, а затем и Генерального делегата по Восточной Европе и Средней Азии. В настоящее время он является дипломатическим советником МККК.

Мы благодарим г-на Бюньона за то, что он любезно дал согласие на публикацию своего выступления на открытии Конкурса в этом специальном выпуске «Московского журнала международного права».

Лора ОЛСОН,

Делегат, руководитель университетских
и академических программ.
Делегация МККК в Москве

12 августа 1949 г. представители 59 государств, принимавших участие в Женевской дипломатической конференции, созванной швейцарским Федеральным советом для пересмотра международного гуманитарного права в свете опыта второй мировой войны, приняли четыре Женевские конвенции, которые остаются в силе и празднование пятидесятой годовщины которых приходится на канун нового тысячелетия.

Это событие ознаменовало собой завершение четырехлетних напряженных и почти непрерывно длившихся переговоров, которые начались по инициативе Международного Комитета Красного Креста еще в последние месяцы второй мировой войны.

15 февраля 1945 г., когда армии Союзных держав готовились форсировать Рейн и Одер в своем победоносном наступлении по территории фашистской Германии, МККК выступил с меморандумом, в котором заявлял о том, что он собирает сведения и подготавливает проведение переговоров с целью пересмотра Женевских конвенций, намереваясь обеспечить в них отражение опыта шести лет войны.

С гуманитарной точки зрения, принятие четырех Женевских конвенций 12 августа 1949 г. явилось значительным свершением. Особо следует отметить три достижения:

- принятие нового договора — четвертой Женевской конвенции, предоставляющей защиту гражданским лицам во время войны;
- принятие специального положения — статьи 3, общей для всех четырех Конвенций, предоставляющей защиту жертвам немеждународных вооруженных конфликтов;
- создание контрольного механизма. Хотя в его основе лежит сотрудничество Державы-покровительницы — нейтрального государства, уполномоченного представлять интересы воюющей стороны на территории, контролируемой противником, этот контроль обеспечивается также и деятельностью МККК.

Так же как Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., новые Женевские конвенции были ответом мирового сообщества на неимоверные страдания и разрушения, которые принесла вторая мировая война.

Но принятие новых Женевских конвенций стало также и значительным достижением политического характера.

Антигитлеровская коалиция, одержавшая победу над фашистской Германией, распалась, как только исчез общий враг. По разные стороны идеологического рубежа оказались две группы стран с враждебным мировоззрением и несовместимыми политическими программами.

В 1948 г. это противостояние резко обострилось в связи с переворотом в Праге и блокадой Берлина. Оно парализовало международные отношения почти во всех их аспектах и создало для народов мира угрозу третьей мировой войны гораздо раньше, чем успели зажить раны, нанесенные второй мировой.

Но несмотря на грозную атмосферу тех лет — а, может быть, и благодаря ей, — народы мира сумели сплотиться вокруг Красного Креста и Красного Полумесяца и принять новые договоры о защите жертв войны.

Заслуга в этом политическом достижении принадлежит, конечно, всем правительствам, принявшим участие в Дипломатической конференции с готовностью пойти на компромисс, что так необходимо для выработки соглашения.

Особо следует отметить вклад швейцарского правительства — оно созвало Конференцию, а министр иностранных дел Швейцарии председательствовал на ее пленарных заседаниях.

Но есть в этом и заслуга МККК. Он не только выступил в роли инициатора переговоров, он также подготовил проекты документов, которые были единственными рабочими документами Дипломатической конференции, а эксперты МККК участвовали во всех заседаниях в качестве консультантов.

В результате изменилось положение МККК на международной арене. Не будем забывать, что несмотря на всю большую работу, проделанную им за годы второй мировой войны, после того как прекратились военные действия в адрес МККК начали раздаваться различные обвинения. Ему ставили в вину то, что он не выступил с осуждением нацистских концлагерей, на него возлагали ответственность за страшную судьбу советских военнопленных, захваченных Германией. Советский Союз и дружественные ему страны предлагали распустить МККК и передать его функции Лиге обществ Красного Креста, которую полностью контролировали тогда государства антигитлеровской коалиции.

Благодаря Дипломатической конференции международные позиции МККК были в значительной степени восстановлены. Мало того что его эксперты внесли весомый вклад в ее работу, новые Конвенции признали его особый статус нейтрального посредника и поручили ему выполнение новых задач по защите жертв войны. Это было, несомненно, большой победой.

Однако разногласия не замедлили обнаружиться. Несколько положений были приняты лишь после долгих и ожесточенных дискуссий, в результате которых вопрос нередко ставился на голосование и Советский Союз терпел поражение. Соответственно при подписании новых Конвенций Советский Союз и его союзники сделали ряд оговорок, значительно ограничивающих их обязательства по этим договорам.

Кроме того, Советский Союз обратился к старой схоластической доктрине "справедливой войны" и доказывал, что жертва агрессии не обязана соблюдать положения законов и обычаев войны, защищаясь от государства-агрессора, чьи военные действия уже сами по себе являются нарушением права. Государства-сторонники этой доктрины, по сути, требовали, чтобы с ними обращались в соответствии с международным

гуманитарным правом, оставляя себе в то же время возможность не соблюдать любые нормы, которые могли бы ограничить их свободу действий.

Увы, несоблюдение международного гуманитарного права нередко отмечалось в ходе вооруженных конфликтов, явившихся прямым следствием холодной войны, таких как конфликт в Индокитае (1945—1954), война в Корее (1950—1953) и война во Вьетнаме (1962—1975). Во всех этих конфликтах обе воюющие стороны допускали грубые нарушения международного гуманитарного права, а МККК так и не получил возможности направить делегатов в Северную Корею и Северный Вьетнам или обеспечить какую бы то ни был защиту содержавшимся там пленным.

В других конфликтах, таких как войны между Индией и Пакистаном (1947, 1965 и 1971) или многочисленные конфликты между Израилем и его арабскими соседями (1948, 1956, 1967, 1973 и 1982), Женевские конвенции широко принимались и применялись, хотя в каждом случае возникали трудности.

Однако большинство вооруженных конфликтов после 1949 г. были немеждународными. Иначе говоря, это были гражданские войны.

Единственные положение Женевских конвенций, конкретно применимое к таким ситуациям, — общая статья 3. Однако, хотя изначально она мыслилась как минимальный свод основных гуманитарных принципов, который надлежит дополнить более подробными правилами, вытекающими из особых соглашений, заключенных между воюющими, слишком часто эта статья была единственным комплексом норм, который стороны были готовы принять. В таких условиях жертвам войны можно было предоставить лишь самые основные гарантии защиты.

Более того, согласно Женевским конвенциям, войны, в которых коренное население добивалось независимости от колониального господства, рассматривались как немеждународные вооруженные конфликты, поскольку, в соответствии с действовавшими в то время положениями публичного международного права, территория колонии считалась частью территории метрополии. Такой подход отвергали развивающиеся страны, не участвовавшие в Дипломатической конференции 1949 г. и проявлявшие недовольство в связи с тем, что им приходится подчиняться нормам, принятым без учета их мнения.

Эти страны настаивали на пересмотре Женевских конвенций, желая, чтобы во внимание были приняты их особенности и законные требования.

Кроме того, было еще одно немаловажное обстоятельство: если Женевские конвенции подверглись тщательному пересмотру на Дипло-

матической конференции 1949 г., то право, регулировавшее ведение военных действий, не приводилось в соответствие с современными условиями с начала века. Несмотря на то что человечество пережило две мировые войны, единственными действующими нормами в этой области оставались те, которые были приняты на второй гаагской конференции мира в 1907 г. Много лет прошло после разрушения Ковентри, Дрездена и Хиросимы, а военные действия в воздухе все еще регулировались нормами, принятыми во времена дирижаблей.

Все это привело к тому, что призывы пересмотреть Женевские конвенции становились все более настойчивыми, особенно в ООН, где влияние стран третьего мира продолжало расти.

Однако не было никакой уверенности, что новые договоры обеспечат более надежную защиту жертвам вооруженных конфликтов, и было бы совершенно безответственным полностью отказаться от Женевских конвенций 1949 г.

Поэтому было решено оставить Женевские конвенции 1949 г. в прежнем виде, но принять к ним дополнительные протоколы.

Дипломатическая конференция по вопросу о подтверждении и развитии международного гуманитарного права, проходившая в Женеве в 1974–1977 гг., приняла два Дополнительных протокола к Женевским конвенциям 1949 г.

Протокол I применим к международным вооруженным конфликтам, а Протокол II — к немеждународным вооруженным конфликтам.

Основным достижением Дополнительных протоколов стало приведение в соответствие с требованиями современности норм ведения боевых действий с тем, чтобы обеспечить некомбатантам и, в частности, гражданскому населению, более высокую степень защиты. С другой стороны, важнейший вопрос законности ядерного оружия, от которого в конечном счете может зависеть будущее человечества, остался нерешенным.

Холодная война завершилась падением Берлинской стены в 1989 г., за которым вскоре последовал распад Советского Союза. Каковы же были последствия этого мощного потрясения для Женевских конвенций и Дополнительных протоколов?

Эти события привели к двум основным последствиям.

До сих пор Конвенции были универсальными в большей степени на бумаге, чем на самом деле. По окончании холодной войны они стали действительно универсальными. Каждое из новых независимых государств, возникших на месте бывшего Советского Союза, присоединилось уже в своем новом качестве к Конвенциям и, за исключением Азербайджана и Литвы, к Дополнительным протоколам. Большинство

новых независимых государств отказались от оговорок, сделанных Советским Союзом в 1954 г., когда он ратифицировал Конвенции, хотя Россия, несмотря на то что ее министр иностранных дел давно выступил с соответствующими заверениями, к сожалению, пока не сделала этого.

Что же касается Международного Комитета Красного Креста, то он сумел не только наладить сотрудничество со всеми государствами, возникшими на месте Советского Союза, но и приступить к осуществлению масштабных программ помощи жертвам многочисленных вооруженных конфликтов, охвативших этот регион — от Абхазии до Нагорного Карабаха, от Таджикистана и до Чечни.

Однако прекращение холодной войны имело весьма серьезные последствия повсюду на нашей планете.

Несмотря на то что оно сделало возможным политическое решение нескольких затянувшихся вооруженных конфликтов — в Центральной Америке, на юге Африки, в Юго-Восточной Азии, оно не принесло того всеобщего мира, о котором мечтают народы.

Не затухает ряд конфликтов: на смену прежнему идеологическому противоборству пришла межнациональная рознь, а в результате новых конфликтов, например на Балканах, вражда и ненависть, долгое время подавлявшиеся в годы холодной войны, вспыхнули в полную силу.

Но если холодная война загоняла, если можно так выразиться, большинство вооруженных конфликтов в рамки одной модели, заставляя стороны как в международных, так и во внутренних конфликтах искать поддержки у одной из сверхдержав — Соединенных Штатов или Советского Союза и излагать свои задачи на языке политики, то сейчас мировое сообщество сталкивается со всевозрастающим числом конфликтов, для которых характерно наличие множества противоборствующих вооруженных группировок, распад государственных структур и усиливающееся стирание граней между политическими акциями и обычной преступностью. Конфликты, происходящие сейчас в Сомали, Либерии и Сьерра-Леоне, являются печальными примерами таких ситуаций.

И хотя старые идеологические предрассудки и препоны, по всей видимости, исчезли, в нынешних условиях полного отсутствия безопасности часто бывает невозможно решать гуманитарные проблемы. И редко когда гуманитарное право попиралось бы до такой степени.

В некоторых крайних случаях цели воюющих противоречат самым основам международного гуманитарного права, поскольку заключаются в изгнании или даже уничтожении гражданского населения противника. Война ведется против тех самых людей, защищать которых призвано гуманитарное право. Затянувшийся конфликт в Боснии и Герцеговине,

геноцид в Руанде и нынешний конфликт в Косове служат печальным напоминаем о том, что такая политика не стала достоянием прошлого.

На пороге нового тысячелетия давайте заглянем в будущее: можно ли сомневаться в том, что Женевские конвенции и впредь будут остро необходимы?

К сожалению, очень многое указывает на то, что необходимость в них сохранится. На развалинах, оставленных холодной войной, не возникло нового международного порядка, и период нестабильности, начавшийся с падением берлинской стены, еще далеко не закончился.

Таким образом, в будущем столетии приходится ожидать возникновения новых вооруженных конфликтов. Следует также ожидать, что число их жертв будет больше, нежели в прошлом хотя бы в результате роста населения и постоянного увеличения арсеналов, находящихся в распоряжении воюющих сторон.

В связи с трудностями кодификационного процесса, обусловленными тем, что международное сообщество насчитывает свыше ста восьмидесяти суверенных государств, коренной пересмотр Женевских конвенций в обозримом будущем представляется маловероятным. Да и необходимости в таком решительном шаге не предвидится. Нормы приняты, и они отвечают основным гуманитарным требованиям. При их добросовестном исполнении они дают жертвам самую надежную защиту, какая только возможна в условиях войны. Что действительно необходимо, так это обеспечить их эффективную имплементацию и надлежащее соблюдение.

Важный шаг в этом направлении был сделан 17 июля 1998 г., когда в Риме был принят Статут Международного уголовного суда. Суд будет компетентен судить тех, кто совершил военные преступления в любом качестве и во время любого конфликта, и выносить в их отношении приговоры. Это может только упрочить уважение Женевских конвенций и заставит потенциальных нарушителей крепко подумать, прежде чем совершить какое-либо зверство.

Войну всегда ведут отдельные лица, и устрашающее воздействие международных трибуналов не стоит недооценивать. Однако, по всей видимости, вероятность наказания виновных до окончания военных действий останется малой и в будущем. В большинстве случаев наказание за военные преступления последует только, когда вооруженная борьба прекратиться.

Далее, значительные нарушения международного гуманитарного права влекут за собой ответственность государства, т. е. правительства или высшего военного командования, которое приказывало подчиненным совершать такие нарушения или просто смотрело на них сквозь пальцы.

В связи с этим возникает вопрос о средствах, которые может использовать международное сообщество для того, чтобы заставить

государство, виновное в значительных нарушениях международного гуманитарного права, пересмотреть свое поведение.

Дипломатическое давление и резолюции международных организаций имеют определенное значение, однако могут оказаться недостаточными. Экономические санкции при условии, что они применяются добросовестно и при строгом контроле границ, способны оказать определенно давление на государство-нарушителя, но есть опасность того, что от них гораздо сильнее пострадает гражданское население, чем вооруженные силы или политическое руководство.

Последним доводом международного сообщества является, к сожалению, война. Конечно, можно утверждать, что Устав ООН разрешает применять силу против государства, совершающего значительные нарушения международного гуманитарного права, которые представляют собой угрозу миру, нарушение мира или прямой акт агрессии. Однако в таких случаях всегда возможно, что применение вооруженных сил причинит людям не меньше страданий, чем те нарушения, с которыми оно призвано покончить.

Вот каково печальное положение вещей на сегодняший день, обусловленное недостаточно развитым состоянием международного правового порядка, неотъемлемой частью которого является международное гуманитарное право.

"... если международное право в определенном смысле находится в точке исчезновения права, то право войны, возможно, еще более явно, находится в точке исчезновения международного права". Так писал сэр Герш Лаутерпахт, видный юрист и бывши судья Международного суда. (Hersch Lauterpacht. "The problem of the revision of the law of war", *The British Year Bok of International Law,* vol. XXIX, 1952, pp. 360—382, ad pp. 381—382). Несмотря на достойные упоминания попытки укрепить механизмы международного правопорядка, слова сэра Герша до сих пор остаются злободневными и, может быть, остануться таковыми до тех пор, пока новый международный порядок не поднимется на развалинах старого.

В заключение следует отметить, что Женевские конвенции от 12 августа 1949 г., несомненно, спасли тысячи тысяч жизней. Для миллионов жертв войны они стали щитом от варварского и негуманного обращения, лучом надежды среди ужасов насилия.

Их значение сохранится и в грядущем столетии.

Международное сообщество должно сплоченно бороться обеспечение соблюдения Конвенций, памятуя о том, что уважение человечекой жизни и достоинства даже в разгар войны есть краеугольный камень мира, примирения и цивилизованности, и что даже у войны есть пределы.

Избранная библиография

БЮНЬОН, Франсуа, Международный Комитет Красного Креста и Советский Союз (117—1991), МККК, Москва, 1998.

БЮНЬОН, Франсуа, "От окончания второй мировой войны к порогу третьего тысячелетия: деятельность Международного Комитета Красного Креста в период холодной войны и после ее окончания (1945—1995 гг.), Международный журнал Красного Креста, № 3, март-апрель 1995 г., сс. 255—275.

Best, Geoffrey, *War and Law since 1945,* Clarendon Press, Oxford, 1994, 454 pp.

BUGNION, Françiois, *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre,* ICRC, Geneva, December 1994, xliii & 1438 pp. (English translation to be published in 1999 by McMillan, London and New York).

DELORENZI, Simone, *Facxe aux impasses de l'action humanitaire internationale: La politique du CICR depuis la fin de la guerre froide,* ICRC, Geneva, 1997, 112 pp.

DRAPER, Gerald I.A.D., *The Red Cross Conventions,* Steves & Sons, London, 1958, ix & 228 pp.

FREYMOND, Jacques, *Guerres, Révolutions, Croix-Rouge: Réflexions sur le rôle du Comité international de la Croix-Rouge,* Graduate Institute of International Studies, Geneva, 1993, 682 pp.

GUTTERIDGE, Joyce A. C., "The Geneva Conventions of 1949", *the British Year Bok of International Law,* vol. XXVI, 1949, pp. 294—326.

HAUG, Hans, *Humanity for all: The International Red Cross and Red Crescent Movement,* Paul Haupt Publishers, Berne, Stuttgart and Vienna, and Henry Dunant Institute, Geneva, 1993, 682 pp.

LA PRADELLE, Paul de, *La Conférence diplomatique et les Nouvelles Convetnions de Genève du 12 août 1949,* Les Editions internationales, Paris, 1951, 424 pp.

PICTET, Jean S., "The new Geneva Conventions for the protection of war victims", *American Journal of International Law,* vol. 45, № 3, July 1951, pp. 463—475.

PICTET, Jean S., *Humanitarian Law and the Protection of War Victims,* A.W. Sijthoff, Leyden, and henry Dunant Institute, Geneva, 1975, 138 pp.

PICTET, Jean S., "The formation of itnernational humanitarian law", *International Revieww of the Red Cross,* № 244, January-February 1985, pp. 3—24.

PILLOUD, Claude, "An important anniversary: 1949—1969, The Geneva Conventions, Present position and prospects", *International Review of the Red Cross,* 3 101, August 1969, pp. 399—410.

SCHINDLER, Dietrich, "Die Anwendung der Genfer Rotkreuzabkommen seit 1949", *Annuaire suisse de droit international,* vol XXII, 1965, pp. 75—120.

9 июня 1999 г.

НОВЫЙ МЕЖДУНАРОДНЫЙ УГОЛОВНЫЙ СУД

Предварительная оценка

Мари-Клод РОБЕРЖ*

После многих лет непрерывных усилий и пяти недель напряженных и сложных переговоров 18 июля 1998 г. в Риме был принят и открыт для подписания Статут Международного уголовного суда (МУС). Это историческое событие представляет собой большой шаг вперед в борьбе против безнаказанности и за более строгое соблюдение международного гуманитарного права. Слишком долго можно было совершать зверства и пользоваться при этом полной безнаказанностью — такая ситуация позволяла преступникам продолжать свободно действовать подобным образом. Уголовный суд, национальный или международный, не сумеет положить конец преступлениям, однако он может явиться сдерживающим средством и, следовательно, сократить число жертв. Поэтому следует приветствовать достижения Римской конференции в надежде на то, что новый Суд сможет полностью выполнить свой мандат.

Цель данной статьи — дать предварительную оценку результатов Римской конференции с точки зрения современного международного гуманитарного права и деятельности МККК в защиту жертв войны.

Конечно, МККК активно участвует в оказании гуманитарной помощи и в операциях по защите во время вооруженных конфликтов. Более того, государства — участники Женевских конвенций 1949 г. предоставили ему мандат на работу по обеспечению более строгого соблюдения международного гуманитарного права всеми, на ком лежит обязательство его соблюдать, и содействовать его развитию. Соответственно с этим МККК приветствует любые шаги, направленные на выполнение обязательств по гуманитарному праву, будь то предупредительные действия, такие как обучение и подготовка, или репрессивные меры. Консультативная служба МККК оказывает государствам техническую помощь при принятии законодательства, необходимого для

---

*Мари-Клод Роберж является юридическим советником Юридического отдела МККК. Представляя МККК (который имел статус наблюдателя на Дипломатической конференции в Риме), она следила за обсуждением и принятием Статута Международного уголовного суда.

Настоящая статья отражает мнение автора и необязательно соответствует точке зрения МККК.

расследования предполагаемых военных преступлений и наказаний лиц, подозреваемых в них, как этого требуют Женевские конвенции.

По этой причине представители МККК приняли активное участие в проходивших в Нью-Йорке и Риме переговорах, касавшихся учреждения международного уголовного суда. Они выступали с заявлениями перед Подготовительным комитетом, Генеральной Ассамблеей ООН и Дипломатической конференцией в Риме по вопросам, напрямую связанным с мандатом МККК действовать в качестве хранителя международного гуманитарного права, и представили на заседании Подготовительного комитета в феврале 1997 г. рабочий документ, где перечислялись военные преступления, которые, по мнению МККК, должны подпадать под юрисдикцию Суда. Впоследствии был разработан письменный комментарий для объяснения и обоснования структуры и содержания этого рабочего документа. МККК также подготовил документ, озаглавленный "Действие с согласия государства *или* универсальная юрисдикция"[1], с подробным изложением прецедентов и событий, которые привели к признанию принципа универсальной юрисдикции в отношении военных преступлений, преступлений против человечности и геноцида, внеся, таким образом, конкретный вклад в переговорный процесс.

Первая оценка Статута, принятого Римской конференцией

На первый взгляд результаты Римской конференции являются положительными. Принятие Статута Международного уголовного суда, несомненно, представляет собой значительное событие в истории развития международного гуманитарного права и решающий вклад в дело его имплементации. Важно, однако, выйти за рамки этой общей оценки и рассмотреть результаты, достигнутые в Риме, более тщательно с точки зрения высказанных в документе, выражающем мнение МККК, соображений, не все из которых были учтены[2]. Соответственно, в центре данной оценки Статута будут находиться определения военных преступлений, в том числе предложение об установлении порога в этом отношении, автоматическая юрисдикция МУСа и роль его Прокурора.

Юрисдикция МУСа в отношении военных преступлений, совершенных во время международных и немеждународных вооруженных конфликтов

Хотя предлагаемый в статье 8 список военных преступлений не является исчерпывающим перечнем серьезных нарушений международного гуманитарного права, в нем все же содержится большое число преступлений[3]. Главным достижением в этом отношении является, конечно, включение (несмотря на некоторое сопротивление) пункта о

военных преступлениях, совершенных во время немеждународных вооруженных конфликтов.

Что касается конкретных преступлений, следует отметить, что Статут определяет изнасилование, обращение в сексуальное рабство, принуждение к проституции, принудительную беременность и принудительную стерилизацию как военные преступления. Набор или вербовка детей в возрасте до 15 лет в национальные вооруженные силы (или, в ситуации внутренних вооруженных конфликтов, в вооруженные группировки) или использование их для активного участия в боевых действиях также считаются военными преступлениями, подпадающими под юрисдикцию Суда.

а) Вызывает сожаление исключение из списка, принятого в Риме, некоторых военных преступлений[4]. Вот несколько примеров: нет положений о неоправданной задержке при репатриации военнопленных или гражданских лиц или о нападениях неизбирательного характера, затрагивающих гражданское население или гражданские объекты. Положение об использовании особо жестоких видов оружия было сокращено до минимума, поскольку оказалось трудно достичь консенсуса, в основном из-за выраженного некоторыми государствами желания включить в список запрещенных видов оружия ядерное оружие и сопротивления этому других. Соответственно, не были упомянуты ядерное, биологическое и ослепляющее лазерное оружие, а также противопехотные мины. МККК выступал в пользу включения общего положения, устанавливающего долгосрочное правило относительно запрещения средств и методов ведения войны, причиняющих чрезмерные повреждения или ненужные страдания или имеющих неизбирательный характер. Можно надеяться, что перечень запрещенных видов оружия будет расширен на первой Обзорной конференции.

б) Что касается военных преступлений, совершенных во время немеждународных вооруженных конфликтов, Статут, к сожалению, не включает запрет на умышленное создание ситуации голода среди гражданского населения, использование конкретных видов оружия или намеренное причинение широкомасштабного, долгосрочного и серьезного ущерба окружающей среде. Мы полагаем, что следует приложить больше усилий, чтобы дополнить перечень военных преступлений во время Обзорной конференции, которая должна состояться через семь лет после вступления Статута в силу. Это вполне вероятно, поскольку число государств — участников Дополнительных протоколов I и II от 1977 г. к Женевским конвенциям (в настоящее время 151 и 143, соответственно) продолжает расти, и этим государствам будет легче принять более полный перечень военных преступлений[5].

в) Вопрос о том, должен ли Суд иметь юрисдикцию только в отношении крупномасштабных военных преступлений или также и в отношении единичных преступных деяний, стал предметом продолжительного обсуждения. В настоящее время Статут предусматривает, что

Суд имеет юрисдикцию в отношении военных преступлений "в частности", когда они совершены в рамках плана или политики или при крупномасштабном их совершении. Другими словами, был установлен некий порог, однако он не исключает того, что Суд обладает полномочиями для расследования отдельных уголовных преступлений, что является похвальным решением.

г) Самое серьезное разочарование вызывает положение, относящееся конкретно к военным преступлениям. Статья 124 Статута предусматривает, что, став участником Статута, государство может заявить о том, что в течение семи лет после вступления Статута в силу оно не признает юрисдикции Суда в отношении военных преступлений, когда, как предполагается, преступления совершено его гражданами либо на его территории. Таким образом, для военных преступлений создается режим иной, чем тот, что предусмотрен для других преступлений, подпадающих под юрисдикцию Суда, и этим как бы подразумевается, что военные преступления являются не столь серьезными преступлениями, как другие основные преступления, упомянутые в Статуте. Однако международное право уже признает обязательство государств преследовать военных преступников в судебном порядке, вне зависимости от их национальности или места совершения преступления. Государства следует призывать к тому, чтобы они не делали подобного заявления, а данное положение в конечном счете следует исключить на Обзорной конференции.

Автоматическая юрисдикция в отношении четырех основных видов преступлений

После жарких дебатов государства наконец согласились принять следующий принцип — когда государство становится участником Статута, оно принимает юрисдикцию Суда в отношении четырех основных видов преступлений: геноцида, преступлений против человечности, военных преступлений и актов агрессии. Таким образом, Суд может осуществлять свою юрисдикцию, если государство, на территории которого было совершено соответствующее преступление или упущение, или государство, гражданином которого является лицо, подвергающееся судебному преследованию или в отношении которого ведется расследование, является участником Статута или приняло юрисдикцию Суда. Если, учитывая вышеуказанные условия, необходимо согласие государства, не являющегося участником Статута, это государство может сделать заявление о том, что оно принимает юрисдикцию Суда в отношении данного конкретного преступления.

Согласия государства не требуется, если Совет Безопасности передает дело прокурору в соответствии с главой VII Устава ООН. Совет

Безопасности может также потребовать, чтобы расследование или судебное преследование не начиналось или приостановилось на срок в 12 месяцев — период, который может быть продлен. Это можно сделать, только приняв соответствующую резолюцию согласно главе VII Устава ООН.

К сожалению, не было принято предложение предоставить Суду автоматическую юрисдикцию в случае, если государство, содержащее под стражей подозреваемых в преступлении, является участником Статута. На практике содержащее под стражей государство может сыграть важную роль в судебном преследовании военных преступников. Проиллюстрируем это следующим воображаемым сценарием. Лицо, подозреваемое в совершении военного преступления во время внутреннего вооруженного конфликта на территории государства *X* и являющееся гражданином этого государства, бежало в государство *Y*. Государство *X* не является участником Статута и отказывается признать юрисдикцию МУС по отношению к подозреваемому. При отсутствии автоматической юрисдикции Суд не смог бы предпринять никаких действий и судебное преследование стало бы возможно только в том случае, если бы Совет Безопасности передал дело прокурору или если бы государство *Y* хотело и могло предать подозреваемого своему суду[6]. Опять же лишь широкое признание Статута государствами помогло бы найти выход из этого тупика.

Вопрос о юрисдикции, конечно, был одним из самых сложных и важных. Хотя результат оказался положительным, он не приведет к явным практическим последствиям, пока большое число государств не ратифицирует договор, позволив, таким образом, Суду осуществлять его юрисдикцию, когда это будет необходимо.

Независимый прокурор

В Риме было достигнуто соглашение наделить прокурора полномочиями начинать расследование в отношении четырех основных видов преступлений *proprio motu* (по собственной инициативе). Когда прокурор решает, что существует разумное основание для начала расследования, он должен направить запрос в Палату предварительного производства для утверждения. Если Палата предварительного производства утверждает расследование, прокурор должен поставить в известность об этом все государства-участники и заинтересованные государства. В течение одного месяца с момента получения уведомления государство может сообщить прокурору о том, что оно расследует преступление или ведет судебное дело на национальном уровне, поэтому прокурору следует

предоставить рассмотрение дела властям государства. Однако прокурор может решить запросить решение Суда по вопросу юрисдикции или допустимости дела.

Найденное в Риме решение относительно полномочий прокурора начинать рассмотрение дела отражает компромисс между теми государствами, которые опасались получить перегруженного и "политизированного" прокурора, и теми, которые надеялись, что независимый прокурор послужит гарантией неполитического и эффективного Суда. Только время покажет, позволит ли контролирующая роль Палаты предварительного производства проводить расследование быстро.

Роль МККК после Римской конференции

После принятия Статута Международного уголовного суда необходимо сделать очень многое, чтобы Суда был полностью учрежден и стал работоспособен, поскольку остались нерешенными отдельные вопросы. Одна из таких нерешенных задач — это проект Приложения к Статуту, описывающий элементы состава различных преступлений, который должен помочь Суду при толковании и применении статей 6, 7 и 8, относящихся к геноциду, преступлениям против человечности и военным преступлениям[7]. Юристы МККК примут активное участие в этой работе, в частности в том, что касается элементов состава военных преступлений.

Ясно, что, для того чтобы работа Суда была по-настоящему эффективной, большое число государств должно ратифицировать Статут, и МККК, без сомнения, сыграет важную роль, убеждая правительства сделать это. Национальным обществам Красного Креста и Красного Полумесяца также было предложено содействовать ратификации Статута правительствами их стран.

Более того, учитывая принцип взаимодополняемости МУС и национальных уголовных судов, следует прилагать больше усилий для развития национальных законодательств для имплементации универсального обязательства предавать суду лиц, подозреваемых в военных преступлениях, где бы они ни находились. Несмотря на учреждение МУС, государства по-прежнему обязаны осуществлять свою уголовную юрисдикцию в отношении лиц, подозреваемых в совершении международных преступлений, поскольку Суд обладает юрисдикцией только в том случае, если подозреваемый не подвергался судебному преследованию в национальном суде. Это вполне может способствовать принятию государствами мер по имплементации обязательства преследовать военные преступления на национальном уровне. В данном

контексте Консультативная служба МККК продолжит предлагать государствам свою техническую помощь в принятии законодательства, необходимого для расследования военных преступлений и судебного преследования подозреваемых в них лиц.

Заключение

Можно надеяться, что новый Суд внесет значительный вклад в обеспечение большего уважения к международному гуманитарному праву и, таким образом, поможет уменьшить число жертв. Государства приглашаются стать участниками Статута Международного уголовного суда и принять все необходимые меры для обеспечения успешного начала деятельности Суда и эффективного его функционирования.

---

[1] Эти рабочие документы можно найти на web-странице МККК: www.icrc.org.

[2] См. выше, примечание 1.

[3] Полный список военных преступлений см. в статье 8 Статута (Приложение 1).

[4] См. статью 8, пункт 2*b* (xx), в Приложении 1.

[5] Последствия исключения из перечня отдельных военных преступлений или отход от текста, который был одобрен для Протоколов 1977 г., могут быть, однако, ограничены. Статья 10 Статута особо предусматривает, что "ничто в этой части [включающей определение военных преступлений] не должно истолковываться как каким бы то ни было образом ограничивающее ныне действующие или складывающиеся нормы международного права или наносящие им ущерб для целей, отличающихся от целей настоящего Статута".

[6] Это положение было бы применимо, если бы национальное законодательство государства *Y* предусматривало судебное преследование своим судом иностранных граждан за преступления, совершенные в другой стране. К настоящему времени лишь ограниченное число государств приняло подобное законодательство.

[7] Предложение, содержащее элементы состава этих преступлений, будет подготовлено Подготовительной комиссией, состоящей из представителей государств, подписавших Заключительный акт Конференции, и других специально приглашенных государств. Проект текста будет окончательно готов к июню 2000 г.

НОВЫЕ ДОГОВОРЫ В ОБЛАСТИ МЕЖДУНАРОДНОГО ГУМАНИТАРНОГО ПРАВА

Юрий КОРОБОВСКИЙ*

Введение

Международное гуманитарное право, применяемое в период вооруженных конфликтов, преследует две основные цели. Во-первых, нормы этого права направлены на защиту лиц, которые не принимают или прекратили принимать непосредственное участие в военных действиях. Международное гуманитарное право также предусматривает защиту гражданских объектов и объектов, имеющих важное значение для выживания гражданского населения. Во-вторых, международное гуманитарное право ограничивает право сторон в вооруженном конфликте выбирать средства и методы ведения военных действий, запрещая, в частности, применять оружие, способное причинить чрезмерные повреждения или излишние страдания или являющееся неизбирательным по своей природе.

Основными договорами в области международного гуманитарного права считаются четыре Женевские конвенции о защите жертв вооруженных конфликтов от 12 августа 1949[1] года и два Дополнительных протокола к ним от 8 июня 1977 года[2]. Однако международное гуманитарное право также включает целый ряд других соглашений, направленных на запрещение или ограничение применения конкретных видов оружия и методов ведения военных действий или защиту отдельных категорий объектов. Несколько таких соглашений было принято в течение последних пяти лет[3].

Последние изменения в сфере международно-правового регулирования применения отдельных видов обычного оружия связаны с принятием и вступлением в силу трех международных договоров: двух протоколов к Конвенции 1980 года о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие, — Протокола (IV) об ослепляющем лазерном оружии от 13 октября 1995 года и Протокола (II) о запрещении или ограничении применения мин, мин-ловушек и других устройств с поправками, внесенными 3 мая 1996 года, — и Конвенции о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопе-

*Магистр политологии, выпускник Московского государственного института международных отношений (1998 год).

хотных мин и об их уничтожении от 18 сентября 1997 года. Важным достижением в области международно-правовой защиты гражданских объектов стало принятие 26 марта 1999 года Протокола (II) к Гаагской конвенции о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта 1954 года.

С одной стороны, новые договоры в области международного гуманитарного права еще раз подтверждают основные гуманитарные принципы, прежде всего принцип, согласно которому участники вооруженного конфликта должны проводить различие между гражданским населением и лицами, участвующими в военных действиях, между гражданскими объектами и военными объектами, а также принцип, согласно которому право сторон в вооруженном конфликте выбирать методы и средства ведения войны не является неограниченным[4]. С другой стороны, эти договоры отражают некоторые новые тенденции в развитии международного гуманитарного права, которые мы постараемся выделить ниже.

1. Протокол (IV) об ослепляющем лазерном оружии от 13 октября 1995 года к Конвенции 1980 года о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие.

Протокол об ослепляющем лазерном оружии был принят 13 октября 1995 года на первой (Венской) сессии Конференции государств-участников по рассмотрению действия Конвенции 1980 года о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие[5]. Протокол об ослепляющем лазерном оружии стал четвертым по счету протоколом, прилагаемым к этой Конвенции[6].

Протокол запрещает применение одной из категорий лазерного оружия, а именно, лазерного оружия, "специально предназначенного для использования в боевых действиях исключительно или в том числе для того, чтобы причинить постоянную слепоту незащищенным органам зрения человека"[7]. Протокол запрещает также передачу такого оружия любым государствам или негосударственным образованиям.

Запрещения, предусмотренные Протоколом, не распространяются на лазерные системы, не предназначенные *специально* для причинения постоянной слепоты человеку, например, на лазерные системы, предназначенные для выведения из строя военного оборудования, включая оптическое, или лазеры, применяемые в системах целеуказания. Ослепление, вызванное использованием таких систем в военных целях, квалифицируется как "случайный или сопутствующий эффект" их правомерного применения[8]. Тем не менее, при использовании любых лазерных систем, независимо от их предназначения, государства-участники Протокола должны принимать все возможные меры предосторож-

ности с тем, чтобы избежать причинения постоянной слепоты незащищенным органам зрения человека[9].

Протокол об ослепляющем лазерном оружии конкретизирует принцип международного гуманитарного права, согласно которому запрещается использовать средства и методы ведения военных действий, способные причинить людям излишние страдания. Такая характеристика ослепляющего лазерного оружия подтверждена, в частности, в выводах совещаний экспертов по проблеме ослепляющего лазерного оружия, которые были проведены по инициативе Международного Комитета Красного Креста в 1989—1991 годах[10].

Протокол об ослепляющем лазерном оружии вступил в силу 30 июля 1998 года. На сегодняшний день участниками этого соглашения являются 39 государств.

Принятие Протокола об ослепляющем лазерном оружии стало важной вехой в развитии международного гуманитарного права. Впервые после принятия Санкт-Петербургской декларации 1868 года[11], оружие, способное причинить чрезмерные повреждения или излишние страдания, было запрещено международным правом еще до того, как оно получило широкое распространение. Более того, впервые в международном гуманитарном праве были одновременно запрещены применение и передача такого оружия[12].

В настоящее время сфера применения Протокола об ослепляющем лазерном оружии формально ограничивается вооруженными конфликтами международного характера[13]. Тем не менее, при принятии этого соглашения была достигнута общая договоренность о применении Протокола также в период внутренних вооруженных конфликтов[14]. На сегодняшний день 14 из 39 государств-участников Протокола об ослепляющем лазерном оружии сделали заявление о намерении применять Протокол в любых обстоятельствах[15].

2. Протокол (II) о запрещении или ограничении применения мин, мин-ловушек и других устройств к Конвенции 1980 года о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие, с поправками, внесенными 3 мая 1996 года.

Протокол (II) о запрещении или ограничении применения мин, мин-ловушек и других устройств с поправками[16] был принят 3 мая 1995 года на заключительной (Женевской) сессии Конференции по рассмотрению действия Конвенции 1980 года. Этот документ стал итогом сложного переговорного процесса, направленного на усиление международно-правового регулирования применения наземных мин — оружия, одной из основных характеристик которого с точки зрения международного гуманитарного права является неизбирательность действия[17].

Действие мин в большинстве случаев не может быть направлено

исключительно против участников военных действий или военных объектов. Неизбирательное воздействие мин, в особенности противопехотных мин, каждый день приносит смерть или увечья десяткам и сотням людей, в основном гражданским лицам. Действие мин во времени не может быть ограничено периодом вооруженного конфликта. Последствия безответственного применения мин постоянно дают о себе знать в мирное время, препятствуя экономическому восстановлению и развитию государств, деятельности гуманитарных организаций и т.д.[18]

Протокол (II) с поправками значительно усилил комплекс общих и специальных ограничений, касающихся мин, мин-ловушек и других устройств[19], предусмотренный Протоколом (II) в первоначальной редакции[20].

В отличие от остальных протоколов, прилагаемых к Конвенции 1980 года, сфера применения Протокола (II) с поправками включает не только международные вооруженные конфликты, но и вооруженные конфликты немеждународного характера[21].

По сравнению с Протоколом (II) в первоначальной редакции, Протокол (II) с поправками усилил общие ограничения на применение мин, мин-ловушек и других устройств. Помимо запрета на применение этих видов оружия против гражданского населения, запрещения неизбирательного применения и обязательства принимать меры предосторожности для защиты гражданского населения[22], Протокол (II) с поправками предусматривает запрет на применение и передачу[23]: (1) мин, мин-ловушек и других устройств, способных причинить чрезмерные повреждения или излишние страдания; (2) мин, мин-ловушек и других устройств, взрывающихся при обнаружении их миноискателем; (3) самодеактивирующихся мин, оснащенных элементом неизвлекаемости, который может быть приведен в действие после того, как сама мина утратила способность к функционированию[24].

В Протоколе (II) с поправками впервые в международном праве были предусмотрены специальные ограничения, касающиеся противопехотных мин[25]. Так, Протокол запрещает применение и передачу противопехотных мин, не поддающихся обнаружению[26]. Запрещается также применение противопехотных мин, не оснащенных механизмом самоуничтожения и самодеактивации[27], если только они не установлены в пределах промаркированных и огражденных минных полей, находящихся под наблюдением военного персонала[28].

Следует подчеркнуть, однако, что согласно Техническому приложению к Протоколу (II) с поправками, любое государство-участник может получить отсрочку от выполнения требований по обнаруживаемости, самоуничтожению и самодеактивации противопехотных мин на срок до 9 лет с момента вступления Протокола в силу для данного государства[29]. С одной стороны, эти положения учитывают реальные возможности государств по переоснащению запасов противопехотных мин и модернизации их производства. С другой стороны, возможность довольно

длительной отсрочки от выполнения важных с гуманитарной точки зрения обязательств неизбежно означает появление новых жертв противопехотных мин.

Протокол (II) с поправками запрещает передачу любых противопехотных мин государству, не связанному этим соглашением[30]. Следует также подчеркнуть, что никакие мины не могут быть переданы негосударственному образованию[31].

Что касается мин, не являющихся противопехотными, например, противотранспортных (противотанковых) мин, Протокол (II) с поправками запрещает применение этих мин, если они, "в той степени, в какой это осуществимо", не оснащены эффективным механизмом самоуничтожения или самонейтрализации и не имеют резервного механизма самодеактивации[32]. Протокол не предусматривает никаких иных специальных ограничений на применение таких мин[33].

Протокол (II) с поправками подтвердил запрещения, предусмотренные Протоколом (II) в первоначальной редакции в отношении мин-ловушек и других устройств, применение которых нарушает принцип международного гуманитарного права, запрещающий использовать вероломство в качестве метода ведения военных действий[34]. Так, при любых обстоятельствах запрещается применять мины-ловушки и другие устройства, которые каким-либо образом соединены или ассоциируются, в частности, с международно признанными защитными эмблемами, медицинским оборудованием, детскими игрушками, продуктами питания, предметами явно религиозного характера, произведениями искусства. Также запрещается применять мины-ловушки или другие устройства, изготовленные в форме кажущихся безвредными переносных предметов[35].

Протокол (II) с поправками содержит ряд важных новых положений, касающихся регистрации минных полей и их обезвреживания после окончания вооруженного конфликта. В отличие от Протокола (II) в первоначальной редакции, предусматривающего регистрацию лишь предварительно запланированных минных полей, Протокол (II) с поправками распространяет это обязательство на все минные поля, минные районы и отдельные мины[36]. Протокол (II) с поправками прямо предусматривает ответственность сторон в вооруженном конфликте за все применяемые ими мины, а также за их ликвидацию по окончании вооруженного конфликта[37].

Протокол (II) с поправками предусматривает обязательство сторон в вооруженном конфликте принимать меры по защите от воздействия мин сил и миссий Организации Объединенных Наций, региональных международных организаций, миссий Международного Комитета Красного Креста и некоторых других гуманитарных организаций, а также миссий по установлению фактов, учреждаемых в соответствии с положениями Женевских конвенций 1949 года или Дополнительных протоколов к ним 1977 года. Эти меры включают, например, ликвидацию или

обезвреживание мин в районе, где осуществляют свои функции силы или миссия, предоставление информации о минных полях и безопасных маршрутах и т.д.[38]

Протокол (II) с поправками включает ряд новых положений, касающихся вопросов сотрудничества государств в целях выполнения и имплементации этого соглашения на национальном уровне. Так, например, государства-участники могут обмениваться оборудованием и информацией, а также предоставлять друг другу техническую помощь в целях разминирования и осуществления предусмотренных Протоколом запрещений и ограничений[39]. Государства также должны проводить ежегодные консультации по всем вопросам, связанным с применением Протокола[40]. Государства обязаны принимать на национальном уровне законодательные и иные меры для предотвращения и пресечения нарушений Протокола (II) с поправками. В частности, они должны ввести в действие законодательство, предусматривающее уголовное преследование лиц, которые в период вооруженного конфликта совершили нарушения Протокола, повлекшие смерть или серьезные увечья. Государства-участники также обязаны ввести в действие военные инструкции и обеспечить подготовку личного состава вооруженных сил по вопросам применения Протокола[41].

Подводя итоги вышеизложенному, можно сделать вывод, что новая система регулирования применения мин, созданная Протоколом (II) с поправками, основывается прежде всего на комплексе сложных технических ограничений, которые подкреплены нормами, направленными на обеспечение эффективного выполнения Протокола. Протокол (II) с поправками не запрещает применение мин как таковое, а следовательно, не может предложить эффективное решение гуманитарного кризиса, вызванного применением этого вида оружия. По мнению некоторых экспертов, Протокол косвенно способствует разработке, производству и применению новейших типов мин, в частности, мин, оснащенных механизмами самоуничтожения и самодеактивации, в отношении которых устанавливается минимальные ограничения[42].

На заключительном пленарном заседании Конференции по рассмотрению действия Конвенции 1980 года, Международный Комитет Красного Креста прямо указал на неадекватность положений Протокола (II) с поправками, которые "вряд ли способны привести к значительному сокращению числа жертв мин среди гражданского населения"[43].

Тем не менее, значение Протокола (II) с поправками не следует недооценивать. С одной стороны, осознание недостаточности его положений привело к существенным изменениям в политике многих государств в области противопехотных мин, что в конечном итоге привело к заключению Оттавской конвенции о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении[44]. С другой стороны, для государств, участвующих в Протоколе (II) с поправками, но не присоединившихся к Оттавской

конвенции, Протокол остается важнейшим международным договором, который предусматривает минимум норм, регулирующих применение всех наземных мин, в том числе противопехотных.

Протокол (II) с поправками вступил в силу 3 декабря 1998 года. На сегодняшний день его участниками являются 36 государств.

3. Конвенция о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении от 18 сентября 1997 года.

Конвенция о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении стала отражением принципиально нового подхода к проблеме регулирования применения противопехотных мин. Смысл этого подхода состоял в отказе от введения каких-либо дополнительных ограничений в этой области и полном запрещении противопехотных мин как категории вооружений. Осознание необходимости такого подхода после неудовлетворительных результатов Конференции по рассмотрению действия Конвенции 1980 года дало начало так называемому "Оттавскому процессу"[45] — серии дипломатических инициатив и переговоров по выработке имеющего обязательную силу международного соглашения о полном запрещении противопехотных мин[46].

Такое соглашение было заключено 18 сентября 1997 года в Осло на Дипломатической конференции, посвященной вопросу о полном запрещении противопехотных мин во всем мире. Конвенция о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении была открыта для подписания в Оттаве[47] 3 и 4 декабря 1997 года, а с 5 декабря 1997 года и до ее вступления в силу 1 марта 1999 года — в штаб-квартире Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке.

Уникальность Оттавской конвенции состоит в том, что в ней впервые в международном гуманитарном праве предусматривается комплексное запрещение конкретного вида вооружений. Государства-участники этого договора обязуются "никогда и ни при каких обстоятельствах а) не применять противопехотные мины[48]; б) не разрабатывать, не производить, не приобретать иным образом, не накапливать, не сохранять и не передавать никому, прямо или опосредованно, противопехотные мины; в) не помогать, не поощрять и не побуждать никоим образом кого бы то ни было к осуществлению деятельности, запрещенной для государства-участника согласно настоящей Конвенции"[49].

Необходимо подчеркнуть, все обязательства, предусмотренные Оттавской конвенцией, должны соблюдаться как в период вооруженного конфликта международного или немеждународного характера, так и в мирное время, включая ситуации насилия внутри страны или иные чрезвычайные ситуации, которые в соответствии с международным гуманитарным правом не являются вооруженными конфликтами.

Оттавская конвенция предусматривает обязательство государств-участников уничтожить все противопехотные мины[50] за исключением некоторого их количества, абсолютно необходимого для целей разработки методов разминирования, обнаружения или уничтожения противопехотных мин и обучения этим методам[51]. Конвенция определяет также сроки выполнения этого обязательства. Так, все запасы противопехотных мин должны быть уничтожены в течение 4 лет[52], а противопехотные мины в заминированных районах — в течение 10 лет[53] после вступления Конвенции в силу для данного государства. Если государство не в состоянии завершить уничтожение противопехотных мин в заминированных районах в установленный срок, то он может обратиться к совещанию или конференции государств-участников с просьбой о выделении дополнительного времени (до 10 лет) для выполнения этого обязательства[54].

Примерно третья часть положений Оттавской конвенции посвящена вопросам международного сотрудничества[55], контроля за соблюдением Конвенции и ее имплементации на национальном уровне.

Одним из механизмов контроля за соблюдением Конвенции являются так называемые "меры транспарентности" — обмен информацией о конкретных шагах, принимаемых государствами для выполнения своих обязательств по этому соглашению. Так, каждое государство-участник Оттавской конвенции обязано ежегодно представлять Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций[56] для передачи другим государствам-участникам отчеты, в которых должна содержаться, в частности, информация о запасах противопехотных мин, находящихся под юрисдикцией или контролем данного государства, о состоянии национальных программ по уничтожению противопехотных мин, данные о технических характеристиках противопехотных мин, произведенных в прошлом, данные о всех районах, в которых установлены или предположительно установлены противопехотные мины, информация о мерах по защите населения от воздействия таких районов, сведения о мерах по имплементации положений Конвенции на национальном уровне[57].

Еще одним важным механизмом контроля за соблюдением Конвенции является процедура установления фактов нарушения ее положений. Любое государство-участник, имеющее основания предполагать, что другое государство-участник нарушает Конвенцию, может направить в его адрес "запрос о разъяснении". В случае отсутствия удовлетворительного ответа, этот вопрос о предполагаемых нарушениях может быть вынесен на рассмотрение совещания государств-участников, которое определяет целесообразность дальнейшего рассмотрения проблемы. Если требуется дальнейшее разъяснение, совещание государств-участников принимает решение о создании миссии по установлению фактов. Запрашиваемое государство обязано предоставить миссии доступ ко всем районам и объектам, где могут быть собраны факты, имеющие

отношение к предполагаемым нарушениям, а также доступ к лицам, которые могут предоставить информацию о таких нарушениях. Миссия по установлению фактов представляет доклад о результатах своих расследований совещанию государств-участников, которое может предложить меры по устранению нарушений Конвенции, если таковые действительно имеют место[58, 59].

Оттавская конвенция прямо предусматривает обязательство государств-участников принимать законодательные, административные и иные меры по имплементации на национальном уровне в целях предупреждения и пресечения ее нарушений. Эти меры должны включать, в частности, введение в действие уголовных санкций в отношении лиц, виновных в совершении нарушений Конвенции, причем юрисдикция государства должна распространяться на всех таких лиц, независимо от их гражданства и места совершения нарушения[60, 61].

Конвенция о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении вступила в силу 1 марта 1999 года. На сегодняшний день 135 государств подписали этот договор или присоединились к нему. 74 государства передали документы о ратификации, принятии, утверждении или присоединении, а 55 из них на настоящий момент являются государствами-участниками Конвенции[62]. Несмотря на то, что по различным причинам Оттавскую конвенцию не подписали государства, являющиеся крупнейшими производителями противопехотных мин[63], а также некоторые страны, серьезно затронутые гуманитарным кризисом, связанным с применением этого вида оружия[64], принятие и вступление в силу этого договора, без сомнения, представляет собой важный шаг в направлении решения задачи ликвидации противопехотных мин во всем мире[65].

Оттавская конвенция представляет собой уникальный пример бескомпромиссного и комплексного подхода к проблеме ограничения вооружений. Впервые в истории международного гуманитарного права государства заключили имеющее обязательную силу соглашение о полном запрещении и уничтожении широко распространенного смертоносного оружия, которое способно причинить чрезмерные повреждения и излишние страдания и которое является неизбирательным по своей сути.

4. Протокол (II) от 26 марта 1999 года к Гаагской конвенции о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта 1954 года.

26 марта 1999 года на Дипломатической конференции в Гааге[66] был принят второй Протокол к Гаагской конвенции о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта 1954 года[67]. Этот договор призван дополнить положения Гаагской конвенции 1954 года[68] новыми нормами, направленными, с одной стороны, на усиление защиты культурных ценностей в период вооруженного конфликта, и, с другой стороны, на обеспечение более эффективного выполнения государствами своих международных обязательств в этой области.

Система защиты культурных ценностей, предусмотренная Гаагской конвенцией 1954 года, включает два уровня: (I) общую защиту, которая предусматривает охрану культурных ценностей в мирное время и их уважение в период вооруженного конфликта и (II) специальную защиту культурных ценностей в период вооруженного конфликта. Протокол (II) не изменил принцип существования двух уровней защиты культурных ценностей, однако дополнил или модифицировал положения Гаагской конвенции 1954 года на базе обычных норм международного гуманитарного права, относящихся к защите гражданских объектов, и соответствующих положений Дополнительных протоколов 1977 года к Женевским конвенциям 1949 года.

Согласно Гаагской конвенции 1954 года, и Протоколу (II) к ней, обязательство уважать культурные ценности в период вооруженного конфликта не является абсолютным и обусловлено требованием "военной необходимости". Если Гаагская конвенция 1954 года допускает возможность отступления от этого обязательства в любом случае, когда "военная необходимость настоятельно потребует такого решения"[69], то Протокол (II) определяет конкретные условия, в которых допустимо такое отступление[70]. Так, в соответствии с Протоколом (II), ссылка на военную необходимость для оправдания совершения враждебного акта против культурных ценностей допускается только тогда, когда "эти культурные ценности по своему назначению превращены в военный объект[71], и нет никакой практически возможной альтернативы для получения равноценного военного преимущества, помимо того, которое можно получить в результате совершения враждебного акта против этого объекта"[72]. Данное положение основывается на двух принципах международного гуманитарного права: принципе проведения различия между гражданскими и военными объектами при осуществлении нападения, и принципе пропорциональности наносимого ущерба и получаемого при этом военного преимущества. Оба эти принципа кодифицированы в Дополнительном протоколе I 1977 года к Женевским конвенциям 1949 года[73].

Важным заимствованием из Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям являются также нормы Протокола (II) к Гаагской конвенции 1954 года, предусматривающие обязательство сторон в вооруженном конфликте принимать превентивные меры по защите культурных ценностей от последствий военных действий[74], а также меры предосторожности в ходе проведения военных операций[75].

Важным нововведением Протокола (II) является система "усиленной защиты" культурных ценностей в период вооруженного конфликта, которая призвана заменить реально не функционирующую систему "специальной защиты", предусмотренную Гаагской конвенцией 1954 года. В соответствии с Протоколом (II), под усиленную защиту могут быть взяты любые культурные ценности, если они отвечают следующим трем критериям: (1) "являются культурным наследием, имеющим ог-

ромное значение для человечества", (2) "охраняются, благодаря принятию на национальном уровне надлежащих правовых и административных мер" и (3) "не используются для военных целей или прикрытия военных объектов"[76, 77, 78].

Усиленная защита предоставляется культурным ценностям с момента их внесения в "Международный список культурных ценностей, находящихся под усиленной защитой"[79]. Решение о предоставлении статуса усиленной защиты[80], а также о приостановлении действия или отмене этого статуса[81] принимается исключительно на основе вышеупомянутых трех критериев Комитетом по защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта — новым органом, который учреждается в соответствии с Протоколом (II)[82].

Одними из наиболее важных положений Протокола (II) к Гаагской конвенции 1954 года являются нормы, касающиеся пресечения преступлений против культурных ценностей, совершенных в период вооруженного конфликта. Эти нормы отражают современную тенденцию развития международного гуманитарного права в направлении создания эффективной системы уголовного преследования лиц, виновных в совершении военных преступлений.

Протокол (II) к Гаагской конвенции 1954 года предусматривает перечень деяний, которые квалифицируются как "серьезные нарушения" и которые государства обязаны пресекать в уголовном порядке. К таким серьезным нарушениям относятся: (1) превращение культурных ценностей, находящихся под усиленной защитой, в объект нападения; (2) использование культурных ценностей, находящихся под усиленной защитой, или непосредственно прилегающих к ним мест для поддержки военных действий; (3) уничтожение или присвоение в крупных масштабах культурных ценностей, находящихся под защитой Гаагской конвенции 1954 года или Протокола (II) к ней; (4) превращение культурных ценностей, находящихся под защитой Гаагской конвенции 1954 года или Протокола (II) к ней, в объект нападения; (5) совершение актов кражи, грабежа или незаконного присвоения или актов вандализма, направленных против культурных ценностей, находящихся под защитой Гаагской конвенции 1954 года[83].

Государства-участники Протокола (II) обязаны ввести в действие законодательство, устанавливающее уголовную ответственность и наказания за совершение любого из вышеуказанных деяний. Протокол прямо предусматривает, что согласно общим принципам права и международного права личная уголовная ответственность может распространяться на "других лиц, помимо тех, кто непосредственно совершил деяние"[84]. Это замечание касается, в частности, лиц, отдавших приказ о совершении серьезных нарушений Протокола.

Каждое государство-участник Протокола (II) к Гаагской конвенции 1954 года должно установить свою юрисдикцию в отношении всех серьезных нарушений Протокола, когда они совершены на территории

или гражданами данного государства, а в отношении трех из пяти серьезных нарушений[85], также когда предполагаемый преступник, независимо от его гражданства и места совершения деяния, находится на территории данного государства[86]. Эти же три серьезные нарушения Протокола должны рассматриваться как преступления, не препятствующие выдаче лиц, виновных в их совершении[87].

Необходимо подчеркнуть, что сферу применения Гаагской конвенции 1954 года и Протокола (II) к ней включает как международные, так и внутренние вооруженные конфликты[88]. Следовательно, положения, касающиеся уголовного преследования лиц, виновных в совершении серьезных нарушений Протокола, применяются независимо от того, были ли эти деяния совершены в период международного или внутреннего вооруженного конфликта. Такой подход еще раз подтверждает современную тенденцию развития международного гуманитарного права в направлении установления ответственности за военные преступления независимо от типа вооруженного конфликта, в период которого они были совершены[89].

Протокол (II) к Гаагской конвенции о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта 1965 года открыт для подписания государствами с 17 мая до 31 декабря 1999 года. С 1 января 2000 года государства могут присоединиться к этому договору. Протокол вступит в силу через 3 месяца после того, как 20 государств передадут документы о ратификации, принятии, одобрении Протокола или о присоединении к нему.

Заключение

Новые договоры в области международного гуманитарного права еще раз подтверждают основополагающие гуманитарные принципы, касающиеся защиты гражданского населения и гражданских объектов и ограничивающие право сторон в вооруженном конфликте выбирать средства и методы ведения военных действий.

Эти соглашения отражают также современные тенденции в развитии международного гуманитарного права. Среди таких тенденций следует особо выделить (1) тенденцию к полному запрещению средств и методов ведения войны, нарушающих основные гуманитарные принципы, (2) тенденцию к созданию на национальном и международном уровнях эффективной системы уголовного преследования и наказания лиц, виновных в совершении серьезных нарушений международного гуманитарного права, и (3) тенденцию к применению одних и тех же норм и принципов в отношении международных и немеждународных вооруженных конфликтов.

В заключение следует подчеркнуть, что сам по себе факт принятия и вступления в силу новых международных договоров не может служить

гарантией их выполнения. Не может служить такой гарантией и количество государств, участвующих в этих соглашениях. Эффективность международного права в целом и международного гуманитарного права в частности в значительной степени зависит от функционирования механизмов его имплементации на национальном уровне. Иными словами, государства должны принимать меры законодательного, административного или практического характера для конкретизации на национальном уровне норм и принципов, предусмотренных в соответствующих международных соглашениях. Большинство новых договоров в области международного гуманитарного права содержит положения, прямо предусматривающие соответствующее обязательство государств.

---

[1] Женевская конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях от 12 августа 1949 года (Первая Женевская конвенция); Женевская конвенция об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море от 12 августа 1949 года (Вторая Женевская конвенция); Женевская конвенция об обращении с военнопленными от 12 августа 1949 года (Третья Женевская конвенция); Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны от 12 августа 1949 года (Четвертая Женевская конвенция).

[2] Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов, (Дополнительный протокол I) от 8 июня 1977 года; Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера, (Дополнительный протокол II) от 8 июня 1977 года.

[3] Помимо рассматриваемых ниже новых договоров в области международного гуманитарного права, в число его источников входят, например, Гаагская конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта от 14 мая 1954 года; Конвенция о запрещении разработки, производства, и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсичного оружия и об их уничтожении от 10 апреля 1972 года; Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду от 10 декабря 1976 года; Конвенция о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие, от 10 октября 1980 года; Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении от 13 января 1993 года.

[4] Эти принципы кодифицированы, в частности, в статьях 35 и 48 Дополнительного протокола (I) 1977 года к Женевским конвенциям 1949 года. Следует также подчеркнуть, что данные принципы имеют характер обычных норм меж-

дународного гуманитарного права, имеющих обязательную силу для всех государств без исключения; см., например, United Nations General Assembly Resolution 2444, U.N.GAOR, 23rd session, supp. No. 18, United Nations Documents A/721 (1968). Подробнее по этому и другим общим вопросам международного гуманитарного права см., *Бори Ф.* Возникновение и развитие международного гуманитарного права. — М.: МККК, 1994; *Гассер Х.-П.* Международное гуманитарное право. Введение. — М.: МККК, 1995; *Нахлик С.* Краткий очерк международного гуманитарного права. — М.: МККК, 1993; *Пикте Ж.* Развитие и принципы международного гуманитарного права. — М.: МККК, 1993; Abi-Saab R., *The "general principles" of humanitarian law according to the International Court of Justice,* Offprint from the International Review of the Red Cross, July-August 1987, ICRC, Geneva, 1988; Aubert M., *The International Committee of the Red Cross and the problem of excessively injurious or indiscriminate weapons,* Offprint from the International Review of the Red Cross, November-December 1990, ICRC, Geneva, 1991; David E., *Principes de droit des conflits armés,* Bruxelles, Bruylant, 1999; Kalshoven F., *Constraints on the waging of war,* ICRC, Geneva, 1987; Meyrowitz H., *The principle of superfluous injury or unnecesary suffering. From the Declaration of St.Petersburg of 1868 to Additional Protocol I of 1977,* Offprint from the International Review of the Red Cross, March-April 1994, ICRC, Geneva, 1994; *The SIrUs Project: Towards a determination of which weapons cause "superfluous injury or unnecessary suffering",* Edited by Coupland R.M., ICRC, Geneva, 1997.

[5] Конференция проходила в 3 этапа: с 25 сентября по 13 октября 1995 года в Вене, с 15 по 19 января 1996 года и с 22 апреля по 3 мая 1996 года в Женеве.

[6] Конвенция о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими повреждения или имеющими неизбирательное действие, была принята 10 октября 1980 года и вступила в силу 2 декабря 1983 года. Этот договор часто называют "рамочным" соглашением. Сама Конвенция создает правовую основу применения прилагаемых к ней протоколов, предусматривает механизм принятия поправок к ним, а также механизм принятия новых протоколов, но не содержит норм, регулирующих применения конкретных видов обычного оружия. Такие нормы предусмотрены в протоколах к Конвенции. Помимо Протокола (IV) об ослепляющем лазерном оружии к Конвенции прилагаются еще три протокола: Протокол (I) о необнаруживаемых осколках; Протокол (II) о запрещении или ограничении применения мин, мин-ловушек и других устройств; Протокол (III) о запрещении или ограничении применения зажигательного оружия. О Конвенции 1980 года см., Aubert M., *The International Committee of the Red Cross and the problem of excessively injurious or indiscrimintate weapons,* Offprint from the International Review of the Red Cross, November-December 1990, ICRC, Geneva, 1991; Sandoz Y., *Prohibitions or restrictions on the use of certain conventional weapons. United Nations Conference on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons. Final act of the Conference,* Offprint from the International Review of the Red Cross, January-February 1981, ICRC, Geneva, 1981.

[7] Статья 1.

[8] Статья 3.

[9] Согласно статье 2 Протокола такие меры предосторожности включают соответствующую подготовку вооруженных сил и другие практические меры.

[10] См. *Blinding weapons. Reports of the meetings of experts convened by the International Committee of the Red Cross on battlefield laser weapons (1989—1991),* ICRC, Geneva, 1993; см. также *Досвальд-Бек Л.* Новый протокол об ослепляющем лазерном оружии. — "МЖКК", No. 10, май-июнь 1996. — с. 285—321.

[11] Декларация об отмене употребления взрывчатых и зажигательных пуль от 29 ноября 1868 года.

[12] Следует, однако, заметить, что Протокол об ослепляющем лазерном оружии не предусматривает ограничений на разработку, производство и накопление запасов такого оружия.

[13] См. статью 1 Конвенции 1980 года.

[14] По этому вопросу см., в частности, *Досвальд-Бек Л.* Новый протокол об ослепляющем лазерном оружии. — "МЖКК", No. 10, май-июнь 1996. — с. 303; David E., *Principes de droit des conflits armés,* Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 345.

[15] См. Doc. CCW/CONF.I/16 Part I). — http://www.un.org/Depts/Treaty/final/ts2/newfiles/part_boo/xxvi_boo/xxvi_2.html.

[16] Далее "Протокол (II) с поправками".

[17] О Конференции по рассмотрению действия Конвенции 1980 года и проблеме правового регулирования применения мин см., в частности, серию статей, опубликованных в Международном журнале Красного Креста (далее "МЖКК"), No. 5, июль-август 1995. См. Также Doswald-Beck L., Herby P., "Land Miñes: a Critical Examination of Existing Legal Instruments", *UNIDIR Newsletter,* No. 28/29, 1995; *Report of the International Committee of the Red Cross for the Review Conference of the 1980 United Nations Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons which May be Deemed to be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effect,* Offprint from the International Review of the Red Cross, March-April 1994, ICRC, Geneva, 1994.

[18] О военных и гуманитарных аспектах применения наземных мин, в том числе, противопехотных мин, см., в частности, *Парлоу А.* К всеобщему запрещению мин. — "МЖКК", No. 5, июль-август 1995. — с. 479—505; *Уильямс Дж.* Мины и меры по их ликвидации. — Там же. — С. 458—478; Cauderay G.G., "Anti-personnel mines", *Interntional Review of the Red Cross,* July-Aug. 1993, No. 295, pp. 273—287; Russbach R., "Anti-personnel mines: A disgrace for humanity", *International Review of the Red Cross,* No. 292, Jan.-Feb. 1993, pp. 57—58; *Anti-personnel landmines: friend or foe? A study of the military use and effectiveness of anti-personnel mines,* ICRC, Geneva, 1997; *Report of the International Committee of the Red Cross for the Review Conference of the 1980 Unted Nations Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons which May be Deemed to be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects,* Offprint from the International Review of the Red Cross, March-April 1994, ICRC, Geneva, 1994; *Symposium on anti-personnel mines, Montreus, 21—23 April 1993. Report,* ICRC, Geneva, 1993.

[19] Согласно определениям, приведенным в статье 2 Протокола (II) с поправками, "мина" означает боеприпас, устанавливаемый под землей, на земле или вблизи земли и предназначенный для взрыва от присутствия, близости, или

контакта человека или транспортного средства"; "мина-ловушка" означает любое устройство или материал, которые предназначены для того, чтобы убивать или наносить повреждения, и которые срабатывают неожиданно, когда человек прикасается или приближается к кажущемуся безвредным предмету или совершает действие, кажущееся безопасным"; "другие устройства" означают боеприпасы и устройства, включая самодельные взрывные устройства, которые предназначены для того, чтобы убивать или наносить повреждения или ущерб, и которые приводятся в действие вручную, с помощью дистанционного управления или автоматически по истечении определенного промежутка времени".

[20] Протокол (II) о запрещении или ограничении применения мин, мин-ловушек и других устройств в первоначальной редакции был принят 10 октября 1980 года одновременно с Конвенцией 1980 года. Следует подчеркнуть, что принятие и вступление в силу Протокола (II) с поправками не повлияло на правовой статус Протокола (II) в первоначальной редакции. Оба договора остаются в силе в течение неопределенно долгого времени, причем государства-участники Протокола (II) в первоначальной редакции и государства-участники Протокола (II) с поправками в своих отношениях связаны Протоколом (II) в первоначальной редакции.

[21] Статья 1, пункт 2.

[22] Эти три общие ограничения также предусмотрены статьей 3 Протокола (II) в первоначальной редакции.

[23] Согласно пункту 1 a) статьи 8 Протокола (II) с поправками запрещается передача любых мин, применение которых запрещено.

[24] Статья 3.

[25] Согласно пункту 3 статьи 2 Протокола (II) с поправками, "противопехотная мина" означает мину, которая предназначена главным образом для взрыва от присутствия, близости или контакта человека и которая обеспечивает вывод из строя, нанесение повреждения или смертельное поражение одного или нескольких человек". Следует подчеркнуть, что слова "главным образом", включенные в это определение, в принципе позволяют исключить из категории противопехотных мин так называемые мины "двойного назначения", предназначенные в равной степени для поражения людей и транспортных средств. По этому вопросу см., в частности, *Херби П.* Третье заседание Конференции по рассмотрению действия Конвенции ООН о конкретных видах обычного оружия (Женева, 22 апреля — 3 мая 1996 г.). — "МЖКК", No. 10, май-июнь 1996. — с. 393—394.

[26] Статья 4 Протокола и пункт 2 Технического приложения.

[27] Согласно пункту 3 a) Технического приложения, механизм самоуничтожения должен обеспечивать уничтожение мины в течение 30 дней после ее установки с вероятностью 10 %; резервный элемент самодеактивации должен обеспечивать приведение в неработоспособное состояние мины, которая не подверглась самоуничтожению, в течение 120 дней с вероятностью 99,9 %.

[28] Статья 5, пункт 2 a) и статья 6, пункт 2 Протокола.

[29] Пункты 2 c) и 3 c) Технического приложения.

[30] Статья 8, пункт 1 c).

[31] Статья 8, пункт 1 b).

[32] Статья 6, пункт 3.

[33] Подробнее по этому вопросу см. *Херби П.* Третье заседание Конференции по рассмотрению действия Конвенции ООН о конкретных видах обычного оружия (Женева, 22 апреля — 3 мая 1996 г.). — "МЖКК", No. 10, май-июнь 1996. — С. 396.

[34] Этот принцип закреплен в статье 37 Дополнительного протокола I 1977 года к Женевским конвенциям 1949 года.

[35] Статья 7.

[36] Статья 9.

[37] Статья 3, пункт 2 и статья 10.

[38] Статья 12.

[39] Статья 11.

[40] Статья 13.

[41] Статья 14.

[42] См., например, *Херби П.* Третье заседание Конференции по рассмотрению действия Конвенции ООН о конкретных видах обычного оружия (Женева, 22 апреля — 3 мая 1996 г.). — "МЖКК", No. 10, май-июнь 1996. — с. 397—398.

[43] Цит. по *Херби П.* Третье заседание Конференции по рассмотрению действия Конвенции ООН о конкретных видах обычного оружия (Женева, 22 апреля — 3 мая 1996 г.). — "МЖКК", No. 10, май-июнь 1996. — с. 396.

[44] См. ниже.

[45] По месту проведения первой конференции государств, выступающих за полное запрещение противопехотных мин (Международная конференция по выработке стратегии "К глобальному запрещению противопехотных мин", Оттава, 3—5 октября 1996 года).

[46] Об Оттавском процессе см., в частности, *Херби П.* 1997 год: будет ли подписан договор о запрещении противопехотных мин? — "МЖКК", No. 15, март-апрель 1997. — С. 222—228; *Expert Meeting on the Convention for the Prohibition of Anti-personnel Mines, 12—14 February 1997, Vienna, Austria, Statement of the International Committee of the Red Cross, 12 February 1997,* ICRC, Geneva, 1997.

[47] Отсюда название "Оттавская конвенция".

[48] Следует подчеркнуть, что в отличие от Протокола (II) с поправками к Конвенции 1980 года, понятие "противопехотная мина" по смыслу Оттавской конвенции включает также мины двойного назначения (см. пункт 1 статьи 2 Оттавской конвенции, а также сноску 26). По этому вопросу см., в частности, *Expert Meeting on the Convention for the Prohibition of Anti-personnel Mines, 12—14 February 1997, Vienna, Austria, Statement of the International Committee of the Red Cross, 12 February 1997,* ICRC, Geneva, 1997.

[49] Статья 1, пункт 1.

[50] Статья 1, пункт 2.

[51] Статья 3, пункт 1.

[52] Статья 4.

[53] Статья 5, пункт 1. По смыслу Конвенции, это обязательство распространяется также на заминированные районы, находящиеся на оккупированной территории.

[54] Статья 5, пункты 3—6.

[55] Вопросы международного сотрудничества в целях выполнения Конвенции

были главной темой Первого совещания государств-участников, которое состоялось 3—7 мая 1999 года в Мапуто (Мозамбик); см. http:/www.un.org/Depts/DPKO/maputo.

[56] Депозитарий Конвенции.

[57] Статья 7.

[58] В исключительных случаях такие меры могут включать "задействование соответствующих процедур, предусмотренных международным правом", например, передачу вопроса на рассмотрение Совета Безопасности ООН.

[59] Статья 8.

[60] Иными словами, в отношении нарушений Конвенции должен быть предусмотрен принцип универсальной юрисдикции.

[61] Статья 9.

[62] 1 марта 1999 года Конвенция вступила в силу лишь для первых 40 государств, сдавших документы о ратификации, принятии, утверждении или присоединении. Для всех остальных государств, Конвенция вступает в силу в первый день шестого месяца, считая с даты передачи этим государством соответствующих документов.

[63] В том числе Россия, США, КНР.

[64] Среди них Афганистан, Ирак, Сомали, Эритрея.

[65] Среди государств-участников Оттавской конвенции и государств, подписавших ее, есть страны, где проблема противопехотных мин стоит сегодня особенно остро, среди них Ангола, Босния и Герцеговина, Камбоджа, Мозамбик, Сальвадор, Судан, Хорватия, Эфиопия.

[66] Дипломатическая конференция по Второму протоколу к Гаагской конвенции о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта 1954 года, Гаага, 15—26 марта 1999 года. Обзор пленарных заседаний Конференции см. http://www.unesco.org/culture/leglprotection/war/html_eng/precis.htm

[67] Далее "Протокол (II)".

[68] О Гаагской конвенции о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта от 14 мая 1954 года см., в частности, Boylan P., *Review of the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict (The Hague Convention of 1954),* Paris UNESCO, 1993; Nahlik S., "Protection des beins culturels", *Les dimensions internationales du droit humanitaire,* Pedone — Institut Henry Dunant — UNESCO, 1986, p. 237—249; Toman J., *La protection des beins culturels en cas de conflit armé,* Paris, UNESCO, 1994; Toman J., "La protection des biens culturels dans les conflits armés internationaux; cadre juridique et institutionnel", Tiré à part des *Etudes et essais sure le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet,* Genève — La Haye, CICR — Hijhoff, 1984, p. 559—580.

[69] Статья 4, пункт 2 Конвенции.

[70] Статья 6 Протокола (II).

[71] Определение понятия "военный объект" в статье 1 Протокола (II) к Гаагской конвенции 1954 года дословно воспроизводит определение, содержащееся в статье 52 Дополнительного протокола I 1977 года к Женевским конвенциям 1949 года: "объект, который в силу своего характера, расположения, назначения или использования вносит эффективный вклад в военные действия, и полное или частичное разрушение, захват или нейтрализация которого при

существующих в данный момент обстоятельствах дает явное военное преимущество". Небезынтересно заметить, что Женевские конвенции 1949 года не содержат положений о защите культурных ценностей, а Гаагская конвенция 1954 года нигде не упоминает об их гражданском характере. Впервые в международном гуманитарном праве защита культурных ценностей как объектов гражданского характера была предусмотрена именно в Дополнительных протоколах 1977 года к Женевским конвенциям 1949 года (см. статью 53 Дополнительного протокола I и статью 16 Дополнительного протокола II).

[72] Статья 6, пункт а).

[73] См., статью 48 и статью 57, пункт 2 b) Дополнительного протокола (I) 1977 года к Женевским конвенциям 1949 года.

[74] Такие меры включают, например, заблаговременную эвакуацию культурных ценностей из мест, находящихся вблизи военных объектов, неразмещение военных объектов вблизи культурных ценностей и т.д. (см. статью 8 Протокола (II) к Гаагской конвенции 1954 года и статью 58 Дополнительного протокола (I) 1977 года к Женевским конвенциям 1949 года).

[75] Эти меры включают, в частности, предварительную проверку характера объекта нападения, ограничения в выборе средств и методов ведения военных действий, соблюдение принципа пропорциональности наносимого ущерба и получаемого при этом военного преимущества (см. статью 7 Протокола (II) к Гаагской конвенции 1954 года и статью 57 Дополнительного протокола (I) 1977 года к Женевским конвенциям 1949 года).

[76] Статья 10.

[77] Согласно Гаагской конвенции 1954 года, основными критериями для предоставления специальной защиты являются (1) удаленность культурных ценностей от важных военных объектов и (2) неиспользование их в военных целях (см. статью 8, пункт 1 Конвенции). На сегодняшний день статус специальной защиты был формально предоставлен лишь девяти объектам.

[78] Согласно статье 13 Протокола (II) культурные ценности, находящиеся под усиленной защитой, могут быть подвергнуты нападению, когда они используются для поддержки военных действий и тем самым становятся военными объектами, но лишь в том случае, если а) нападение является единственно возможным средством прекратить использование культурных ценностей в военных целях, б) приняты все меры предосторожности при выборе средств и методов нападения, в) приказ о нападении отдается на высшем оперативном уровне командования, делается эффективное заблаговременное предупреждение о нападении и дается разумный период времени для того, чтобы противник прекратил неправомерное использование культурных ценностей.

[79] Пункт 11 статьи 11.

[80] Статья 11.

[81] Статья 14.

[82] Статья 24. В состав Комитета входят 12 государств-участников Протокола, избираемых на 4 года. Помимо предоставления статуса усиленной защиты и ведения "Международного списка культурных ценностей, находящихся под усиленной защитой", в функции Комитета входит, в частности, разработка

руководящих принципов имплементации Протокола, а также контроль за его имплементацией на национальном уровне (см. статью 27).

[83] Статья 15, пункт 1. Следует заметить, что Гаагская конвенция 1954 года не содержит конкретного перечня нарушений, однако предусматривает общее обязательство государств-участников "принимать в рамках своего уголовного законодательства все меры, необходимые для того чтобы были выявлены и подвергнуты уголовным или дисциплинарным санкциям лица, независимо от их гражданства, нарушившие и приказавшие нарушить Конвенцию" (статья 28).

[84] Статья 15, пункт 2.

[85] (1) превращение культурных ценностей, находящихся под усиленной защитой, в объект нападения; (2) использование культурных ценностей, находящихся под усиленной защитой, или непосредственно прилегающих к ним мест для поддержки военных действий; (3) уничтожение или присвоение в крупных масштабах культурных ценностей, находящихся под защитой Гаагской конвенции 1954 года или Протокола (II) к ней.

[86] Иными словами, в отношении этих трех деяний должен быть предусмотрен принцип универсальной юрисдикции.

[87] Статья 18.

[88] Статья 19 Конвенции и статья 22 Протокола (II).

[89] Дополнительный протокол I 1977 года к Женевским конвенциям 1949 года предусматривает в перечне "военных преступлений" (при соблюдении определенных условий) умышленное "превращение ясно опознаваемых исторических памятников, произведений искусства или мест отправления культа, которые являются культурным или духовным наследием народов и которым предоставляется особая защита, в объект нападения, в результате чего им наносятся большие разрушения" (см. статью 85, пункт 4 d). По смыслу Дополнительного протокола I, государства должны пресекать данное серьезное нарушение в уголовном порядке лишь в том случае, если оно было совершено в ходе международного вооруженного конфликта. Статут Международного уголовного суда, принятый 17 июля 1998 года, также предусматривает ответственность за "умышленное нанесение ударов по зданиям, предназначенным для целей религии, образования, искусства, науки (...), историческим памятникам (...), при условии, что они не являются военными целями". Согласно Статуту ответственность за совершение этого деяния наступает независимо от того, совершено ли оно в период международного или внутреннего вооруженного конфликта (см. статью 8, пункты b) ix) и d) iv)).

МЕРЫ, ПРИНИМАЕМЫЕ ГОСУДАРСТВАМИ НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ В ЦЕЛЯХ ВЫПОЛНЕНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ, ВЫТЕКАЮЩИХ ИЗ ДОГОВОРОВ ПО МГП, И РОЛЬ КОНСУЛЬТАТИВНОЙ СЛУЖБЫ МЕЖДУНАРОДНОГО КОМИТЕТА КРАСНОГО КРЕСТА (МККК)[1]

Пьер А П Р А К С И Н*

Введение

Наиболее важные нормы международного гуманитарного права содержатся в четырех Женевских конвенциях 1949 г.[2] о защите жертв войны и Дополнительных протоколах к ним 1977 г.[3] Эти договоры имеют универсальный характер[4]. В число источников международного гуманитарного права входит также целый ряд других международных соглашений, направленных прежде всего на ограничение средств и методов ведения войны[5, 6]. Не вызывает сомнений, что участие как можно большего числа государств в этих договорах будет способствовать соблюдение норм международного гуманитарного права в случае вооруженного конфликта. Тем не менее, сам факт участия государств не означает, что все принципы, предусмотренные этими договорами, будут автоматически применяться.

Большая часть положений международного гуманитарного права является нормами прямого действия (самоисполнимыми нормами), для применения которых не требуется принятия никаких особых мер. Тем не менее, некоторые положения Женевских конвенций, Дополнительных протоколов к ним, равно как и других договоров в области международного гуманитарного права, не являются самоисполнимыми. Для того, чтобы такие нормы могли эффективно применяться, государства должны принять меры по имплементации, т.е. особые меры правового или практического характера для конкретизации на национальном уровне принципов и норм соответствующих соглашений по международному гуманитарному праву.

Обязательство государств-участников Женевских конвенций и Дополнительных протоколов к ним принимать меры по имплементации

*Делегат-юрист, Московская региональная делегация МККК.

вытекает из обычного принципа *pacta sunt servanda,* т.е. принципа добросовестного выполнения государствами своих международно-правовых обязательств[7]. Статья 1, общая для четырех Женевских конвенций, прямо предусматривает, что *"Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются при любых обстоятельствах соблюдать и заставлять соблюдать"* Конвенции, а статья 80 Дополнительного протокола I предусматривает, что:

"1. Высокие Договаривающиеся Стороны и стороны, находящиеся в конфликте, без промедления принимают все необходимые меры по выполнению обязательств, возлагаемых на них Конвенциями и настоящим Протоколом.

2. 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".

Меры по имплементации должны приниматься государствами уже в мирное время[8] с тем, чтобы в случае вооруженного конфликта несамоисполнимые нормы международного гуманитарного права могли начать действовать незамедлительно. Может сложиться впечатление, что в мирное время не следует уделять внимания нормам, регулирующим правоотношения в период вооруженных конфликтов. Однако если не предпринимать никаких шагов по имплементации международного гуманитарного права в мирное время, то нельзя ожидать, что в случае вооруженного конфликта его положения действительно будут соблюдаться. Женевские конвенции и Дополнительные протоколы к ним прямо указывают на обязательство государств принимать соответствующие меры уже в мирное время[9].

Многочисленные исследования по вопросам имплементации международного гуманитарного права на национальном уровне, проведенные Международным Комитетом Красного Креста[10] в 1980-х годах, продемонстрировали, что лишь небольшое число государств предпринимает достаточно усилий в этой области[11].

Идя навстречу пожеланиям государств и следуя рекомендациям, принятым на различных международных форумах, в том числе на XXVI Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца в 1995 г.[12], МККК активизировал свою деятельность в сфере оказания государствам поддержки в вопросах имплементации международного гуманитарного права на национальном уровне[13]. Для этого в 1995 году МККК создал Консультативную службу по международному гуманитарному праву[14], в задачи которой входит поддержка участия государств в договорах по международному гуманитарному праву и оказание им содействия в области имплементации положений этих договоров на национальном уровне.

Ниже будут рассмотрены некоторые наиболее важные меры по имплементации международного гуманитарного права (I), а также роль

Консультативной службы в поддержке усилий, предпринимаемых в области подготовки и принятия таких мер, в частности, в государствах Восточной Европы и Центральной Азии (II).

(I). Меры по имплементации международного гуманитарного права

На основе Женевских конвенций и Дополнительных протоколов к ним можно выделить около 40 мер по имплементации, которые должны быть приняты государствами на национальном уровне[15]. Некоторые из них можно отнести к числу приоритетных, учитывая их решающее значение для соблюдения международного гуманитарного права и для защиты жертв вооруженных конфликтов. Речь идет, в частности, о таких мерах, как принятие законодательства, предусматривающего уголовные санкции за серьезные нарушения международного гуманитарного права ("военные преступления"), принятие нормативно-правовых актов, обеспечивающих защиту эмблем красного креста и красного полумесяца, распространение знаний о международном гуманитарном праве.

Осуществление комплекса мер по имплементации предполагает принятие законов, иных нормативных актов, разработку учебных программ, создание специальных структур, набор и подготовку персонала и т.д. Своевременное принятие государствами такого рода мер имеет ключевое значение для эффективности действия норм международного гуманитарного права в случае вооруженного конфликта.

Представляется целесообразным ниже дать краткий обзор международно-правовых основ обязательств государств в сфере принятия некоторых мер по имплементации международного гуманитарного права[16]. Следует подчеркнуть, что речь идет не об исчерпывающем перечне таких мер, а лишь о нескольких примерах.

1. Перевод

Женевские конвенции и Дополнительные протоколы к ним должны быть переведены на национальные языки государств-участников. Эта мера необходима прежде всего для того, чтобы все лица, к которым обращены эти договоры, могли прочесть и понять их положения. Государства-участники должны обмениваться текстами официальных переводов Женевских конвенций и Дополнительных протоколов, а также законов и постановлений, принятых в развитие предусмотренных в них принципов[17].

2. Распространение знаний

Женевские конвенции и Дополнительные протоколы к ним прямо предусматривают обязательство государств-участников как в мирное, так и в военное время распространять возможно шире тексты этих договоров и включать их изучение в учебные программы военного и гражданского образования. Эта мера направлена на ознакомление всего населения в целом и, в частности, личного состава вооруженных сил с принципами и нормами международного гуманитарного права[18].

Наряду с общим обязательством по распространению знаний о

международном гуманитарном праве. Дополнительный протокол I предусматривает также некоторые специальные обязательства, связанные с этим вопросом. Так, например, государства должны осуществлять набор и подготовку персонала, специализирующегося в области применения международного гуманитарного права[19]. Такой персонал включает, например, медицинских работников, юристов и т.д. Предусматривается также, что государства должны обеспечить наличие юридических советников в вооруженных силах с тем, чтобы они могли консультировать военных командиров по вопросам применения международного гуманитарного права и обучения личного состава вооруженных сил в этой области[20].

3. Пресечение нарушений

В соответствии с Женевскими конвенциями и Дополнительным протоколом I, государства-участники этих договоров обязаны пресекать на национальном уровне деяния, определяемые как "серьезные нарушения" или "военные преступления"[21].

В строгом соответствии с Женевскими конвенциями и Дополнительным протоколом I серьезные нарушения должны пресекаться на национальном уровне лишь в том случае, если они были совершены в период международного вооруженного конфликта. Ни в общей для Женевских конвенций статье 3, ни в Дополнительном протоколе II, применяемых в случае немеждународного вооруженного конфликта, соответствующее обязательство прямо не предусматривается.

Тем не менее, ничто не препятствует государствам ввести в действие внутреннее законодательство, предусматривающее уголовное преследование за деяния, совершенные в период внутреннего вооруженного конфликта, и прежде всего, за деяния, которые квалифицировались бы как серьезные нарушения ("военные преступления"), будь они совершены в период международного вооруженного конфликта[22]. Так, законодательство ряда государств, например, Бельгии, Канады, Испании, Финляндии, Нидерландов, Таджикистана и Швеции, предусматривает пресечение деяний, квалифицируемых в Женевских конвенциях и Дополнительном протоколе I как серьезные нарушения, независимо от того, были ли они совершены во время международного или внутреннего вооруженного конфликта[23].

Затрагивая вопрос о пресечении таких нарушений на международном уровне, следует заметить, что Международный трибунал по бывшей Югославии[24] и Международный трибунал по Руанде[25] обладают компетенцией рассматривать дела, связанные с серьезными нарушениями, совершенными в период немеждународного вооруженного конфликта[26, 27].

В соответствии со Статутом Международного уголовного суда, принятым 17 июля 1998 года[28], этот судебный орган также наделен компе-

тенцией рассматривать дела, связанные с серьезными нарушениями международного гуманитарного права, совершенными в условиях внутреннего вооруженного конфликта. Статутом предусматриваются четыре категории военных преступлений. Две первые категории применяются к международным вооруженным конфликтам и включают (i) серьезные нарушения Женевских конвенций 1949 г. и (ii) другие серьезные нарушения законов и обычаев войны, применяемых в условиях международных вооруженных конфликтов[29]. Третья и четвертая категории военных преступлений по смыслу Статута относятся к вооруженным конфликтам немеждународного характера. Речь идет о (i) серьезных нарушениях статьи 3, общей для четырех Женевских конвенций 1949 г. и (ii) других серьезных нарушениях законов и обычаев войны, применяемых к немеждународным вооруженным конфликтам[30, 31].

МККК рекомендует государствам предусмотреть во внутреннем законодательстве ответственность за деяния, квалифицируемые как серьезные нарушения Женевских конвенций и Дополнительного Протокола I, независимо от типа конфликта, в период которого они были совершены, будь то международный вооруженный конфликт или вооруженный конфликт немеждународного характера. Такой подход направлен на обеспечение более эффективного соблюдения обязательств, предуемотренных общей для четырех Женевских конвенций статьей 3 и Дополнительным Протоколом II, применяемых в случае вооруженного конфликта немеждународного характера.

Помимо включения в уголовное законодательство исчерпывающего перечня серьезных нарушений международного гуманитарного права государствам для того, чтобы полностью выполнить свои обязательства в области пресечения таких нарушений, необходимо также предусмотреть некоторые особые принципы пресечения этих деяний, в частности, принцип универсальной юрисдикции и принцип неприменимости срока давности[32].

4. Защита эмблемы и наименования красного креста и красного полумесяца

Ввиду особого значения эмблемы красного креста и красного полумесяца для защиты жертв вооруженных конфликтов и персонала, оказывающего им помощь, эмблема должна всегда и везде пользоваться признанием и уважением.

Первая Женевская конвенция запрещает использование эмблемы или наименования красного креста лицами, не имеющими на то права в силу этой же Конвенции, и предусматривает обязательство государств предотвращать и пресекать злоупотребления эмблемой[33], принимая в этих целях надлежащие меры нормативного характера[34].

В целях содействия созданию государствами нормативно-правовой базы защиты эмблемы МККК разработал типовой закон об использо-

вании и защите эмблем красного креста и красного полумесяца[35]. Этот документ может рассматриваться в качестве основы для законодательства в области защиты эмблемы, но должен быть адаптирован к правовой системе и законодательной технике различных государств[36].

5. Защита лиц, свобода которых была ограничена по причинам, связанным с вооруженным конфликтом

Международное гуманитарное право включает большое число норм, направленных на защиту лиц, свобода которых была ограничена по причинам, связанным с вооруженным конфликтом.

В частности, международным гуманитарным правом предусматривается комплекс основных судебных гарантий, которые при любых обстоятельствах должны соблюдаться в отношении таких лиц. Эти гарантии направлены на обеспечение справедливого и беспристрастного судебного разбирательства в период вооруженного конфликта[37].

Принцип соблюдения основных судебных гарантий в отношении лиц, свобода которых была ограничена в связи с вооруженным конфликтом, предполагает принятие государствами специального внутреннего законодательства, предусматривающего такие гарантии. Действующие нормативные акты также должны быть приведены в соответствие с положениями международного гуманитарного права. Так, например, ничто в уголовно-процессуальном законодательстве или нормативных актах, предназначенных для исполнения военнослужащими, не должно противоречить принципу безусловного соблюдения основных судебных гарантий.

Международное гуманитарное право содержит комплекс специальных норм, касающихся защиты военнопленных и интернированных гражданских лиц. Так, вопросам обращения с военнопленными целиком посвящена Третья Женевская конвенция. Некоторые из предусмотренных в ней гарантий получили развитие в Дополнительном протоколе I [38]. Гарантии в отношении интернированных гражданских лиц определены в Четвертой Женевской конвенции и Дополнительном протоколе I[39].

Государства должны принять весь комплекс правовых и практических мер, обеспечивающих обращение с лицами, лишенными свободы в результате вооруженного конфликта, в полном соответствии с положениями международного гуманитарного права. Вопросы, требующие конкретизации на национальном уровне, включают, в частности, условия содержания таких лиц, их взаимоотношения с внешним миром и властями, режим уголовной и дисциплинарной ответственности, условия освобождения и репатриации и т.д.

6. Особая защита женщин и детей

Женевские конвенции и Дополнительные протоколы к ним содержат положения, касающиеся особой защиты женщин[40] и детей[41] в период вооруженного конфликта. Эти нормы учитывают особые нужды женщин и детей, в особенности, если их свобода была ограничена, или

если они оказались на оккупированной территории. Эти положения также касаются таких вопросов, как воссоединение семей, разлученных в результате вооруженного конфликта, назначение и исполнение наказаний, участие в военных действиях[42].

Государствам следует принять специальные меры, включая меры законодательного характера, чтобы обеспечить в полном объеме особую защиту женщин и детей в случае вооруженного конфликта. Например, в законодательстве государств должна быть исключена возможность приведения в исполнение смертного приговора в отношении беременных женщин и матерей малолетних детей, а также в отношении лиц, не достигших 18 лет на момент совершения правонарушения, связанного с вооруженным конфликтом[43]. Государства также должны принять меры, исключающие возможность призыва на военную службу или непосредственного участия в военных действиях детей, не достигших пятнадцатилетнего возраста[44]. Этот принцип может быть отражен, например, в законодательстве об обороне, воинской обязанности и военной службе.

7. Меры по опознаванию и защите некоторых категорий лиц и объектов

Государства-участники Женевских конвенций и Дополнительных протоколов к ним обязаны принять меры по обеспечению опознавания и/или защиты в период вооруженного конфликта некоторых категорий лиц и объектов, пользующихся покровительством этих международных договоров. Эти меры должны быть приняты, в частности, в отношении медицинского и религиозного персонала[45], журналистов, находящихся в районе военных действий[46], санитарных учреждений и транспортных средств[47], установок и сооружений, содержащих опасные силы[48], культурных ценностей и мест отправления культа[49], природной среды[50]. Личный состав вооруженных сил сторон в конфликте должен иметь удостоверения личности, подтверждающие статус комбатанта[51].

Очевидно, что меры по обеспечению опознавания и защиты лиц и объектов, находящихся под покровительством Женевских конвенций и Дополнительных протоколов к ним, могут и должны быть подготовлены и приняты государствами уже в мирное время.

8. Структуры, предоставляющие защиту или помощь

Государства-участники Женевских конвенций и Дополнительных протоколов к ним обязаны принять меры по созданию и обеспечению деятельности структур, предназначенных для предоставления защиты или помощи жертвам вооруженных конфликтов. К таким структурам относятся, например, национальные общества Красного Креста или Красного Полумесяца[52], организации гражданской обороны[53], национальные справочные бюро[54], службы регистрации могил[55].

Эффективное функционирование таких структур в период воору-

женного конфликта будет зависеть прежде всего от мер, принятых государствами еще в мирное время. Например, государства могут подготовить нормативные акты об учреждении и порядке деятельности таких структур, предпринять шаги для их материально-технического обеспечения, осуществить набор и подготовку персонала и т.д.

*****

Меры по имплементации международного гуманитарного права имеют комплексный характер. Осуществление таких мер чаще всего входит в компетенцию различных государственных органов. В этой связи возникает настоятельная необходимость координации их усилий в области имплементации международного гуманитарного права.

Опыт государств, которые столкнулись с проблемой имплементации международного гуманитарного права на национальном уровне, продемонстрировал, что специализированная межведомственная структура, призванная координировать деятельность различных государственных органов в этой области, может оказаться полезной и даже необходимой для эффективной и полной имплементации международного гуманитарного права. Несмотря на отсутствие договорного обязательства по созданию на национальном уровне структур по имплементации, МККК, тем не менее, рекомендует государствам учредить такие органы. Этот шаг не только будет способствовать имплементации международного гуманитарного права, но и позволит придать этому процессу систематизированный характер. На сегодняшний день такие структуры созданы примерно в 40 государствах, в том числе в Молдавии, Белоруссии, Грузии, Киргизии, Таджикистане[56, 57].

(II) Консультативная служба по международному гуманитарному праву МККК и ее деятельность в государствах Восточной Европы и Центральной Азии

Как уже отмечалось, Консультативная служба по международному гуманитарному праву МККК была образована в 1995 г. Ее создание стало ответом, в частности, на рекомендации XXVI Международной конференции Красного креста и Красного Полумесяца, которая предложила МККК расширить свои возможности в области содействия имплементации международного гуманитарного права[58].

Рассмотрим структуру и функции Консультативной службы (1.), а затем ее деятельность в государствах Восточной Европы и Центральной Азии (2.).

1. Структура и функции

Консультативная служба по международному гуманитарному праву является частью общей структуры МККК. В штаб-квартире МККК в Женеве Консультативная служба входит в состав Правового управления. Подразделения Консультативной службы действуют также в нескольких региональных делегациях МККК, расположенных во всех частях света,

что позволяет Консультативной службе непосредственно осуществлять свою деятельность во многих странах мира.

Консультативная служба располагает собственным Центром документации, в котором собирается и анализируется информация о мерах по имплементации международного гуманитарного права, принимаемых на национальном уровне в различных странах.

Основной задачей Консультативной службы является поддержка присоединения государств к договорам по международному гуманитарному праву и оказание всестороннего содействия властям в их усилиях по имплементации международного гуманитарного права на национальном уровне.

Консультативная служба предоставляет государствам юридическую помощь в области инкорпорации международного гуманитарного права во внутреннее законодательство и осуществляет правовую экспертизу некоторых действующих нормативных актов и их проектов. Консультативная служба через свой Центр документации дает государствам возможность обмениваться информацией о мерах по имплементации международного гуманитарного права, принимаемых на национальном уровне[59]. Консультативная служба периодически организует конференции, семинары, встречи экспертов и иные форумы, цель которых состоит в том, чтобы обсудить комплекс вопросов, связанных с тем или иным аспектом имплементации международного гуманитарного права, и способствовать решению проблем в этой области[60].

Консультативная служба осуществляет свою деятельность в тесном сотрудничестве с официальными властями, с учетом особенностей правовых систем различных государств.

Важная роль Консультативной службы в поддержке процесса имплементации международного гуманитарного права на национальном уровне неоднократно подчеркивалась в резолюциях и рекомендациях различных международных и национальных форумов[61, 62].

2. Деятельность Консультативной службы в государствах Восточной Европы и Центральной Азии

Начало деятельности Консультативной службы в странах Восточной Европы и Центральной Азии приходится на конец 1995 г.

Подразделение Консультативной службы для 15 государств Восточной Европы и Центральной Азии было создано в Московской региональной делегации МККК. В его состав входят два делегата-юриста.

Помимо поддержки участия государств Восточной Европы и Центральной Азии в договорах по международному гуманитарному праву. Консультативная служба уделяет внимание прежде всего включению в уголовное законодательство этих государств особого режима пресечения нарушений международного гуманитарного права и разработке нормативно-правовых актов о защите эмблем красного креста и красного полумесяца. Разумеется, Консультативная служба оказывает государствам содействие в принятии других мер по имплементации международ-

ного гуманитарного права. Консультативная служба поддерживает также создание и деятельность национальных комиссий и иных структур по имплементации международного гуманитарного права[63].

Практическая деятельность Консультативной службы разделяется на три направления: (i) привлечение внимания официальных властей к обязательствам государств по имплементации международного гуманитарного права, (ii) осуществление правовой экспертизы нормативных актов, касающихся вопросов международного гуманитарного права, и (iii) общий анализ состояния дел в области имплементации международного гуманитарного права на национальном уровне.

Первым направлением деятельности Консультативной службы в странах Восточной Европы и Центральной Азии является привлечение внимания официальных властей к обязательствам государств по имплементации международного гуманитарного права на национальном уровне. Эта деятельность осуществляется путем проведения встреч с представителями различных государственных органов, ответственных за имплементацию международного гуманитарного права, а также путем организации на региональном и национальном уровне конференций, семинаров, учебных курсов с участием представителей официальных властей. Со времени начала деятельности Консультативной службы в государствах Восточной Европы и Центральной Азии было организовано более 20 подобных мероприятий[64].

Второе направление деятельности Консультативной службы состоит в предоставлении специализированной правовой помощи и консультаций официальным властям при принятии ими конкретных мер по имплементации международного гуманитарного права, например, при подготовке новых законодательных актов или внесении изменений в действующее законодательство, связанное с международным гуманитарным правом.

Консультативная служба находится в полном распоряжении всех ветвей государственной власти для проведения экспертизы любых нормативных актов или их проектов, связанных с вопросами имплементации международного гуманитарного права. Так, начиная с 1997 года, Консультативная служба осуществила по просьбе официальных властей правовую экспертизу Уголовных кодексов или проектов Уголовных кодексов Армении, Белоруссии, Грузии, Казахстана, Киргизии, Латвии, Литвы, Молдавии, России, Таджикистана, Туркменистана, Украины и Эстонии, а также Модельного Уголовного кодекса для государств-участников СНГ. Разумеется, экспертиза проводится исключительно с точки зрения включения в уголовное законодательство особого режима пресечения нарушений международного гуманитарного права. Консультативная служба также подготовила комментарии к нормативным положениям о защите эмблемы, разработанным в Белоруссии, Молдавии, Грузии, России, Украине, а также к проекту Модельного закона о защите эмблемы для государств-участников СНГ.

Третье направление деятельности Консультативной службы в стра-

нах Восточной Европы и Центральной Азии состоит в проведении комплексного исследования мер по имплементации международного гуманитарного права, принимаемых в этих государствах. Такие исследования проводятся с помощью юристов, работающих на местах. Консультативная служба поддерживает конструктивный диалог с официальными властями для того, чтобы определить конкретные меры по имплементации, которые должны быть приняты в том или ином государстве для выполнения его договорных обязательств в области международного гуманитарного права.

Заключение

Следует напомнить, что имплементация международного гуманитарного права — это длительный и сложный процесс, требующий систематических и согласованных усилий многих органов государственной власти. Этот процесс требует принятия государствами нескольких десятков мер, причем некоторые из них имеют приоритетное значение для защиты жертв возможных вооруженных конфликтов. Речь идет прежде всего о пресечении на национальном уровне нарушений международного гуманитарного права и защите эмблемы красного креста и красного полумесяца.

Консультативная служба по международному гуманитарному праву выполняет в процессе имплементации лишь вспомогательную функцию. Основная ответственность за принятие всех необходимых мер лежит на самих государствах, которые, становясь участниками соответствующих международных договоров, тем самым берут на себя обязательство принимать меры по их имплементации на национальном уровне. В целях обеспечения скоординированного подхода к этому процессу государствам рекомендуется создать особые структуры по имплементации международного гуманитарного права. Несмотря на отсутствие соответствующего договорного обязательства, создание таких структур может сыграть решающую роль в подготовке и принятии государствами мер по имплементации международного гуманитарного права на национальном уровне.

За четыре года работы Консультативной службы в странах Восточной Европы и Центральной Азии были достигнуты значительные успехи в области имплементации международного гуманитарного права. И прежде всего это относится к государствам, где были созданы и функционируют специальные структуры по имплементации.

Консультативная служба по международному гуманитарному праву МККК остается в полном распоряжении всех государств для оказания

им содействия в решении всех вопросов, связанных с имплементацией международного гуманитарного права на национальном уровне.

---

[1] Данная статья отражает исключительно точку зрения автора и не является официальным документом Международного Комитета Красного Креста.

[2] Женевские конвенции от 12 августа 1949 г. об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях (Конвенция I), об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море (Конвенция II), об обращении с военнопленными (Конвенция III), о защите гражданского населения во время войны (Конвенция IV).

[3] Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов, (Дополнительный протокол I), Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера, (Дополнительный протокол II).

[4] На сегодняшний день участниками четырех Женевских конвенций являются 188 государств, Дополнительного протокол I — 155 государств, Дополнительного протокола II — 148 государств.

[5] Например, Конвенция о запрещении разработки, производства, и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении от 10 апреля 1972 г.; Конвенция о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие, от 10 октября 1980 г. и четыре протокола к ней; Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и его уничтожении от 13 января 1993 г.; Конвенция о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении от 18 сентября 1997 г.

[6] Общие вопросы международного гуманитарного права рассматриваются, в частности, в следующих публикациях на русском языке: *Гассер Х.-П.* Международное гуманитарное право. Введение — М.: МККК, 1995. — 128 с.; *Нахлик С.* Краткий очерк международного гуманитарного права. — М.: МККК, 1993. — 60 с.; *Пикте Ж.* Развитие и принципы международного гуманитарного права. — М.: МККК, 1993. — 128 с.; *Пустогаров В.В.* Международное гуманитарное право. — М.: Институт государства и права Российской Академии наук, 1997. — 55 с.; *Давид Э.* Принципы права вооруженных конфликтов. — Bruxelles, Bruylant, 1994 (эта работа будет опубликована на русском языке в ближайшее время).

[7] Этот принцип закреплен, в частности, в статье 26 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 г.

[8] См., например, Меры, предпринимаемые государствами в мирное время по выполнению Женевских конвенций и Дополнительных протоколов к ним. — "Имплементация международного гуманитарного права. Сборник статей и документов". — М.: МККК, 1998. — С. 22—35; *Флек Д.* Выполнение международного гуманитарного права: проблемы и приоритеты. — Там же. — С. 247—268. Meriboute Z., "Mesures nationales de mise en oeuvre du droit international humanitaire

des le temps de paix: Esquisse d'un état de la situation et problèmes principaux", *International Institute of Humanitarian Law. Yearbook 1986—87,* Villa Nobel, Sanremo, pp. 103—114.

[9] См., например, статьи 80, 82, 83 Дополнительного протокола I.

[10] Далее "МККК".

[11] Подробнее по этому вопросу см. *Дутли М.Т.* Информация, полученная Международным Комитетом Красного Креста после апреля 1991 г., о мерах по имплементации МГП, принимаемых государствами. — "Имплементация международного гуманитарного права. Сборник статей и документов". — М.: МККК, 1998. — С. 143—150; Документ, подготовленный МККК для XXVI Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца. — Там же. — С. 47—69; Ответы государств на письменные представления МККК относительно мер, принимаемых на национальном уровне по выполнению международного гуманитарного права. — Там же. — С. 70—142.

[12] См. Встреча Межправительственной группы экспертов по защите жертв войны. Рекомендации. — "Имплементация международного гуманитарного права. Сборник статей и документов". — М.: МККК, 1998. — С. 153—162; Резолюция 1 XXVI Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца. — Там же. — С. 203—206.

[13] В соответствии с пунктом 2 c) статьи 5 Устава Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, МККК поощряет и поддерживает государства в их усилиях по имплементации международного гуманитарного права на национальном уровне.

[14] Далее "Консультативная служба".

[15] В настоящей статье не рассматриваются меры по имплементации других договоров в области международного гуманитарного права. По этому вопросу см., в частности, *Коробовский Ю.В.* Новые договоры в области международного гуманитарного права. — "Московский журнал международного права", этот же номер.

[16] Общие вопросы имплементации международного гуманитарного права рассматриваются, в частности, в следующих публикациях: *Апраксин П.* О международном гуманитарном праве и имплементации его положений на национальном уровне. — "Международное право", No. 1, январь-апрель 1998. — С. 132—144; Имплементация международного гуманитарного права. Сборник статей и документов. — М.: МККК, 1998. — 368 с.; включая *Захарьев К.* Права государств в отношении мер по имплементации международного гуманитарного права. — С. 269—297; *Сандо И.* Выполнение международного гуманитарного права. — С. 209—247; *Флек Д.* Выполнение международного гуманитарного права: проблемы и приоритеты. — С. 247—268. См. также Bothe M., "The role of national law in the implementation of international humanitarian law". *Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge",* ICRC, 1984, pp. 301—312; Pfanner T., "Le rôle du Comité international de la Croix Rouge dans la mise en oeuvre du droit international humanitaire", *Le droit face aux crises humanitaires. De l'efficacité du droit international humanitaire dans les conflits armés,* volume I, Commission européenne, pp. 177—248; Sassoli M., "Mise en oeuvre du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme: une com-

paraison", *Annuaire suisse de droit international,* volume XLIII, 1987, pp. 24—61; *National Implementation of International Humanitarian Law,* edited by Bothe M., Macalister-Smith P., Kurziden T., Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff Publishers, 1990, 286 p.; *Implementation of International Humanitarian Law,* Editors Kalshoven F., Sandoz Y., Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff Publishers, 1989, 472 p.

[17] См. статьи 48, 49, 128, 145 четырех Женевских конвенций соответственно и статью 84 Дополнительного протокола I.

[18] См. статьи 47, 48, 127, 144 Женевских конвенций соответственно и статью 83 п. 1 Дополнительного протокола I. Следует отметить, что МККК осуществляет ряд специальных программ, направленных на поддержку усилий официальных властей в области организации систематического распространения знаний о международном гуманитарном праве в средних и высших учебных заведениях, а также в вооруженных силах и правоохранительных органах; см., например, специальный выпуск Международного журнала Красного Креста (далее "МЖКК"), посвященный вопросам распространения знаний о международном гуманитарном праве: "МЖКК", No. 17, июль-август 1997, в частности, *Хэнкинс С.* Распространение знаний о международном гуманитарном праве в высших учебных заведениях и университетах стран Содружества Независимых Государств. — С. 522—526. См. также *Шопар Ж.-Л.* Распространение знаний о нормах гуманитарного права и сотрудничество с национальными обществами Красного Креста и Красного Полумесяца в сфере предотвращения конфликтов. — "МЖКК", No. 4, май-июнь 1995. — С. 300—324; Выводы и рекомендации Международной конференции по распространению знаний о международном гуманитарном праве (Казань, 15—16 мая, 1997 г.) — "Московский журнал международного права", No. 3, июль—сентябрь 1997. — с. 211—230.

[19] См. статью 6 Дополнительного протокола I. По этому вопросу см. также Dutli M.T., "Mise en oeuvre du droit international humanitaire. Activités du personnel qualifié en temps de paix". *Revue internationale de la Croix-Rouge,* No. 799, 1993, pp. 5—12.

[20] См. статью 82 Дополнительного протокола I. По этому вопросу см. Юридические советники в вооруженных силах. Сборник статей. — М.: МККК, 1999. — 109 с., включая *Гийемет Д.* Юридические советники в вооруженных силах. — С. 5—38; *Мориц Г.* Юридические советники в вооруженных силах: положения и обязанности. — С. 39—50; *Ремакль Р.* Советники по гуманитарному праву. — С. 51—71; *Телин К.* Юридические советники в вооруженных силах: опыт Швеции. — С. 71—91; Юридические советники в вооруженных силах. Статья 82 Дополнительного протокола I от 8 июня 1977 года к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года. Комментарий. — С. 91—109.

[21] Определения серьезных нарушений приводятся в статьях 50, 51, 130 и 147 четырех Женевских конвенций соответственно и в статьях 11, 85 и 86 Дополнительного протокола I.

[22] Такой подход способствовал бы также выполнению государствами обязательств, вытекающих из части 3 общей для статей 49, 50, 129 и 146 четырех Женевских конвенций соответственно. Согласно этому положению государства обязаны принимать меры для преследования лиц, совершивших нарушения, не

входящие в число серьезных нарушений по смыслу Женевских конвенций и Дополнительного протокола I.

[23] По этому вопросу см., в частности, *Градицкий Т.* Личная уголовная ответственность за нарушение международного гуманитарного права, применяемого в ситуации международного вооруженного конфликта. — "МЖКК", No. 20, март 1998. — С. 35—68; Pellandini C. (préparé par), *Répression nationale des violations du droit international humanitaire (systèmes romano-germaniques) — Rapport de la Réunion d'experts, Genève, 23—25 septembre 1997*, Genève, CICR Publications — Services consultatifs en droit international humanitaire, 1998, 310 p.

[24] Международный трибунал для судебного преследования лиц, ответственных за серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории бывшей Югославии. Учрежден Резолюцией 827 Совета Безопасности ООН от 25 мая 1993 г., S/RES/827 (1993).

[25] Международный уголовный трибунал для судебного преследования лиц, ответственных за геноцид и другие серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории Руанды, и граждан Руанды, ответственных за геноцид и другие подобные нарушения, совершенные на территории соседних государств, в период с 1 января 1994 г. по 31 декабря 1994 г. Учрежден Резолюцией 955 Совета Безопасности ООН от 8 ноября 1994 г., S/RES/955, 8 (1994).

[26] Практика трибунала по бывшей Югославии показывает, что серьезные нарушения статьи 3, общей для четырех Женевских конвенций, влекут уголовную ответственность; см. *Affaire No. IT-94-1-AR72, Décision de la Chambre d'Appel relative à l'exception préjudicielle sur la compétence dans l'affaire Tadic*, paragraphes 128—36, 2 octobre 1995 (Решение Апелляционной камеры от 2 октября 1995 г. по делу Тадича).

[27] Подробнее о международных уголовных трибуналах по бывшей Югославии и Руанде см. специальный выпуск Международного журнала Красного Креста, No. 19, ноябрь-декабрь 1997.

[28] Статут был принят Дипломатической конференцией полномочных представителей под эгидой ООН по учреждению Международного уголовного суда, состоявшейся в Риме с 15 июня по 17 июля 1998 г.

[29] См. статью 8, п. 2 a) и b) Статута.

[30] См. статью 8, п. 2 c) и e) Статута.

[31] Следует подчеркнуть, что некоторые действия, влекущие уголовную ответственность согласно Статуту Международного уголовного суда, не являются серьезными нарушениями в строгом смысле Женевских конвенций и Дополнительного протокола I. Поэтому даже если государство выполнило свои обязательства в области пресечения на национальном уровне серьезных нарушений, предусмотренных этими договорами, включив в свое законодательство соответствующие положения, некоторые военные преступления, предусмотренные Статутом Международного уголовного суда, могут не рассматриваться в качестве таковых во внутригосударственном праве. В таком случае только Международный уголовный суд будет наделен компетенцией рассматривать дела, связанные с такими преступлениями. Тем не менее, ничто не препятствует государствам, желающим самостоятельно преследовать лиц, виновных в совершении военных

преступлений, предусмотренных Статутом Международного уголовного суда, внести соответствующие изменения и дополнения в свое уголовное законодательство.

[32] По общим вопросам пресечения нарушений международного гуманитарного права см. Пресечение нарушений международного гуманитарного права. Сборник статей. — М.: МККК, 1998. — 159 с., включая *Верхаген Ж.* Юридические препятствия к преследованию серьезных нарушений гуманитарного права. — С. 93—113; *Дутли М.Т., Пелландини К.* Международный Комитет Красного Креста и создание системы пресечений нарушений норм международного гуманитарного права. — С. 137—159; *Обер М.* Вопрос о приказах старших войсковых начальников и ответственности командиров. — С. 113—136; *Платтнер Д.* Уголовные санкции в отношении нарушений международного гуманитарного права, применяемого в период немеждународных вооруженных конфликтов. — С. 73—92; *Флорес Х.Л.Ф.* Пресечение нарушений права войны, совершаемых отдельными лицами. — С. 5—72. См. также *Апраксин П.* О международном гуманитарном праве и имплементации его положений на национальном уровне. — "Международное право", No. 1, январь-апрель 1998. — С. 132—144; Pellandini C. (préparé par), *Répression nationale dex violations du droit international humanitaire (systémes romano-germaniques) — Rapport de la Réunion d'experts, Genève, 23—25 septembre 1997,* Genève, CICR Publications — Services consultatifs en droit international humanitaire, 1998, 310 p.

[33] Особо тяжким злоупотреблением считается вероломное использование эмблемы. Оно состоит в использовании эмблемы с целью вызвать доверие противника и заставить его поверить, что он имеет дело с медицинскими объектами, транспортными средствами или персоналом, в то время как на самом деле эмблема используется для получения военного преимущества. Вероломное использование эмблемы, когда оно совершается умышленно и влечет за собой смерть или тяжелое телесное повреждение или серьезный ущерб здоровью, является серьезным нарушением по смыслу Женевских конвенций и Дополнительного протокола I.

[34] См. статьи 53 и 54.

[35] См. Типовой закон об использовании и защите эмблем красного и красного полумесяца. — "Эмблема. История и современность. Сборник статей и документов". — М.: МККК, 1998. — с. 147—159.

[36] По вопросам защиты эмблемы см. "Эмблема. История и современность. Сборник статей и документов". — М.: МККК, 1998. — 159 с.; включая *Лавуайе Ж.-Ф.* Использование и защита эмблем красного креста и красного полумесяца: национальное законодательство. — С. 139—146; Правовая защита эмблем красного креста и красного полумесяца. Сборник статей. — М.: МККК, 1995. — 112 с., включая *Слим Х.* Защита эмблемы красного креста или красного полумесяца и пресечение злоупотребления ею. — с. 21—45; *Мейер М.* Защита эмблемы в мирное время: опыт Британского общества Красного Креста. — с. 75—83; Правила по использованию эмблемы красного креста или красного полумесяца национальными обществами. — С. 84—112.

[37] Подробный перечень судебных гарантий, применяемых в период международного вооруженного конфликта, приведен в статье 75 Дополнительного

протокола I. В случае вооруженного конфликта немеждународного характера применяются гарантии, установленные статьей 6 Дополнительного протокола II, или общий принцип, предусмотренный общей для четырех Женевских конвенций статьей 3. Следует напомнить, что умышленное лишение покровительствуемых лиц права на беспристрастное и нормальное судопроизводство представляет собой серьезное нарушение и военное преступление по смыслу Женевских конвенций и Дополнительного протокола I. Это нарушение также включено в число военных преступлений, предусмотренных Статутом Международного уголовного суда.

[38] См. статью 75 Дополнительного протокола I.

[39] См., например, статью 27 п. 4, статьи 42, 43, 68 и 78, а также Раздел IV Четвертой Женевской конвенции. См. также статью 75 пп. 3—6, статью 76 п. 2, статью 77 п. 2 Дополнительного протокола I.

[40] См. статью 14 п. 1; статьи 16, 17, 21, 22 п. 1; статью 23 п. 1; статью 27 п. 2; статью 38 п. 5; статью 50 п. 5; статью 76 п. 4; статью 85 п. 4; статью 89 п. 2; статью 97 п. 4; статью 98 п. 2; статью 119 п. 2; статью 124 п. 3; статью 127 п. 3 и статью 132 п. 2 Четвертой Женевской конвенции. См. также статью 8 а); статью 70 п. 1; статью 75 п. 5 и статью 76 Дополнительного протокола I.

[41] См. статьи 21, 82—108 Третьей Женевской конвенции; статью 14 п. 1; статью 15 п. 1; статьи 17, 23, 24, 38 п. 5; статьи 50, 68, 76 п. 5; статью 82 п. 5; статью 94 пп. 2 и 3; статьи 216, 132 п. 2 Четвертой Женевской конвенции; статьи 77 и 78 Дополнительного протокола I и статью 6 Дополнительного протокола II.

[42] Подробнее о защите женщин и детей см. *Крилль Ф.* Международное гуманитарное право о защите женщин. — М.: МККК, 1995. — 32 с.; *Жанне С., Мерме Ж.* Вовлечение детей в вооруженные конфликты. — "МЖКК". No. 20, март 1998. — с. 129—131; Факультативный протокол к Конвенции ООН о правах ребенка, касающийся вовлечения детей в вооруженные конфликты. Позиция Международного Комитета Красного Креста. — Там же. — С. 131—154; Plattner D., *La protection de l'enfant dans le droit international humanitaire,* Genève, CICR, 1984 (Tiré à part de la *Revue internationale de la Croix-Rouge,* mai-juin 1984), 15 p.; de Preux J., "Protection spéciale des femmes et des enfants", Revue internationale de la Croix-Rouge, No. 755, septembre 1985, pp. 297—307; Senger S., *La protection des enfants dans les conflits armés,* Genève, CICR, 1986 (Tiré à part de la *Revue internationale de la Croix-Rouge,* mai-juin 1986), 40 p.; Dutli M.T., *Enfants-combattants prisonniers,* Genève CICR, 1991 (Tiré à part de la *Revue internationale de la Croix-Rouge,* septembre-octobre 1990), 15 p.

[43] См. статью 77 п. 3 и статью 77 п. 5 Дополнительного протокола I.

[44] См. статью 77, п. 2 Дополнительного протокола I.

[45] См. статьи 40 и 41 Женевской конвенции I, статьи 42 и 43 Женевской конвенции II, статью 20 Женевской конвенции IV, статью 15 Дополнительного протокола I, статью 9 Дополнительного протокола II.

[46] См. статью 79 и Приложение II Дополнительного протокола I; см. также *Моду А.* Международное гуманитарное право и деятельность журналистов. — М.: МККК, 1994. — 26 с.

[47] См. статьи 19, 20, 22, 35—44 Женевской конвенции I, статьи 22, 24, 25 Женевской конвенции II; статьи 8, 18, 25—31 и 85 Дополнительного протокола

I; статьи 3—8 Приложения к Дополнительному протоколу I и статью 12 Дополнительного протокола II.

[48] См. статью 56 Дополнительного протокола I и статью 15 Дополнительного протокола II.

[49] См. статью 53 Дополнительного протокола I и статью 16 Дополнительного протокола II.

[50] См. статью 55 Дополнительного протокола I. См. также Защита окружающей среды в международном гуманитарном праве. Сборник статей. — М.: МККК, 1995. — 126 с.

[51] См. статью 17 п. 3 Женевской конвенции III.

[52] См. статью 26 Женевской конвенции I.

[53] См. Часть IV, Раздел I, Главу VI Дополнительного протокола I.

[54] См. статью 122 Женевской конвенции III и статью 136 Женевской конвенции IV. См. также *Сассоли М.* Национальное справочное бюро в помощь жертвам вооруженных конфликтов. — "Имплементация международного гуманитарного права. Сборник статей и документов". — М.: МККК, 1998. — с. 299—324.

[55] См. статью 17 Женевской конвенции I и статью 120 Женевской конвенции III.

[56] В Молдавии в сентябре 1996 г. был создан Национальный комитет по консультированию и согласованию ввода в действие гуманитарного права. Председателем Комитета является заместитель Министра юстиции Республики Молдова.

В сентябре 1997 г. при Совете Министров Республики Беларусь была создана Комиссия по имплементации международного гуманитарного права. Одним из важных достижений Комиссии стало проведение анализа законодательства Республики Беларусь с точки зрения его соответствия положениям международного гуманитарного права — см. Имплементация международного гуманитарного права. Под ред. Калугина В.Ю. — Минск: Тесей, 1998. — 112 с.; см. также *Калугин В.Ю.* Серьезные нарушения международного гуманитарного права и имплементация борьбы с ними в уголовном законодательстве Республики Беларусь. — "Московский журнал международного права", No. 3, июль-сентябрь 1998. — с. 175—188.

В Грузии в июне 1998 г. при Совете Национальностей Безопасности была создана Комиссия по международному гуманитарному праву.

В январе 1999 г. в Кыргызской Республике была создана Межведомственная комиссия по имплементации международного гуманитарного права. Председателем комиссии является Министр юстиции.

В июле 1999 г. Комиссия по имплементации международного гуманитарного права была создана в Таджикистане. Возглавляет комиссию Заместитель Премьер-министра Республики Таджикистан, курирующий военные и правоохранительные органы.

[57] По общим вопросам национальных структур по имплементации международного гуманитарного права см.: *Дюбуа О.* Совещание экспертов по вопросу о комиссиях и других органах, ответственных за имплементацию международного гуманитарного права на государственном уровне. — "МЖКК", No. 15, март-ап-

рель 1997. — с. 215—221; *Оффермане М.* Бельгийская междепартаментская комиссия по гуманитарному праву. — "Имплементация международного гуманитарного права. Сборник статей и документов". — М.: МККК, 1998. — С. 325—344; Комитеты или другие органы, создаваемые для содействия имплементации международного гуманитарного права на национальном уровне. Отчет о совещании экспертов (Женева, 23—25 октября 1996 г.). Под ред. Пелландини К. — М.: МККК, 1998. — 136 с. В 1997 г. Бельгийская междепартаментская комиссия по гуманитарному праву подготовила документ о мерах по имплементации, принимаемых на национальном уровне. Документ включает также внутренний регламент и методы работы Комиссии. Документ был переведен на русский язык Московской региональной делегацией МККК и может быть передан в распоряжение всех заинтересованных лиц или органов.

[58] См. Резолюция I XXVI Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца. — "Имплементация международного гуманитарного права. Сборник статей и документов". — М.: МККК, 1998. — с. 203—206.

[59] В 1996 г. Центр документации приступил к созданию компьютерной базы данных, в которой приведены примеры национального законодательства, принятого в развитие международных обязательств государств в области гуманитарного права.

[60] Так, например, под эгидой Консультативной службы были организованы:

- Совещание экспертов по теме "Комитеты или другие органы, создаваемые для содействия имплементации международного гуманитарного права на национальном уровне" (Женева, октябрь 1996 г.); см. Комитеты или другие органы, создаваемые для содействия имплементации международного гуманитарного права на национальном уровне. Отчет о совещании экспертов (Женева, 23—25 октября 1996 г.). Под ред. Пелландини К. — М.: МККК, 1998. — 136 с.;

- Совещание экспертов по теме "Пресечение нарушений международного гуманитарного права на национальном уровне" (Женева, сентябрь 1997 г.), см. Pellandini C. (préparé par), *Répression nationale des violations du droit international humanitaire (systèmes romano-germaniques) — Rapport de la Réunion d'experts, Genève, 23—25 septembre 1997,* Genève, CICR Publications — Services consultatifs en droit international humanitaire, 1998, 310 p.

По инициативе бельгийской Междепартаментской комиссии по гуманитарному праву и при активной поддержке Консультативной службы в апреле 1999 года в Брюсселе была организована Встреча европейских комиссий и других структур по международному гуманитарному праву.

[61] См. например, резолюцию 53/96 Генеральной Ассамблеи ООН от 8 декабря 1998 года: *Status of the Protocols Additional to the Geneva Conventions of 1949 and relating to the protection of victims of armed conflicts.* Resolution adopted by the General Assembly, A/RES/53/96, 20 January 1999. См. также Выводы и рекомендации Международной конференции по распространению знаний о международном гуманитарном праве (Казань, 15—16 мая, 1997 года). — "Московский журнал международного права", No. 3, июль—сентябрь 1997. — с. 211—230; Рекомендации, принятые участниками Семинара по имплементации международного гуманитарного права в Российской Федерации (Москва, 2—3 декабря 1997 г.): Материалы семинара по проблемам имплементации международного гуманитар-

ного права в Российской Федерации (Москва, 2—3 декабря 1997 г.). — М.: МККК, 1998. — с. 123—126.

[62] Подробнее о структуре и деятельности Консультативной службы см., *Берман П.* Консультативная служба МККК по международному гуманитарному праву: проблема выполнения МГП на национальном уровне. — "МЖКК", No. 10, май-июнь 1996. — с. 364—376; *Mise en oeuvre du droit international humanitaire. Rapport annuel 1997. Services consultatifs en droit international humanitaire du CICR,* CICR, Geneve, 1998, 124 p., *Mise en oeuvre du droit international humanitaire. Rapport annuel 1996. Services consultatifs en droit international humanitaire du CICR,* CICR, Genève, 1997, 102 p.

[63] См. выше о структурах по имплементации международного гуманитарного права, созданных в Молдавии, Белоруссии, Грузии, Киргизии, Таджикистне.

[64] Среди них:

Региональные семинары по теме "Имплементация международного гуманитарного права на национальном уровне" для представителей официальных властей Белоруссии, Молдавии, России и Украины (Минск, июнь 1994 г.); для представителей официальных властей государств Центральной Азии (Ташкент, сентябрь 1995 г.); для представителей официальных властей стран Балтии (Рига, ноябрь 1995 г.).

Национальные семинары по теме "Имплементация международного гуманитарного права на национальном уровне" для представителей официальных властей Азербайджана (Баку, май 1996 г.), Армении (Ереван, май 1996 г.), Белоруссии (Минск, апрель 1997 г.), Грузии (Тбилиси, май 1996 г., апрель 1999 г.), Киргизии (Бишкек, март 1999 г), Молдавии (Кишинев, сентябрь 1996 г.), России (декабрь 1997 г.), Таджикистана (Душанбе, октябрь 1997 г., февраль 1999 г), Украины (Киев, сентябрь 1996 г.), Эстонии (сентябрь 1998 г.).

Международные курсы по международному гуманитарному праву и его имплементации на национальном уровне для государственных служащих: Первые международные курсы с участием представителей Белоруссии, Киргизии, Таджикистана, Туркменистана и Украины (Москва, февраль 1998 г.); Вторые международные курсы с участием представителей Азербайджана, Армении, Грузии, Молдавии, России, Узбекистана, а также Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (Москва, октябрь 1998 г.); Третьи международные курсы с участием представителей Белоруссии, Казахстана, Киргизии, Молдавии, России, Таджикистана, Туркменистана и Украины (Москва, май 1999 г.).

Национальные курсы по международному гуманитарному праву и его имплементации на национальном уровне для государственных служащих Азербайджана (Баку, апрель 1999 г.), Белоруссии (Минск, апрель 1998 г.), Киргизии (Иссык-Куль, июль 1998 г), Молдавии (Кишинев, декабрь 1998 г.).

Материалы этих семинаров и курсов могут быть предоставлены всем заинтересованным лицам и органам.

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ОРГАН СОДЕЙСТВИЯ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ МГП НА ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОМ УРОВНЕ: ОПЫТ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

КАЛУГИН В. Ю.*

Каждое государство-участник международных договоров, регулирующих защиту жертв войны и ограничение средств и методов ведения вооруженной борьбы в соответствии с принципом *pacta sunt servanda* обязано добросовестно выполнять взятые на себя обязательства по этим соглашениям. Однако данный принцип лишь фиксирует обязанность государств добросовестно и в полном объеме исполнять международные обязательства, вытекающие из Женевских конвенций 1949 г., Дополнительных протоколов к ним 1977 г. и других международных договоров в этой области. Участие того или иного государства в этих международных соглашениях вовсе не означает, что все их положения будут автоматически применятся и эффективно действовать в случае вооруженного конфликта. Необходимо приведение в действие системы правовых и организационных мер в национальных правопорядках, позволяющих обеспечить реализацию предписаний МГП на внутригосударственном уровне.

Следует отметить, что значительное количество положений МГП по своему характеру являются нормами прямого действия, т. е. самоисполнимыми нормами. Для того чтобы государственные органы, юридические или физические лица могли их применять не требуется принятия каких-либо специальных мер на национальном уровне, такие самоисполнимые нормы МГП способны непосредственно создавать права и обязанности для этих органов и лиц. Однако ряд норм МГП требует принятия мер организационно-правового характера со стороны соответствующих государственных органов по их имплементации на внутригосударственном уровне.

В соответствии со ст. 1 общей для всех Женевских конвенций 1949 г. и Дополнительного протокола I государства-участники обязуются соблюдать или заставлять соблюдать положения этих международно-пра-

* Заместитель директора Национального центра законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь, секретарь Комиссии по имплементации международного гуманитарного права при Совете Министров Республики Беларусь

вовых актов. Это общее обязательство составляет правовую основу применения и обеспечения соблюдения положений международных соглашений, имеющих целью обеспечение защиты жертв вооруженных конфликтов. Кроме того, в статье 80 Дополнительного протокола I предусматривается, что:

"1. Высокие Договаривающиеся Стороны и стороны, находящиеся в конфликте, без промедления принимают все необходимые меры по выполнению обязательств, возлагаемых на них Конвенциями и настоящим Протоколом.

2. 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".

Анализ положений МГП позволяет к таким основным мерам отнести:

1. подготовку переводов текстов Женевских конвенций 1949 г. и Дополнительных протоколов к ним 1977 г. на национальные языки;

2. пресечение любых нарушений Женевских конвенций 1949 г. и Дополнительных протоколов к ним 1977 г. и, в частности, ввод в действие законодательства, необходимого для наказания за военные преступления;

3. максимально широкое распространение текстов Женевских конвенций и Дополнительных протоколов и ознакомление с ними как военнослужащих, так и всего населения в целом;

4. обеспечение мер по опознаванию, определению местонахождения и защите лиц и объектов, находящихся под покровительством Женевских конвенций и Дополнительных протоколов;

5. предотвращение неправомерного использования эмблем Красного Креста и Красного Полумесяца;

6. обеспечение во время вооруженного конфликта гуманного обращения и основных судебных гарантий;

7. набор и подготовку персонала, специализирующегося в области МГП, включая юридических советников в вооруженных силах;

8. создание и регулирование деятельности национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, других добровольных обществ помощи, организаций гражданской обороны, а также национальных информационных бюро;

9. размещение военных объектов, разработку и применение методов и средств ведения войны с учетом требований МГП;

10. создание в случае необходимости санитарных, нейтрализованных зон, зон безопасности и демилитаризованных зон и ряд других мер.

Этот далеко не полный перечень мер показывает, что спектр проблем, связанных с реализацией международных обязательств, вытекаю-

щих из Женевских конвенций 1949 г. и Дополнительных протоколов к ним 1977 г., а также других международных договоров в области защиты жертв вооруженных конфликтов, весьма широк и требует координации деятельности многих заинтересованных органов государства в этой сфере. Многие страны в целях содействия этому процессу стали создавать национальные межведомственные комиссии или другие органы по МГП. И хотя международными договорами в области защиты жертв войны и ограничения средств и методов ведения вооруженной борьбы создание таких комиссий не предусмотрено, их образование было поддержано на XXVI конференции Красного Креста в Женеве в 1995 г., признано важной ступенью в обеспечении эффективного применения МГП и поощряется такой авторитетной гуманитарной организацией, как МККК.

В настоящее время такие органы по содействию имплементации МГП созданы более чем в 35 странах, а в некоторых государствах имеется несколько подобных комиссий (Швеция, Австралия, Дания). Не стала исключением в этом плане и Республика Беларусь.

23—24 апреля 1997 года в г. Минске МККК совместно с Белорусским обществом Красного Креста и при содействии Аппарата Совета Министров Республики Беларусь, министерств обороны и иностранных дел был организован семинар по теме: "Имплементация международного гуманитарного права" для представителей Национального собрания, Администрации Президента Республики Беларусь, министерств и других республиканских органов государственного управления, Верховного Суда и Прокуратуры Республики Беларусь. Одной из рекомендаций семинара было предложение о создании в целях обеспечения координации усилий по реализации обязательств Беларуси в гуманитарной сфере межведомственной комиссии по имплементации МГП при Правительстве Республики Беларусь, состоящей из представителей различных государственных органов. Эта рекомендация стала предметом рассмотрения заинтересованных министерств и других республиканских органов государственного управления Республики Беларусь, которые поддержали идею целесообразности создания такой комиссии.

19 сентября 1997 года Совет Министров Республики Беларусь принял постановление № 1242, в соответствии с которым была создана Комиссия по имплементации международного гуманитарного права при Совете Министров Республики Беларусь и утвержден ее состав.

Первоначально в состав Комиссии вошли представители министерств обороны, внутренних дел, здравоохранения, образования, юстиции, Комитета государственной безопасности, Государственного комитета пограничных войск на уровне заместителей министров, председателей госкомитетов и ответственных сотрудников центральных аппаратов этих органов, работники Аппарата Правительства, Национального центра законопроектной деятельности при Президенте

Республики Беларусь, Белорусского общества Красного Креста, ведущие преподаватели Белорусского государственного университета, Академии МВД. Возглавил работу Комиссии Заместитель Премьер-министра Республики Беларусь Заметалин В. П. В апреле 1999 г. постановлением Правительства № 555 состав Комиссии был уточнен и в нее дополнительно были включены представители Министерства культуры, Государственного комитета по печати.

Одной из особенностей Комиссии явилось то обстоятельство, что свою работу она начала не имея положения, определяющего ее компетенцию, объем решаемых задач и прав. До этого при создании рабочих органов Правительства для решения определенных проблем всегда наряду с определением состава комиссий утверждалось и положение о них. Такая ситуация возникла в связи с новизной и полным отсутствием опыта в решении задач, которые призваны обеспечивать национальные органы содействия имплементации МГП. Вот почему постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 19 сентября 1997 г. № 1242 определялась лишь общая компетенция Комиссии — она создавалась для "реализации международно-правовых обязательств Республики Беларусь, вытекающих из Женевских конвенций о защите жертв войны от 12 августа 1949 г. и Дополнительных протоколов к ним от 8 июня 1977 г., и подготовки предложений по имплементации норм международного гуманитарного права в законодательстве Республики Беларусь", и давалось поручение Министерству обороны совместно с Министерством юстиции подготовить проект положения об указанной Комиссии. Но именно такой подход позволил на основе анализа первых практических шагов этого органа, изучения рекомендаций Консультативной службы МККК по созданию органов содействия имплементации МГП и опыта регулирования подобного рода деятельности Бельгийской междепартаментской комиссии и по гуманитарному праву, Комитета по МГП Красного Креста Германии и других комиссий, подготовить положение, заложившее прочное правовое основание для деятельности Комиссии.

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 26 января 1998 г. № 104 было утверждено Положение о Комиссии и уточнен порядок внесения в Совет Министров Республики Беларусь министерствами и другими республиканскими органами государственного управления проектов актов законодательства, подготовленных в целях реализации положения Женевских конвенций о защите жертв войны от 12 августа 1949 г. и Дополнительных протоколов к ним от 8 июня 1977 г. и других международных договоров в области МГП, а также проектов международных соглашений, регулирующих отношения в сфере защиты жертв войны применение средств и методов ведения войны и другие

связанные с этим проблемы. В соответствии с этим порядком указанные выше документы могут быть внесены в правительство только после их рассмотрения Комиссией.

Согласно Положению Комиссия является постоянно действующим консультативным межведомственным рабочим органом Совета Министров Республики Беларусь, координирующим деятельность министерств и других республиканских органов государственного управления, предприятий, организаций и учреждений в области имплементации норм международного гуманитарного права в законодательство Республики Беларусь, сотрудничающим с национальными комиссиями по гуманитарному праву других государств, а также с МККК и иными международными организациями, которые оказывают помощь жертвам вооруженных конфликтов.

В компетенцию Комиссии входит решение следующих задач:

содействие приведению законодательства Белоруссии в соответствие с положениями Женевских конвенций 1949 г. и других договоров в области международного гуманитарного права, участницей которых является Республика Беларусь;

содействие в установленном порядке оформлению участия Республики Беларусь в международных договорах в области международного гуманитарного права;

изучение и оценка законодательства Республики Беларусь в части соответствия его нормам международного гуманитарного права;

рассмотрение предложений по имплементации норм международного гуманитарного права в Республике Беларусь;

рассмотрение предложений заинтересованных органов и подготовка консультативных заключений по вопросам формирования позиции Белоруссии в отношении проблематики международного гуманитарного права;

рассмотрение и подготовка консультативных заключений по проектам международных договоров, актов законодательства Республики Беларусь в области международного гуманитарного права;

координация деятельности заинтересованных органов, направленной на имплементацию норм международного гуманитарного права в белорусское законодательство;

содействие распространению знаний о международном гуманитарном праве и сбор информации о его развитии;

контроль за выполнением принятых Комиссией решений;

подготовка и представление в Совет Министров ежегодного доклада о состоянии и тенденциях реализации международных обязательств Республики Беларусь в области международного гуманитарного права;

проведение исследований, подготовка докладов и предложений в области применения и дальнейшего совершенствования международного гуманитарного права;

организация взаимодействия, обмена информацией с МККК, другими международными организациями, осуществляющими деятельность в области международного гуманитарного права.

Для реализации своих полномочий Комиссия имеет право:

вносить в установленном порядке в Совет Министров Республики Беларусь предложения об основных направлениях и формах реализации международно-правовых обязательств Республики Беларусь в области международного гуманитарного права;

поручать заинтересованным органам подготовку предложений по вопросам применения норм международного гуманитарного права в пределах их компетенции;

заслушивать на своих заседаниях должностных лиц министерств и других республиканских органов государственного управления по вопросам имплементации норм международного гуманитарного права в законодательство Республики Беларусь;

привлекать в установленном порядке для работы в Комиссии работников заинтересованных органов;

создавать рабочие группы, экспертные комиссии для проведения экспертизы и подготовки проектов законов и иных нормативно-правовых актов в области международного гуманитарного права;

получать от заинтересованных органов материалы по вопросам, которые входят в компетенцию Комиссии;

запрашивать у судебных и административных органов информацию о судебной и административной практике для учета ее при подготовке предложений по имплементации международного гуманитарного права.

Комиссия организует свою работу в соответствии с утвержденным ею 8 декабря 1997 г. Регламентом и ежегодным планом. Заседания проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в полгода. Решения Комиссии принимаются голосованием и считаются принятыми, если за них проголосовало простое большинство членов Комиссии. За время существования Комиссии проведено четыре заседания, на которых рассмотрено 10 вопросов и принято 32 решения.

Несмотря на малый срок существования, Комиссией уже проделан достаточно большой объем работы.

Одним из первых, наиболее значимых шагов Комиссии было создание рабочей группы, которая провела анализ состояния законодательства Республики Беларусь на предмет его соответствия нормам международного гуманитарного права и подготовила предложения по мерам организационного и правового характера, направленным на реализацию международных обязательств Республики Беларусь в гуманитарной сфере. По результатам этого анализа Комиссия определила, что необходимо до конца 1999 г. подготовить проект решения Правительства, определяющего основные мероприятия по реализации на национальном уровне обязательств, вытекающих из Женевских конвенций 1949 г. о защите жертв войны и Дополнительных протоколов к ним

1977 г., других международных договоров этой области. Этот документ должен послужить долговременной основой для принятия государственными органами республики соответствующих правовых актов, обеспечивающих имплементацию международного гуманитарного права. В его основу должны быть положены выводы, содержащиеся в Анализе состояния законодательства Республики Беларусь на предмет его соответствия нормам международного гуманитарного права, проведенного Комиссией по имплементации международного гуманитарного права при Совете Министров Республики Беларусь.

Главным направлением деятельности Комиссии за период ее существования было и остается координация работы по совершенствованию законодательства Республики Беларусь в целях обеспечения реализации принятых обязательств, вытекающих из Женевских конвенций 1949 г. о защите жертв войны и Дополнительных протоколов к ним 1977 г., и прежде всего по введению в действие уголовного законодательства, предназначенного для наказания лиц, виновных в совершении военных преступлений.

Так, в мае 1999 г. Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь принят во втором чтении Уголовный кодекс Республики Беларусь, который предусматривает достаточно широкий перечень новелл, призванных ввести в действие законодательство, необходимое для пресечения тех или иных нарушений международного гуманитарного права. Члены Комиссии принимали активное участие в подготовке проекта Уголовного кодекса для рассмотрения нижней палатой Парламента, что позволило сконструировать нормы, позволяющие обеспечить полную реализацию принятых обязательств по пресечению военных преступлений.

В Уголовном кодексе содержится глава 19 "Военные преступления и другие нарушения законов и обычаев войны". Глава состоит из семи статей, предусматривающих уголовную наказуемость за совершение общественно опасных деяний, связанных с нарушением законов и обычаев войны. Особенностью является то, что составы преступлений, содержащиеся в указанных статьях, составляют новый вид уголовно наказуемых деяний — военные преступления, субъектом которых могут быть как военнослужащие, так и гражданские лица. Это позволит осуществлять правосудие как военным судам, так и судам общей юрисдикции.

Статьями 132 и 133 устанавливается уголовная ответственность как за вербовку, обучение, финансирование, иное материальное обеспечение и использование наемников для военных действий против иностранного государства или для противодействия законному осуществлению права народов на самоопределение, признанного международным правом, так и за наемничество, т. е. за участие на территории иностранного государства в вооруженных конфликтах, военных действиях лица, не входящего в состав вооруженных сил воюющих

сторон и действующего в целях получения материального вознаграждения при отсутствии полномочий государства, гражданином которого оно является или на территории которого постоянно проживает.

Статья 134 устанавливает уголовную наказуемость за применение оружия массового поражения, запрещенного международным договором Республики Беларусь.

Статьи 135 и 136 содержат составы преступлений, связанные с нарушениями законов и обычаев войны, а также норм международного гуманитарного права. Так, статья 135 предусматривает уголовную наказуемость за совершение умышленного убийства лиц, сдавших оружие, либо не имеющих средств защиты, раненых, больных, потерпевших кораблекрушение, медицинского и духовного персонала, военнопленных, гражданского населения на оккупированной территории или в районе боевых действий, иных лиц, пользующихся во время военных действий международной защитой, за причинение тяжкого вреда здоровью лицам, названным выше, истязание, проведение над ними даже с их согласия медицинских, биологических и других экспериментов, использование этих лиц для прикрытия своих войск или объектов от военных действий, захват и удержание таких лиц в качестве заложников, угон гражданского населения для принудительных работ. Также в соответствии с статьей 135 противоправно принуждение лиц, пользующихся покровительством Женевских конвенций 1949 г., к службе в вооруженных силах противника, переселению, лишению их права на независимый и беспристрастный суд, ограничение права этих лиц на защиту в уголовном судопроизводстве.

Статья 136 определяет перечень нарушений международного гуманитарного права, за совершение которых Уголовный Кодекс предусматривает уголовную ответственность. К таким нарушениям отнесены:

1) применение средств и методов ведения войны, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие;

2) умышленное причинение обширного, долговременного и серьезного ущерба природной среде;

3) нападение на обладающие с защитной целью отличительными эмблемами Красного Креста и Красного Полумесяца персонал, строения, оборудование, транспортные формирования и транспортные средства;

4) использование голода среди гражданского населения в качестве метода ведения военных действий;

5) вербовка детей, не достигших пятнадцатилетнего возраста, в вооруженные силы либо разрешение им принимать участие в военных действиях;

6) произвольное и производимое в большом масштабе разрушение или присвоение имущества, не вызываемое военной необходимостью;

7) превращение необороняемых местностей и демилитаризованных зон в объект нападения;

8) превращение в объект нападения ясно опознаваемых исторических памятников, произведений искусства или мест отправления культа, находящихся под особой защитой, при отсутствии военной необходимости;

9) нарушение соглашений о перемирии, приостановлении военных действий или местных соглашений, заключенных с целью вывоза, обмена или перевозки раненых и умерших, оставленных на поле сражения;

10) совершение нападения на гражданское населения или на отдельных гражданских лиц;

11) совершение нападения неизбирательного характера, затрагивающего гражданское населения или гражданские объекты, когда заведомо известно, что такое нападение повлечет чрезмерные потери среди гражданских лиц либо причинит чрезмерный ущерб гражданским объектам;

12) совершение нападения на установки или сооружения, содержащие опасные силы, когда заведомом известно, что такое нападение повлечет чрезмерные потери среди гражданских лиц либо причинит чрезмерный ущерб гражданским объектам;

13) совершение нападения на лицо, заведомо для виновного прекратившее принимать непосредственное участие в военных действиях;

14) перемещение части собственного гражданского населения на оккупируемую территорию;

15) неоправданная задержка репатриации военнопленных и гражданских лиц;

16) применение в вооруженном конфликте иных средств и методов ведения войны, запрещенных международным договором Республики Беларусь.

В статье 137 проекта закрепляется ответственность за бездействие, т. е. умышленное непринятие во время вооруженного конфликта начальником или должностным лицом в пределах своих полномочий всех возможных мер по предупреждению или пресечению совершаемых подчиненным преступлений, предусмотренных статьями 134, 135 и 136 настоящего Кодекса либо отдание преступного приказа во время вооруженного конфликта.

И наконец статья 138 Уголовного Кодекса предусматривает уголовную ответственность за умышленное использование вопреки международным договорам во время военных действий эмблем Красного Креста, Красного Полумесяца, или охранных знаков для культурных ценностей, или иных знаков, охраняемых международным правом, либо пользование государственным флагом или государственными отличиями неприятеля, нейтрального государства, флагом или знаком международной организации.

Кроме того, наряду с противоправными деяниями, предусматриваемыми Разделом IV, в Уголовном Кодексе содержится ряд новелл,

позволяющих обеспечить реализацию положений ст. 88 Дополнительного протокола I о сотрудничестве в вопросах уголовного преследования лиц, совершивших военные преступления, равно как и в вопросах выдачи военных преступников. Так, в соответствии с частью третьей статьи 6 Уголовного Кодекса, уголовное законодательство Республики Беларусь применяется независимо от уголовного права места совершения деяния в отношении следующих преступлений: геноцид (статья 127); преступления против безопасности человечества (статья 128); производство, накопление либо распространение запрещенных средств ведения войны (статья 129); экоцид (статья 131); применение оружия массового поражения (статья 134); нарушение законов и обычаев войны (статья 135); преступные нарушения норм международного гуманитарного права во время вооруженных конфликтов (статья 136); бездействие либо отдание преступного приказа во время вооруженного конфликта (статья 137).

Статьей 7 определяется возможность выдачи лиц, совершивших преступления вне пределов Республики Беларусь и подлежащих преследованию на основании обязательного для Республики Беларусь международного договора.

Согласно статье 85 освобождение от уголовной ответственности или наказания в связи с истечением сроков давности не применяется при совершении преступлений против мира, безопасности человечества и военных преступлений.

Таким образом, участие Комиссии в работе над проектом Уголовного кодекса и, в частности, над Разделом VI "Преступления против мира, безопасности человечества и военные преступления" явилось принципиально новым, важным этапом ее деятельности, связанным с формированием уголовного законодательства, направленным не только на реализацию гуманитарных обязательств Белоруссии, но и призванным обеспечить необходимые гарантии для гражданского населения и лиц не принимающих или прекративших принимать участие в боевых действиях. Законодательное закрепление наказуемости всех серьезных нарушений Женевских конвенций 1949 г. и Дополнительных протоколов к ним 1977 г. позволило Республике Беларусь в полной мере и эффективно выполнить свои международные обязательства в области принятия национального законодательства, необходимого для пресечения военных преступлений.

Также Комиссия приняла активное участие в подготовке проекта Закона Республики Беларусь "О гражданской обороне" в котором отражены положения Части IX Главы VI Раздела I Дополнительного протокола I 1977 г., обеспечивающие защиту персонала гражданской обороны во время вооруженного конфликта, предоставление подразделениям и частям гражданской обороны специального статуса, который

мог бы обеспечивать их идентификацию в период военных действий. В настоящее время данный проект находится в нижней палате парламента и должен быть рассмотрен во втором чтении.

В Республике Беларусь имелись случаи неправомерного использования эмблемы Красного Креста предприятиями различных форм собственности. Данная проблема стала предметом рассмотрения Комиссии, которая обратилась в Прокуратуру республики для принятия соответствующих мер.

При проведении проверки прокуратура установила незаконность использования эмблемы Красного Креста рядом юридических лиц при осуществлении ими хозяйственной деятельности. В соответствии с Законом Республики Беларусь "О Прокуратуре Республики Беларусь" были вынесены предписания руководителям этих организаций с требованием безотлагательно принять меры к устранению незаконного использования эмблемы Красного Креста. В настоящее время эти нарушения устранены.

По итогам обсуждения этого вопроса Комиссия также признала, что важным этапом формирования национального законодательства, обеспечивающего имплементацию международного гуманитарного права должна стать подготовка проекта закона, призванного урегулировать на национальном уровне правоотношения, связанные с определением органов, обладающих исключительным правом пользования эмблемой с защитной и отличительной целью, а также порядка такого пользования.

Решением Президента Республики Беларусь данный законопроект был включен в ежегодный план подготовки проектов законов в Республике Беларусь в 1999 г. В настоящее время Национальным центром законопроектной деятельности при Президенте Республике Беларусь подготовлен и направлен на повторную экспертизу в заинтересованные государственные органы Беларуси и Консультативную службу МККК проект Закона Республики Беларусь "Об использовании и защите эмблем Красного Креста и Красного Полумесяца".

Комиссия часто выступает в качестве экспертного и консультативного органа Правительства по проектам международно-правовых документов, регулирующих защиту жертв войны. Так, Комиссией были подготовлены заключения по рабочим документам, выносившимся на рассмотрение первой периодической встречи государств-участников Женевских конвенций 1949 г. в Женеве. На основе этих заключений была сформирована позиция делегации Беларуси на этой международной встрече. Также подготавливалось заключение для формирования позиции государства по проекту Второго Протокола к Гаагской конвенции о защите культурных ценностей во время вооруженного конфликта 1954 г.

В 1999 г. международное сообщество осуществляет мероприятия по празднованию 100-летия Гаагских конвенций 1899 г. и 50-летия Женевских конвенций 1949 г. по защите жертв войны и проведению Третьей

конференции мира. В связи с этим Комиссия осуществляет координацию деятельности заинтересованных министерств и других республиканских органов государственного управления по выработке предложений для формирования позиции нашей страны по проектам документов, которые подготавливаются и будут разрабатываться в рамках проведения указанной конференции, а также осуществляет организацию проведения национальных мероприятий по празднованию этих юбилейных дат. В частности, планируется поведение научно-практической конференции, издание юбилейных номеров ряда белорусских юридических журналов, посвященных проблематике международного гуманитарного права.

В соответствии со статьями 47, 48, 127, 144 соответственно всех четырех Женевских конвенций государства-участники должны как в мирное, так и в военное время распространять как можно шире тексты Конвенций и Протоколов, а также включать их изучение в учебные программы военных и гражданских учебных заведений с тем, чтобы ознакомить население в целом, и личный состав вооруженных сил и прикрепленный к ним медицинский и религиозный персонал, в частности, с основополагающими нормами и принципами международного гуманитарного права.

Реализация положений четырех Женевских конвенций и Дополнительных протоколов к ним, касающихся распространения информации о международном гуманитарном праве, начала осуществляться в гражданских высших учебных заведениях республики с 1992 г. Впервые изучение этой отрасли международного публичного права было включено в учебную программу юридического факультета Белгосуниверситета для студентов 5 курса специализации "Международное право" в объеме 30 часов. На большинстве юридических и педагогических факультетов белорусских высших учебных заведений к 1998 г. осуществлялось преподавание международного гуманитарного права.

Значительная работа по распространению информации о международном гуманитарном праве среди военнослужащих проводится Министерством обороны Республики Беларусь. Так, работа по изучению международного гуманитарного права в Вооруженных Силах Республики Беларусь проводится на основании приказа Министра обороны от 1 ноября 1996 г. № 590 "О мерах по изучению Женевских конвенций о защите жертв войны от 12 августа 1949 г. и Дополнительных протоколов к ним 1977 г.".

Приказом Министра обороны от 13 августа 1997 г. № 425 утверждено Руководство по применению норм международного гуманитарного права для офицерского состава Вооруженных Сил Республики Беларусь.

Указом Президента Республики Беларусь от 4 июня 1997 г. № 318 был утвержден Временный Устав внутренней службы Вооруженных Сил Республики Беларусь, согласно которому в обязанности командира роты, взвода, отделения входит обучение личного состава правилам

ведения боевых действий в соответствии с нормами международного гуманитарного прав и на них возложена ответственность за соблюдение его положений подчиненными. Преподавание положений международного гуманитарного права предусматривается при изучении двух предметов Программы боевой подготовки: "Тактическая подготовка мотострелковых и танковых подразделений" и "Государственно-правовая подготовка". Причем количество часов, отводимых для его изучения в рамках этих курсов, планируется дифференцировано, в зависимости от категории военнослужащих.

Однако анализ учебных программ большинства вузов и средних школ Республики Беларусь позволил Комиссии сделать вывод о недостаточной информированности гражданского населения о международном гуманитарном праве. Преподавание международного гуманитарного права не было предусмотрено в учебных программах неюридических вузов и факультетов, включая медицинские учебные заведения, а также в программах средних школ. Именно в силу этих причин Комиссия признала необходимым обеспечить дальнейшее совершенствование деятельности, направленной на распространение знаний о международном гуманитарном праве в учебных заведениях Республики Беларусь. В частности, по решению Комиссии Министерство образования, Министерство внутренних дел, Министерство здравоохранения, Министерство обороны, Комитет государственной безопасности включили в 1999—2000 гг. в учебные программы учреждений образования всех типов дифференцированные курсы международного гуманитарного права, а также этим органам было поручено осуществить разработку и издание учебных программ и пособий, иных дидактических материалов по международному гуманитарному праву, необходимых для обеспечения учебно-воспитательного процесса.

В настоящее время Комиссия своими силами или организуя приглашение специалистов, в частности из Консультативной службы МККК, оказывает всемерное содействие разработке типовых учебных программ, подготовке учебных пособий по международному гуманитарному праву. Коллективом авторов-членов Комиссии подготовлен к печати первый в Республике Беларусь учебник по международному гуманитарному праву. Для обеспечения подготовки специалистов в этой области планируется проведение, в том числе и с помощью МККК, специальных курсов для подготовки преподавателей в области международного гуманитарного права.

В соответствии с решением Комиссии в центральных аппаратах министерств и других республиканских органов на соответствующие подразделения возложены обязанности по обеспечению деятельности, связанной с имплементацией и распространением знаний о международном гуманитарном праве, а также определены ответственные работники отвечающие за ее проведение. С указанной категорией должностных лиц членами Комиссии совместно с Белорусским обще-

ством Красного Креста и Консультативной службой МККК проведено несколько обучающих семинаров. В настоящее время именно на этих должностных лиц приходится основная нагрузка по реализации решений, принимаемых Комиссией.

Успешное выполнение положений международного гуманитарного права во многом зависит от международного сотрудничества. Комиссия делает много для развития уже сложившихся контактов Комиссии, министерств и других республиканских органов государственного управления Республики Беларусь с Международным Комитетом Красного Креста и другими гуманитарными международными организациями, национальными комиссиями по международному гуманитарному праву Бельгии, Грузии, Молдавии и других стран. Налажен постоянный обмен документами, принимаемыми ими, что позволяет получать необходимую для работы информацию о подходах к решению тех или иных вопросов, состоянии правового регулирования в этих странах, способах решения имплементационных задач. Международная встреча европейских комиссий по международному гуманитарному праву, проходившая в Брюсселе в апреле 1999 г. (белорусская Комиссия была представлена на ней тремя представителями), стала дополнительной возможностью для развития таких контактов, обмена опытом по наиболее злободневным проблемам, возникающим в деятельности европейских органов содействия имплементации.

Первые позитивные результаты работы Комиссии по имплементации международного гуманитарного права при Совете Министров Республики Беларусь свидетельствуют о том, что этот постоянно действующий консультативный межведомственный рабочий орган Правительства может оказать существенную помощь республиканским органам государственного управления в определении первоочередных направлений деятельности, направленной на реализацию обязательств, налагаемых обязательств по гуманитарному праву, обеспечить координацию их деятельности в этой сфере.

Реализация международных обязательств в области международного гуманитарного права — процесс длительный и не исчерпывается только совершенствованием законодательства. События на Балканах показывают, насколько актуальна проблема имплементации международного гуманитарного права, направленная в конечном счете на ограничение трагических последствий вооруженных конфликтов, недопущение превращения военных действий в неприкрытое варварство. Все это повышает значимость и необходимость работы национальных органов содействия реализации международного гуманитарного права на внутригосударственном уровне, в том числе и Комиссии по имплементации международного гуманитарного права при Совете Министров Республики Беларусь.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ НОРМ МГП В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

БАТЫРЬ В. А.*

Россия в силу своего географического положения и своей исторической судьбы, безусловно, оказывала и будет оказывать влияние на ход развития человечества. Решая вопросы обеспечения собственной безопасности, она вносит свой вклад в безопасность всей планеты, о чем свидетельствуют международно-правовые обязательства, принятые Российской Федерацией и ее Вооруженными Силами. Являясь постоянным членом Совета Безопасности ООН, Россия несет особую ответственность за поддержание мира и международной безопасности на планете. В этой связи следует особо подчеркнуть роль, которую страна призвана сыграть в имплементации норм международного гуманитарного права.

Призрак новой мировой войны отошел в прошлое, но говорить о прочных гарантиях мира и безопасности для народов Земли пока еще преждевременно. Более 30 вооруженных конфликтов ежегодно — вот реальная статистика конфликтогенности последних лет уходящего тысячелетия[1]. В вооруженных конфликтах последнего десятилетия в Азии и Африке, на Среднем Востоке, в Европе (на Балканах) и в некоторых странах-членах СНГ выплеснулись противоречия культурного и религиозного порядка, этническая ненависть, был отмечен беспрецедентный разгул насилия, неисчислимые страдания гражданского населения. Результатом этого, как правило, остаются нерешенные вооруженным путем проблемы, мешающие восстановлению мира. Вышесказанное доказывает необходимость поставить предел разгулу насилия во время вооруженных конфликтов, а, значит, и необходимость соблюдения норм международного гуманитарного права.

На всем протяжении истории сменяющие друг друга цивилизации неизменно старались ограничить насилие, в особенности в период вооруженных столкновений. В течении долгого времени речь шла о

* Подполковник юстиции, кандидат юридических наук, адъюнкт кафедры военного права Военного университета

соблюдении обычных норм на поле брани, и лишь в середине прошлого века началась кодификация этих норм посредством заключения договоров, что позволило уточнить и закрепить их содержание. Война стала превращаться из политического явления и акта вооруженной борьбы в юридический процесс, в котором нормы права все больше определяют способ ее ведения, лицо и характер и тем самым создают предпосылки для обеспечения прочного мира[2]. Примечательным фактом последнего времени стало исследование Р. Кольба[3] о происхождении терминологической пары jus ad bellum/jus in bello, которая вошла в практическое употребление в конце 40-х годов XX века. Простое право прибегать к войне (jus ad bellum) в меньшей степени является предметом интереса правоведов, поскольку является проблемой материальной правомерности войны (война как санкция). Международное гуманитарное право концентрирует внимание на формальном регулировании войны (регламентация начала и окончания военных действий, прав и обязанностей воюющих сторон), т. е. на проблемах, возникающих после вопроса относительно субъективного права прибегать к войне, и не касается причин, мотивов и целей вооруженного насилия. Вряд ли можно принять предложение польского юриста А. Клафковского именовать систему норм, объединяющую us ad bellum и jus in bello, "военным правом"[4].

24 апреля 1863 г. в Вашингтоне в ходе гражданской войны между Севером и Югом 91861—1865 гг.) президент США Линкольн обнародовал "Инструкцию для Командования сухопутной армией США"[5]. Текст Инструкции был написан Фэнсисом Либером. Инструкция (или, как ее часто называют, Кодекс Либера) содержала подробные правила, относящиеся ко всем аспектам сухопутной войны. Она, несмотря на то, что была частью внутреннего законодательства страны и выражала понимание суверенитета государства, послужила образцом кодификации международного гуманитарного права.

Следует подчеркнуть первостепенную роль, которую сыграла Россия в развитии международного гуманитарного права. Именно по инициативе российского правительства в 1868 г. в Санкт-Петербурге состоялась одна из первых конференций, заложивших основы этого права. Эта конференция определила общие принципы ведения военных действий, которые сохранили свою значимость по сей день[6]. Инициатива созыва в 1899 г. первой Международной конференции мира в Гааге, которая дала импульс кодификации законов и обычаев войны, тоже принадлежала правительству России. на основании эти международных соглашений был составлен "Наказ Русской армии о законах и обычаях сухопутной войны", Высочайше утвержденный 14 июля 1904 г. и 27 ап-

реля 1912 г. как особое приложение соответственно к Уставам полевой службы 1904 и 1912 годов[7]. И в наши дни, век спустя, Наказ является не только историческим памятником права, но и образцом внутригосударственного имплементационного акта.

Под **международным гуманитарным правом** (МГП) следует понимать совокупность конвенционных и обычных норм, регулирующих отношения между участвующими в вооруженном конфликте и затронутыми им субъектами международного права по поводу применения средств и методов вооруженной борьбы, защиты раненых, больных, военнопленных и гражданского населения, устанавливающих ответственность государств и отдельных лиц за нарушение этих норм. Практическое значение принятия норм международного гуманитарного права состоит в следующем. Во-первых, особенности ведения военных действий принимались в расчет на каждом этапе кодификации норм международного гуманитарного права. Во-вторых, военнослужащие более всех выигрывают от того, что это право существует.

Реформа правовой системы Российской Федерации нацелена на достижение нового качественного состояния российского общества, утверждение демократических традиций в жизнедеятельности государства на основе восприятия основных принципов и норм международного права в законодательстве России. Эффективность международного гуманитарного права определяется реальными результатами, достигнутыми в ходе применения его норм. Для достижения желаемых результатов государства еще в мирное время принимают различные меры правового и организационного характера, а также меры по распространению знаний.

Примерное поведение государств и иных субъектов международного права, направленное на осуществление целей международных норм и выражающееся в соответствующих их действиях или в воздержании от действий, составляет процесс, обозначаемый в международно-правовой науке и практике как **имплементация норм международного права.** Термин "имплементация" получил широкое распространение в многочисленных резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН и ее органов, во многих международных конвенциях и других международно-правовых актах и буквально означает "претворение в жизнь в соответствии с определенной процедурой", "обеспечение практического результата и фактического выполнения конкретными средствами".

Международное право в целом, за исключением тех норм, которые адресованы международным организациям[8], осуществляется при помощи внутригосударственного права. Нормы МГП обязывают государство в целом, а не отдельные его органы или должностных лиц. Законода-

тельство РФ призвано конкретизировать международно-правовые обязательства, определяя органы государства и должностных лиц, ответственных за выполнение норм МГП. Выделяют два способа помощи внутригосударственного права при исполнении положений международного права. **Первый** заключается в исполнении положений, направленных на регулирование чисто межгосударственных отношений, когда начинает действовать определенная часть механизма государства. Нормы внутригосударственного права призваны обеспечить наилучшее функционирование этого механизма. **Второй** заключается в исполнении положений, имеющих целью достижение определенного урегулирования отношений с участием субъектов внутригосударственного права (индивидов и юридических лиц). Исполнение таких положений международного права требует либо издания новых материальных норм внутригосударственного права, изменения либо отмены уже существующих норм, либо применение внутри страны самих предписаний норм международного права для регулирования отношений с участием субъектов внутригосударственного права[9]. Для того, чтобы быть способными регулировать отношения с участием физических и юридических лиц, содержащиеся в международном праве правила должны войти в правовую систему страны в установленном ею порядке. Это процесс обычно именуют "трансформацией", имея в виду преобразование норм международного права в нормы национального права[10]. Этот термин можно встретить в трудах Д. Анциллотти, Дж. Шварценбергера, Д. Б. Левина, Г. И. Тункина, А. Н. Талааева, С. В. Черниченко и других. При этом большинство авторов, применяющих этот термин, считают его условным, указывая на некоторую его неточность. Однако он достаточно широко применяется в резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН и ее органов, в решениях международных организаций и иных международно-правовых актах. Многие юристы-международники также используют этот термин в своих трудах[11].

Имплементация[12] (от англ. implementation — осуществлять, обеспечить выполнение[13]) буквально означает "претворение в жизнь в соответствии с определенной процедурой"[14], "обеспечение практического результата и фактического выполнения конкретными средствами"[15]. В справочной литературе можно встретить следующие определения. "Имплементация — в широком смысле означает осуществление международно-правовых и внутригосударственных норм во исполнение международно-правовых, а также создание на международном и внутригосударственном уровнях условий для такого осуществления"[16]. "Имплементация (международного права) — фактическая реализация международных обязательств на внутригосударственном уровне; осу-

ществляется путем трансформации международно-правовых норм в национальные законы и подзаконные акты"[17]. Мы полагаем, что имплементация норм международного права *в широком смысле* — это совместная организационно-правовая деятельность государств и международных организаций, направленная к осуществлению целей международно-правовых норм на международном уровне. Под имплементацией норм международного права в *узком смысле* следует понимать осуществление норм международного права на территории государства в сфере действия внутригосударственного права при помощи последнего в соответствии с определенной процедурой, обеспечиваемое организационно-правовой деятельностью органов государства, направленной на фактическое выполнение принятых государством международных обязательств.

По характеру правореализующих действий можно выделить четыре **формы** имплементации: соблюдение, исполнение, использование и применение. *Соблюдение* имеет особое значение для имплементации норм, содержащих запреты, и состоит в том, что субъекты МГП реализуют свои юридические обязанности посредством воздержания от определенных действий. Особенность *исполнения* выражается в том, что субъекты должны, независимо от собственного желания, совершать активные действия, предусмотренные нормами МГП. Особенность *использования* состоит в том, что субъекты могут совершать действия, которые дозволены нормами МГП. *Применение* (в специальном смысле) представляет собой осуществление властных полномочий при решении конкретных вопросов на основе юридических норм. Содержание правоприменительной деятельности выражается в издании на основе норм права индивидуализированных правовых предписаний (актов применения МГП) и осуществляется во взаимоотношениях субъектов МГП. На внутригосударственном уровне нормы МГП применяются не непосредственно, а опосредованно путем придания их содержанию статуса норм внутригосударственного права отсылочной нормой. Как показывает практика, для имплементации норм МГП необходимо вносить коррективы, добавлять или уточнять предписания российских нормативных правовых актов.

Несмотря на то, что в юридической литературе встречаются различные термины для обозначения **способов** имплементации (трансформация, отсылка, инкорпорация, легитимация, адаптация, рецепция), автор выделяет лишь два — отсылку и инкорпорацию.

Отсылка — это обеспечение выполнения международного договора, нормы которого сформулированы достаточно конкретно и полно, путем указания во внутригосударственном правовом акте на то, что в установ-

ленных случаях надлежит применять правила международного договора. Более того, в результате отсылки положения некоторых неправовых актов (резолюции конференций и международных организаций) могут обретать юридическую силу.[18] Существует несколько **форм** отсылки. Отсылка может относиться *ко всему международному праву* (чаще всего ко всем международным договорам). Такая отсылка содержится в Конституции страны и может быть названа **общей отсылкой** (ст. 15 п. 4 Конституции РФ). Другая форма отсылки — отсылка определенной группы норм внутригосударственного права к *определенной части норм международного права,* и она может быть названа **частичной отсылкой.** Многие законы Российской Федерации, принятые в последние годы, включат в себя формулу: "Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим законом, применяются правила международного договора" (например, п. 1 ст. 18 Закона РФ "о беженцах" и др.). Отсылка одних правовых норм к другим — довольно распространенный элемент юридической техники, в том числе и в рамках внутригосударственного права). Отсылка санкционирует применение норм отсылаемой системы (отрасли) в сфере действия отсылающей системы (отрасли). Отсылка как способ имплементации норм международного права на территории государства возможна лишь к тем положениям норм международного права, которые сформулированы достаточно конкретно и полно, то есть которые по своему характеру готовы к применению для регулирования отношений с участием субъектов внутригосударственного права. Такие нормы называют самоисполняющимися. Только они могут применяться для регулирования отношений с участием субъектов внутригосударственного права без конкретизации их применительно к праву государства. Поэтому нецелесообразно принимать для имплементации таких договоров в каждом случае нормы внутригосударственного права, повторяющие положения международного договора. Однако нормы международного права применяются при этом не непосредственно, а опосредованно отсылочной нормой внутригосударственного права. Положения международных договоров, направленные на урегулирование внутригосударственных отношений, как правило, формулируются довольно широко, то есть устанавливают лишь границы поведения, а не конкретные правила. Ясно, что такие положения норм международного права не могут применяться для регулирования конкретных внутригосударственных отношений, то есть они являются несамоисполняющимися. Эти теоретические положения нашли реализацию в законодательстве России. В ст. 5 п. 3 Закона РФ "О международных договорах Российской Федерации" указывается: "Положения офици-

ально опубликованных международных договоров Российской Федерации, не требующих издания внутригосударственных актов для применения, действуют в Российской Федерации непосредственно. Для осуществления иных положений международных договоров Российской Федерации принимаются соответствующие правовые акты".

Для того, чтобы международный договор исполнялся на территории государства, необходимо принятие определенных мер в соответствии с установленными конституционными процедурами. Ратификация, как указано в ст. 2 Закона РФ "О международных договорах", означает форму выражения согласия Российской Федерации на обязательность для нее международного договора. Придает ли ратификация договору силу внутригосударственного закона? Видимо, это не всегда так, поскольку договор регулирует отношения между государства и другими субъектами международного права и не наделяет правами и не налагает непосредственно обязательств даже на отдельные органы государства, а тем более на граждан и юридических лиц. Обязательность договора следует в силу указания ст. 32 Закона "О международных договорах Российской Федерации", на основании которой Президент, федеральные органы исполнительной власти и органы государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации должны обеспечить в пределах своих полномочий выполнение международных договоров Российской Федерации. Благодаря отсылке, положения многих международных договоров действуют после их вступления в силу и на международной арене, и внутри страны, регулируют отношения с участием субъектов внутригосударственного права, но причиной тому является не ратификация договора, а те отсылочные нормы внутреннего права, которые санкционируют применимость положений международных договоров для регулирования отношений между субъектами внутригосударственного права.

Именно нормы внутригосударственного права определяют порядок имплементации норм международного права. Однако договоры, устанавливающие лишь рамки, в пределах которых сами государства уточняют и конкретизируют свои обязательства, относящиеся к регулированию общественных отношений, сторонами которых являются субъекты внутригосударственного права, не могут применяться внутри страны в результате отсылки к ним. Поэтому более универсальным способом имплементации является принятие государством правовых норм (изменение или отмена уже существующих), способствующих исполнению предписаний международного права. **Инкорпорация,** то есть включение, дает возможность внести в первоначальный текст правовых актов все последующие официальные изменения и дополнения, исклю-

чить отмененные нормы, выявить несогласованности, противоречия и др.[19] При этом правила договора порождают тождественные правила во внутригосударственном праве в силу самого акта ратификации или иного вида принятия договора. Различают инкорпорацию официальную и неофициальную. При этом следует иметь в виду, что изданные во исполнение норм международного права нормы внутригосударственного права — это всегда другие нормы как по своей юридической, так часто и по социальной природе.

В Российской Федерации используются оба вышеуказанные способа имплементации норм МГП. Общую отсылку содержит ч. 4 ст. 15 Конституции России. Частичная отсылка содержится, как правило, в тех нормативно-правовых актах, в сферу действия которых наиболее часто попадают международные отношения немеждугосударственного характера. Так, например, Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны в ст. 146 предусматривает, что "Высокие Договаривающиеся Стороны берут на себя обязательство ввести в действие законодательство, необходимое для обеспечения эффективных уголовных наказаний для лиц, совершивших или приказавших совершить те или иные серьезные нарушения настоящей конвенции". Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов в ст. 2 предусматривает, что "каждое Договаривающееся государство обязуется применять в отношении такого преступления суровые меры наказания". Ясно, что без конкретизации санкций за такие преступления невозможна реализация положений международных договоров. Поэтому положения таких договоров имплементируются посредством инкорпорации. Так, в Уголовном кодексе РФ содержится ряд статей, принятых с целью реализации соответствующих международных договоров (например, ст. 205 — терроризм, ст. 206 — захват заложника. ст. 211— угон судна воздушного или водного транспорта либо железнодорожного подвижного состава, ст. 271 — нарушение правил международных полетов и, безусловно, глава 34 — Преступления против мира и безопасности человечества). Однако многие из указанных статей УК РФ содержат в характеристике запрещенного деяния указание на его запрещенность международным договором Российской Федерации. Совершенно особое значение имеют ст. 11 — 13 УК РФ, регламентирующие действие уголовного закона в отношении лиц, совершивших преступление на территории РФ, вне пределов РФ, а также вопросы выдачи лиц, совершивших преступление. Содержащаяся в этих статьях оговорка ("если иное не предусмотрено международным договором РФ") представляет собой пример частичной отсылки.

При заключении международного договора, фиксирующего опреде-

ленную совокупность юридических норм, возникает два вида разнопорядковых правоотношений. С одной стороны, это отношения между субъектами международного договора по поводу оговоренных в нем прав и обязанностей, а с другой — отношения между соответствующими органами государства (участника международного договора) по поводу имплементации вытекающих из международного договора обязательств. Возникающие в связи с заключением международного договора международные правоотношения регулируются непосредственно его нормами. Внутригосударственные же правоотношения в этом случае будут регулироваться нормами внутригосударственного права. Международный договор в этом случае выступает лишь в качестве юридического факта, вызывающего необходимость внутригосударственного правотворчества и установления соответственно внутригосударственных правоотношений.

Безусловно, все это требует обеспечения функционирования специального правового **механизма имплементации**. Профессор И. Н. Арцибасов, употребляя в данном контексте термин "трансформация", указывал: "Суть механизма трансформации норм международного права во внутригосударственное право состоит в том, что государство обязано обеспечить выполнение международных обязательств путем издания национальной нормы"[20]. К этому можно было бы добавить — и установить меры контроля за ее реализацией. Механизм имплементации международно-правовых норм означает органическое взаимодействие и взаимосвязь международно-правовых и внутригосударственно-правовых средств, используемых субъектами права с целью их реализации на международном и внутригосударственном уровнях.

Под "**механизмом имплементации**" норм международного права во внутригосударственном праве следует понимать предусмотренную как непосредственно международным договором, обычаем, принципом, так и внутригосударственным законодательством совокупность правовых норм, устанавливающих систему мер контроля за их осуществлением. Чаще всего при этом имеются в виду определенные органы государства, либо специально созданные с этой целью международным договором, и процедура их работы.[21] *Международный механизм имплементации* норм МГП представляет собой совокупность норм МГП, регламентирующих совместную организационно-правовую деятельность субъектов международного права, направленную к осуществлению целей, заложенных в международных гуманитарных обязательствах. *Внутригосударственный механизм имплементации* норм МГП представляет собой совокупность норм внутригосударственного права, устанавливающих процессуальный порядок реализации норм МГП, регламентирующих организационно-правовую деятельность органов государства и правоприменительную практику в связи с реализацией норм МГП, направленную на обеспе-

чение фактического выполнения принятых государством международных обязательств. Связующим звеном между МГП и внутригосударственным правом России выступает Конституция РФ.

Важным аспектом функционирования МГП является *контроль* как процесс обработки информации, призванный определить соответствие поведения субъектов нормам МГП. Указывая на недостаточную исследованность международного контрольного механизма, отметим тенденцию расширения контрольных функций государственных органов в выполнении международных обязательств (в том числе МИД и Министерства обороны РФ). Закономерностью является то, что контрольная функция совмещается с функцией имплементации норм МГП. Реальность и эффективность общего международного контроля обусловливает значимость специального (или конвенционного) контроля в отношении определенной конвенции (или группы конвенций) специально созданным для этого механизмом. Однако в области МГП контроль носит скорее подразумеваемый характер. В целях создания юридической базы, установления порядка и направленности контрольной деятельности за имплементацией норм МГП и в порядке, предусмотренном ст. 97 Дополнительного протокола I и ст. 102 Устава ООН, автором предлагается проект внесения поправки (изложения в новой редакции) ст. 84 Дополнительного протокола I " Правила применения" следующего содержания: "Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются представлять Депозитарию соответствующие сведения и документы о принятых мерах внутреннего характера, направленных на обеспечение применения Конвенций и Протокола, которые хранятся вместе с ратификационными грамотами и документами о присоединении. МККК консультируется с Высокими Договаривающимися сторонами относительно мер, которые могут быть совместно приняты, чтобы обеспечить применение Конвенций и Протокола. Высокие Договаривающееся Стороны и стороны-участницы Конвенций представляют для исследования и рассмотрения Генеральной Ассамблее ООН отчеты о состоянии законодательства и существующей практике по вопросам, связанным с Конвенциями и Протоколом. При оценке состояния законодательства и существующей практики по вопросам, связанным с Конвенциями и Протоколом, Генеральная Ассамблея, другие органы и организации будут обязаны считаться с экономическими, юридическими и иными специфическими условиями каждой страны, с учетом которых эта страна выбирает пути и способы применения Конвенций и Протокола. Эти пути и способы не должны противоречить, или извращать, или каким-либо иным образом препятствовать достижению целей, ради которых приняты Конвенции и Протокол". Включение в Дополнительный протокол I такой формулировки позволило бы разработать и определить четкий порядок, границы и направления всей контрольной деятельности за имплементацией норм МГП.

Исходя из того, что система государственных органов и установлен-

ная процедура их деятельности могут обеспечить функционирование механизма имплементации, выделим следующие элементы обеспечения механизма имплементации: 1) конституционное обеспечение; 2) законодательное обеспечение; 3) административное обеспечение; 4) судебное обеспечение.

Отсылочные нормы Конституции и законодательства РФ порождают юридическую обязанность государственных органов инкорпорировать нормы МГП в законах и подзаконных (в частности, ведомственных) нормативных правовых актах, довести их требования до конкретных исполнителей-субъектов внутригосударственного права. Примером имплементационного акта со всеми присущими ему атрибутами может служить Федеральный закон "О ратификации Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении"[22]. Во-первых, он устанавливает, что выполнение обязательств Российской Федерации, вытекающих из Конвенции, обеспечивается федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ в пределах их полномочий. При этом четко разграничены полномочия Президента, Правительства РФ, палат Федерального Собрания РФ и органов государственной власти субъектов РФ. Во-вторых, определено, что расходы на химическое разоружение предусматривается в структуре федерального бюджета отдельной строкой (п. 2 ст. 2). Причем, финансирование мероприятий по выполнению Конвенции увязывается с социальной защитой населения и охраной окружающей среды в связи с выполнением Конвенции. В-третьих, предусмотрена процедура ежегодного доклада Правительства Федеральному Собранию РФ о ходе выполнения Конвенции, содержание такого доклада. В-четвертых, определено, что Российская Федерация для защиты своих интересов вправе использовать установленные процедуры для принятия решения о прекращении (в том числе денонсации) либо приостановлении действия Конвенции.

Полномочия федеральных органов исполнительной власти установлены положениями о них, которые служат и юридическим основанием их деятельности по применению права. В пределах своих полномочий такие органы издают нормативные акты, т. е. совершают в достаточной мере инициативные действия по наделению подчиненных либо подведомственных им органов и должностных лиц правами и обязанностями.

К компетенции Конституционного Суда РФ отнесены задачи следить за конституционностью законодательных актов и контролировать конституционность не вступивших в силу международных договоров. Однако Суд в своем постановлении от 31 июля 1995 г. рекомендовал Федеральному Собранию упорядочить законодательство об использовании Вооруженных Сил, а также об урегулировании других возникающих в условиях конфликтов вопросов, в том числе вытекающих из Дополнительного протокола к Женевским конвенциям 1949 г., касающегося защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера.

Особая роль придается содержащимся в постановлениях Пленумов Верховного Суда РФ разъяснениям по вопросам применения законодательства. Их значение для практики федеральных судов общей юрисдикции состоит в том, что на суды возлагается обязанность разрешать дела в точном соответствии с действующим федеральным законодательством, общепризнанными принципами и нормами международного права.

Имплеметацию норм международного гуманитарного права призваны обеспечивать нормы конституционного, уголовного, уголовно-процессуального, административного и военного права РФ. МГП обязывает государства обеспечить безусловное выполнение всех его норм как на международном, так и на внутригосударственном уровне. В этих целях государства должны предпринимать меры правового, организационного характера, а также по обучению и распространению знаний (в частности, среди военнослужащих). Спектр вопросов, связанных с имплементацией международных обязательств в области МГП, весьма широк и требует координации деятельности многих заинтересованных органов государства. Имеющийся опыт 35 государств доказывает необходимость создания межведомственной **Комиссии при Правительстве РФ по международному гуманитарному праву** как постоянно действующего консультативного межведомственного рабочего органа Правительства, призванного координировать деятельность в области имплементации норм МГП[1]. В состав комиссии должны входить представители заинтересованных органов государственной власти и управления (МО, МВД, МИД, юстиции, образования и др.). Ее деятельность должна быть направлена на изучение и оценку законодательства РФ в части соответствия его нормам МГП, содействие приведению законодательства в соответствие с нормами МГП, подготовку консультативных заключений по проектам международных договоров и нормативных правовых актов РФ, координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, содействие распространению знаний о МГП, сбор и анализ информации о его развитии, организация сотрудничества и взаимодействия с МККК и другими международными организациями. Необходим учет того фактора, что в соответствии с ч. 3 ст. 104 Конституции РФ законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые на счет государственного бюджета (а именно таковыми являются все акты в области МГП), могут быть внесены в Государственную Думу только при наличии заключения Правительства РФ (в котором должен отражаться прогноз всех правовых последствий принятия такого законопроекта). Вступление в силу закона должно быть связано с началом нового бюджетного года либо должны вноситься изменения в действующий закон о бюджете. Тем самым представляется возможным обеспечить комплексный подход в решении стоящих задач.

В Концепции национальной безопасности России прямо указано, что "угрозы национальной безопасности РФ в оборонной сфере кроют-

ся в несовершенстве нормативной правовой базы". Среди **мер правового характера,** которые должны быть приняты для обеспечения применения норм МГП, особое место занимает разработка и принятие новых, несение изменений и дополнений в действующие законы РФ, Указы Президента, постановления Правительства. Назрела практическая необходимость разработки проекта "Основ законодательства Российской Федерации о международном гуманитарном праве". На основе норм МГП и имеющегося собственного опыта военного строительства предполагается развитие военного законодательства РФ, которое призвано деятельно регламентировать общие и специальные вопросы применения ВС РФ, планирования, подготовки и проведения военных операций. Перечень нормативных правовых актов, в той или иной мере затрагивающих рассматриваемые вопросы, относительно невелик. Его условно можно разделить на *два основных направления,* по которым предполагается его развитие и совершенствование. Первое направление охватывает общие вопросы, призванные создать единую систему правового обеспечения национальной безопасности и управления кризисными ситуациями и включает законы "Об обороне", "О безопасности", "О чрезвычайном положении", "О мобилизационной подготовке и мобилизации", "О гражданской обороне", "О государственной границе" и др. Второе направление охватывает специальные вопросы, призванные создать единую систему, закрепляющую внутреннюю организацию и основные направления деятельности силовых министерств и ведомств и включает законы "О внутренних войсках МВД", "О милиции", "Об органах Федеральной службы безопасности в Российской Федерации", "О Федеральных органах правительственной связи и информации" и др.

Автор, отмечая потенциальную реальность возникновения угроз национальной безопасности России (кризисных ситуаций), указывает, что органы государственной власти лишь в случае возникновения чрезвычайных кризисных ситуаций вправе вводить ограничения конституционных прав и свобод граждан, изменять компетенцию нижестоящих государственных органов и органов местного самоуправления. Эти ограничения могут осуществляться лишь в рамках чрезвычайного или военного положения, которые должны выступать как правовые институты, содержащие нормы конституционного, административного, военного права РФ и международного права. Основным содержанием института *чрезвычайного положения* является административно-правовой режим, в рамках которого применяются чрезвычайные меры. Режим чрезвычайного положения вводится для урегулирования внутригосударственного вооруженного конфликта низкой интенсивности. Существующая процедура введения и отмены данного режима не в полной мере охватывает потенциально возможные ситуации, в связи с чем должны быть расширены полномочия Совета Федерации (в том числе для ситуаций, когда Президент РФ не в состоянии выполнять свои обязанности). Требует специального нормативного урегулирования вопрос о

привлечении ВС РФ для поддержания режима чрезвычайного положения, поскольку такое решение должно приниматься Президентом только с согласия Совета Федерации. Вопрос о создании хорошо продуманной правовой базы для применения ВС РФ во внутригосударственных вооруженных конфликтах с определением их функциональных задач имеет принципиальное значение.

Внутригосударственный вооруженный конфликт высокой интенсивности либо участие в конфликте третьего государства на стороне повстанцев (которому дана квалификация как угроза агрессии) требуют установления *режима военного положения*. Конституция РФ (ч. 3 ст. 87) прямо указывает, что режим военного положения должен регулироваться федеральным конституционным законом. Однако такой закон пока не принят. Очевидно, что законодательство военного времени должно основываться на нормах МГП, Концепции национальной безопасности России и быть тесно связано с законодательством о порядке и способах ведения боевых действий Вооруженными Силами РФ. Рассматривая акты военного законодательства, автор отмечает, что содержащиеся во многих и них отсылки к МГП не решают проблем, и в нормотворческой деятельности необходимо использовать инкорпорацию норм МГП в военное законодательство.

Российское уголовное право не должно включать в себя международные договоры или отдельные их статьи в качестве самостоятельных источников норм российского уголовного права, но должно быть приведено в соответствие с принципами и нормами международного права (ч. 2 ст. 1 УК РФ). Так, состав преступления агрессии (ст. ст. 353, 354) сформулирован в соответствии с Уставом Нюрнбергского трибунала, а в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН "Определение агрессии" 1974 г. и п. 2 ст. 15 Проекта кодекса преступлений против мира и безопасности человечества дается иная формулировка со ссылкой на Устав ООН. Поэтому проблема толкования термина "агрессивная война" может стать препятствием для привлечения виновных к ответственности. Статья 356 УК РФ квалифицирует военные преступления как "применение запрещенных средств и методов ведения войны" и является бланкетной. В ней деяние признается преступным лишь в силу его незаконности, без определения признаков состав, хотя в МГП выделяют, например, ряд нарушений методов ведения войны, не являющихся преступлениями. Представляется, что законодатель имел в виду лишь серьезные нарушения норм МГП. Эти нормы должны быть четко сформулированы. Для пресечения всех иных действий каждое государство-участник должно предпринять все необходимые меры. Формами нормативного закрепления таких мер может быть уголовное, административное законодательство, а также нормативные правовые акты, определяющие дисциплинарную практику. Однако приходится констатировать отсутствие правовых норм в законодательстве РФ, направленных на пресечение иных действий, противоречащих МГП, помимо

серьезных нарушений. Подлежит детальной проработке в мирное время и включению в УК РФ глава об уголовной ответственности за преступления против военной службы, совершенные в военное время либо в боевой обстановке.

Необходимо разработать комплекс нормативно-правовых актов (закон — устав — наставление — инструкция) о порядке обращения с военнопленными в период международного вооруженного конфликта, включив в них положения об освобождении под честное слово, и с задержанными в период внутригосударственного вооруженного конфликта. Как и 100 лет назад, представляется важным дать наказ вооруженным силам о законах и обычаях вооруженной борьбы, поскольку Руководство, введенное приказом МО 1989 г. № 75, морально устарело и не отвечает потребностям сегодняшнего дня.

Принимаемые меры правового характера должны устанавливать общие подходы, в рамках которых могут и должны приниматься **меры организационного характера.** Именно в этом будет проявляться организующая роль межведомственной комиссии по МГП. Предстоит решение вопросов размещения военных, медицинских объектов, установок и сооружений, содержащих опасные силы, решение проблем опознавания, порядка создания особых зон и местностей, погребения погибших, организация работы юридических советников.

Особое значение имеет проблема **распространения знаний о МГП** как среди военнослужащих ВС РФ, так и среди гражданского населения. С целью подготовки специального персонала для обеспечения деятельности по реализации норм МГП предлагается возложить на соответствующие подразделения министерств и ведомств обязанности по обеспечению деятельности, связанной с имплементацией и распространением знаний о МГП, а также определить круг лиц, в чьи должностные обязанности входит обеспечение этой деятельности. Статья 19 Устава внутренней службы ВС РФ содержит прямое предписание каждому военнослужащему — знать и неукоснительно соблюдать правила ведения военных действий, обращения с ранеными, больными, лицами, потерпевшими кораблекрушение, гражданским населением в районе боевых действий, а также военнопленными. Ключевая роль в этом принадлежит командирам всех степеней. Необходимо предпринять ряд мер по совершенствованию правовой подготовки личного состава как в обязательных, так и в факультативных формах. Представляется важным включение в учебные программы всех учебных заведений основ международного гуманитарного права. При этом акцент должен быть сделан на подготовку государственных служащих, юристов, врачей и педагогов.

Безусловно, имплементация норм МГП не исчерпывается только совершенствованием военного законодательства. В решающей мере конечный результат будет обеспечен слаженной работой государственно-правового механизма, который призван обеспечить выполнение норм МГП субъектами внутригосударственного права. Осуществление

обязательств в области МГП позволит России повысить свой авторитет на международной арене, успешно строить демократическое правовое государство.

Действующая редакция ст. 84 Дополнительного протокола 1	*Новая редакция (проект) ст. 84 Дополнительного протокола 1, предлагаемая автором*
Высокие договаривающиеся стороны в самые кратчайшие сроки направляют друг другу через посредство депозитария и, в случае необходимости, через посредство Держав-покровительниц, свои официальные переводы настоящего Протокола, а также законы и положения, которые они могут принять для обеспечения его применения.	Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются представлять Депозитарию соответствующие сведения и документы о принятых мерах внутреннего характера, направленных на обеспечение применения Конвенций и Протокола, которые хранятся вместе с ратификационными грамотами и документами о присоединении. МККК консультируется с Высокими Договаривающимися сторонами относительно мер, которые могут быть совместно приняты, чтобы обеспечить применение Конвенций и Протокола. Высокие Договаривающиеся Стороны и стороны-участницы Конвенций представляют для исследования и рассмотрения Генеральной Ассамблее ООН отчеты о состоянии законодательства и существующей практике по вопросам, связанным с Конвенциями и Протоколом. При оценке состояния законодательства и существующей практики по вопросам, связанным с Конвенциями и Протоколом, Генеральная Ассамблея, другие органы и организации будут обязаны считаться с экономическими, юридическими и иными специфическими условиями каждой страны, с учетом которых эта страна выбирает пути и способы применения Конвенций и Протокола. Эти пути и способы не должны противоречить, или извращать, или каким-либо иным образом препятствовать достижению целей, ради которых приняты Конвенции и Протокол.

---

[1] См.: Усиков А. В., Яременко В. А. "Анатомия "малых войн"./Независимое военное обозрение. № 42 (116), 1998 г., с. 4.

[2] Военное законодательство Российской империи (Кодекс Русского Военного Права)/Сост. Савинкин А. Е. М., 1996, с. 387.

[3] См.: Международный журнал Красного Креста, 1997, № 18, с. 643—653.

[4] Klafkowski A. Pravo miedzynarodower publiczne. Warszawa, 1964, s. 332.

[5] Текст опубликован в: Schindler D., Toman J. The Laws of Armed Conflicts, 2 ed., Geneva, 1981, p. 3—23.

[6] См.: Празднование 125-й годовщины подписания Санкт-Петербургской декларации 1868 года, МККК, Женева, 1994.

[7] Военное законодательство Российской империи (Кодекс Русского Военного Права)/Сост. Савинков А. Е. М., 1996, с. 389.

[8] Эти нормы могут для своей реализации нуждаться в помощи норм, регулирующих внутреннюю деятельность организации (т. е. внутреннего права международной организации).

[9] Мюллерсон Р. А. Соотношение международного и национального права. М., 1982, с. 58—59.

[10] Усенко Е. Т. Согласование и взаимодействие международного и национального права в российской Конституции. МЖМП. 1995 г., № 2.

[11] Так, Даниленко Г. М. указывает, что проблема имплементации имеет технико-юридический характер. См.: Конституция Российской Федерации. Комментарий. М., 1994, с. 119.

[12] Дословно то лат. im-pleo — наполнять, исполнять.

[13] Англо-русский словарь. М., Русский язык, 1989 г., с. 257.

[14] Dictionary of English Language, N. Y., 1968, p. 667.

[15] Wester's Third New International Dictionary, Cambr. (Mass.), 1966, p. 1134.

[16] Словарь международного права. М., "Международные отношения", 1986 г., с. 102.

[17] Юридический энциклопедический словарь. М., ИНФРА-М, 1996 г., с. 116.

[18] Этот процесс Черниченко С. В. называет "легитимацией". См.: Черниченко С. В. Международное право: современные теоретические проблемы. М., 1993, с. 145.

[19] Словарь международного права. М., 1982, с. 56.

[20] Арцибасов И. Н., Егоров С. А. Вооруженный конфликт: право, политика, дипломатия. М., 1989, с. 176.

[21] Словарь международного права. М., 1986, с. 102.

[22] Собрание законодательства РФ. 1997, № 45, ст. 5138.

[23] Ю. А. Тихомиров предлагает создать общий Совет по обеспечению соответствия российского законодательства стандартам межгосударственных организаций, выработать набор типичных требований к "правовой готовности" и принимать конкретные целевые программы. См.: Тихомиров Ю. А. Реализация международно-правовых актов в российской правовой системе./Журнал российского права. № 3/4, 1999 г., с. 89.

МОСКОВСКИЙ ЖУРНАЛ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

ЛР № 01070 от 7 октября 1997 г.

Подписано в печать 02.11.1999 г. Формат 60×88 1/16. Бумага офсетная. Гарнитура "Таймс". Печать офсетная. Усл. печ. л. 13,0. Уч.-изд. печ. л. 13,62. Тираж 1100. Изд. спецвыпуск — МЖМП/99. Зак. № 519. Цена договорная.

Отпечатано с оригинал-макета Редакционно-издательского отдела МГИМО(У) МИД РФ в типографии ГФ "Полиграфресурсы". 101429, Москва, ул. Петровка, 26.

Индекс подписки 70893