

Скромные результаты переговоров по минам

Третье заседание Конференции по рассмотрению действия Конвенции ООН о конкретных видах обычного оружия

Женева, 22 апреля — 3 мая 1996 г.

Питер Херби

Два года шли непростые переговоры по данной проблеме, и несмотря на то, что за полное запрещение противопехотных мин выступала почти половина из 51 государства, участвовавшего в заключительном заседании Конференции по рассмотрению действия Конвенции о конкретных видах обычного оружия¹, которое состоялось в Женеве в период с 22 апреля по 3 мая 1996 г., в конечном счете были приняты лишь минимальные ограничения на применение противопехотных мин². Через девять лет после вступления в силу Протокола II с поправками должны будут использоваться только поддающиеся обнаружению противопехотные мины, а те мины, которые разбрасываются за пределами обозначенных минных полей с воздуха, артиллерией или другими способами, должны будут самоликвидироваться по истечении 30 дней. Однако остается возможность производить, экспортировать и применять, в том числе и неизбирательно, мины, сохраняющие боеспособность длительное время. К сожалению, эти скромные правовые меры по разрешению серьезного международного гуманитарного кризиса — хотя и принятые на основе консенсуса — вряд ли позволят значительно сократить ужасающее число жертв мин.

Принятие поправок к Протоколу II о минах, минах-ловушках и других устройствах представляет собой итог переговорного процесса, начатого в феврале 1994 г. Группой правительственных экспертов, на которую возлагалась задача провести подготовительную работу по пересмотру данного Протокола

¹ Конвенция о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие, принята 10 октября 1980 г. По состоянию на 30 апреля 1996 г. 59 государств являются участниками этой Конвенции.

² Протокол о запрещении или ограничении применения мин, мин-ловушек и других устройств, с поправками, внесенными 3 мая 1996 г. (Протокол II с поправками от 3 мая 1996 г.). Текст см. ниже.

и рассмотреть необходимость принятия возможных новых Протоколов о конкретных видах оружия. Результаты работы Группы были представлены на первом заседании Конференции по рассмотрению действия Конвенции 1980 г., которое проходило в Вене с 25 сентября по 13 октября 1995 г. и на котором обсуждение проблемы мин зашло в тупик. Переговоры возобновились в январе 1996 г. в Женеве и были завершены в апреле—мае 1996 г. на заключительном заседании Конференции, о котором и идет речь в данном материале. Результаты работы Группы правительственных экспертов, а также результаты последующих заседаний Конференции по рассмотрению действия Конвенции постепенно становились все более скромными во многих отношениях, пока в конечном итоге не был найден наименьший общий знаменатель, необходимый для достижения консенсуса и принятия поправок к Протоколу II.

Представители Международного Комитета Красного Креста (МККК) были приглашены к участию во всех заседаниях Группы правительственных экспертов и Конференции по рассмотрению действия Конвенции в качестве экспертов и наблюдателей. Вклад МККК в переговорный процесс состоял в том, что Комитет предоставил важную, отражающую предысторию вопроса документацию по гуманитарным и правовым аспектам проблемы мин¹. Резолюции, принятые в декабре 1995 г. Советом делегатов² и XXVI Международной конференцией Красного Креста и Красного Полумесяца³, отражают обеспокоенность всего Движения Красного Креста и Красного Полумесяца в связи с кризисом в решении вопроса о применении мин. Не раз твердая позиция и активность национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца способствовали тому, что правительства принимали важные решения об изменении своей политики в отношении мин.

Результаты переговоров

3 мая 1996 г. Конференция по рассмотрению действия Конвенции приняла Протокол II о минах, минах-ловушках и других устройствах⁴ со внесенными в него поправками, который войдет в силу через шесть месяцев после того, как 20 государств-участников заявят о своем согласии признать обязательность этого Протокола. На это, вероятно, уйдет два-три года. Государства-участники будут соблюдать положения первоначального текста Протокола II⁵ до тех пор, пока для них не вступит в силу содержащий поправки вариант этого документа.

¹ См. доклады МККК в МЖКК, № 5, июль—август 1995, с. 35–54 (о позиции МККК по обсуждаемому вопросу), и № 7, ноябрь—декабрь 1995 г., с. 90–96 (о первом заседании Конференции по рассмотрению действия Конвенции 1980 г.).

² Резолюция 10 по противопехотным минам, принятая Советом делегатов в декабре 1995 г. См. МЖКК, № 8, январь—февраль 1996, с. 156.

³ Резолюция 2, часть G (о противопехотных минах) XXVI Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца, Женева, 3–7 декабря 1995 г. См.: МЖКК, № 8, январь—февраль 1996, с. 69–70.

⁴ См. сноску 2, с. 90.

⁵ Принят 10 октября 1980 г.

Общие положения

Наибольший успех достигнут в отношении общих положений Протокола II с поправками. Речь идет, в частности, о кодификации ряда новых принципов и о введении новых положений. Ключевыми являются следующие элементы:

- Вводится конкретное *определение противопехотных мин*, над которыми теперь устанавливается более строгий контроль, чем над противотанковыми или противотранспортными минами. Противопехотная мина определена¹ как мина, «которая предназначена главным образом для взрыва от присутствия, близости или контакта человека...» Включение выражения «главным образом» в определение можно истолковать как попытку исключить все противопехотные мины двойного назначения, о которых можно сказать, что их «главное» назначение иное. МККК решительно выступил против этой формулировки, а правительственные делегации многих стран сочли ее слишком расплывчатой. 20 государств, в основном западных, во главе с Германией выдвинули официальную трактовку выражения «главным образом», указав, что оно означает лишь следующее: противотанковые мины с элементами неизвлекаемости не являются противопехотными минами.
- В сферу применения Протокола включаются *немеждународные вооруженные конфликты*.
- *Ответственность за разминирование* возлагается на тех, кто устанавливает мины. Это обязательство, однако, трудновыполнимо в тех случаях, когда стороны не располагают ресурсами для разминирования, а также опытом и знаниями в этой области, что нередко имеет место во время внутренних вооруженных конфликтов.
- При всех обстоятельствах должно быть *отмечено на картах и зафиксировано* расположение всех мин, а не только тех мин, которые были установлены на «предварительно запланированных» минных полях, как это записано в первоначальном тексте Протокола. Это положение также трудновыполнимо в отношении дистанционно устанавливаемых мин, точную регистрацию которых провести практически невозможно.
- *Защита персонала Красного Креста и Красного Полумесяца (МККК, национальных обществ и Международной Федерации) и других гуманитарных организаций*, в том числе положения, предусматривающие предоставление главам миссий информации о минных полях и безопасных путях объезда, а в некоторых случаях предусматривающие обязанность проделать проход в минных полях, когда это необходимо для получения доступа к жертвам.
- Новое положение о *передаче мин* запрещает передачу на международном уровне не поддающихся обнаружению противопехотных мин и любых других видов мин иным субъектам, кроме государств. Тем не менее передача мин государству, не являющемуся участником, разрешена, если это государство «соглашается применять» положения данного Протокола. Более

¹ Протокол II, статья 2, пункт 3.

строгий запрет на передачу мин таким государствам побудил бы их к присоединению к Конвенции о конкретных видах обычного оружия.

- В положении о соблюдении Протокола содержится требование к государствам-участникам принять законы, предусматривающие *меры уголовной ответственности в целях пресечения серьезных нарушений* Протокола.
- Государства-участники должны проводить *ежегодные консультации* для рассмотрения действия Протокола и подготовки будущих конференций по этому вопросу.

Однако в данном Протоколе отсутствуют положения, позволяющие контролировать надежность содержащихся в нем технических требований (они представлены ниже), а также возможные нарушения положений Протокола, касающихся применения мин.

Новые ограничения на применение противопехотных мин

Новые ограничения на применение противопехотных мин, принятые на Конференции по рассмотрению действия Конвенции 1980 г., отражают довольно скромный прогресс по сравнению с существующим правом, и государствам, которые не обладают необходимыми ресурсами, возможно, будет труднее их соблюдать. Важнейшие нововведения состоят в следующем:

- *Противопехотные мины, сохраняющие боеспособность в течение длительного времени («глупые» мины)* можно производить, передавать и применять, как и прежде, при условии, что:
 - они поддаются обнаружению (выполнение этого положения становится обязательным не позднее чем через девять лет после вступления в силу Протокола с поправками);
 - они установлены в местах, огражденных, обозначенных и охраняемых с целью недопущения туда гражданских лиц (кроме тех случаев, когда одна из сторон в конфликте не смогла принять подобные меры предосторожности из-за проведения противником прямой военной акции).
- *Противопехотные мины, сохраняющие боеспособность в течение короткого времени («умные» мины)* можно производить, передавать и применять, как и ранее (выполнение этого положения также становится обязательным не позднее чем через девять лет после вступления в силу Протокола с поправками), при условии, что:
 - они самоликвидируются в течение 30 дней (с вероятностью 90%), если они были установлены вне огражденных, обозначенных и охраняемых зон;
 - те мины, которые не подверглись самоликвидации, самообезвреживаются в течение 120 дней (с вероятностью 99,9%);
 - они поддаются обнаружению.

Специальных ограничений на установку «умных» мин принято не было, хотя продолжают применяться общие нормы гуманитарного права, в том числе запрещение выбирать в качестве целей поражения гражданское население и гражданские объекты. Значительная часть подобных мин относится, вероятно,

к категории дистанционно устанавливаемых, регистрация местоположения которых затруднена или невозможна. Можно утверждать, что Протокол с поправками косвенным образом поощряет производство, передачу и применение «умных» мин, поскольку для них устанавливается меньше ограничений, чем для «глупых» мин.

- Правила применения *противотанковых (противотранспортных) мин, включая дистанционно устанавливаемые*, не изменились:
 - отсутствует требование обнаруживаемости;
 - отсутствуют конкретные ограничения на их установку;
 - отсутствует запрет на использование элементов неизвлекаемости;
 - отсутствует указание на максимальный срок действия.

В результате к минам этих типов применяются лишь общие нормы гуманитарного права, касающиеся, например, защиты гражданских лиц, а также требования регистрировать местоположение мин и проводить разминирование, содержащиеся в Протоколе II с поправками.

- Для всех типов мин запрещено применение устройств, которые приводят к взрыву мины, после того как она обнаружена с помощью электронного датчика.

Позиция МККК

В своем заявлении на заключительном пленарном заседании Конференции по рассмотрению действия Конвенции 1980 г. МККК приветствовал усиление общих положений Протокола II, однако критически подчеркнул, что ограничения на применение мин, «к сожалению, явно недостаточны». В заявлении сказано, что подобные положения сами по себе «вряд ли приведут к значительному сокращению числа жертв мин среди гражданского населения». В настоящее время позиция МККК относительно итогов Конференции по рассмотрению действия Конвенции в основном заключается в следующем:

- Конференция по рассмотрению действия Конвенции представляла собой важный процесс, который привел к существенным изменениям в политике многих государств в области производства, передачи и применения противопехотных мин.
- Ряд конструктивных усовершенствований был внесен в общие положения Протокола II, а именно:
 - распространение сферы применения Протокола на немеждународные вооруженные конфликты;
 - четкое определение ответственности за разминирование;
 - положение о передаче мин — новый важный элемент в международном гуманитарном праве;
 - новые меры по защите лиц, занимающихся гуманитарной деятельностью;
 - обязательство пресекать серьезные нарушения новых норм;
 - ежегодные консультации участников Протокола.
- Однако определение противопехотной мины слишком расплывчато. МККК придерживается мнения, что следует и далее считать противопехотными

минами все мины, предназначенные «для взрыва от присутствия, близости или контакта человека»¹, вне зависимости от того, какое иное назначение могут иметь эти боеприпасы.

- Ограничения на применение мин неадекватны, и маловероятно, что сами по себе они значительно снизят количество жертв среди гражданских лиц. Чтобы эффективно разрешить гуманитарный кризис, причиной которого являются мины, каждое государство в отдельности должно принять меры гораздо более существенные, чем те, о которых удалось договориться на основе консенсуса в рамках Протокола II с поправками. Среди этих мер — поддержка существующих полных мораториев на передачу противопехотных мин и полное прекращение их производства и применения.
- МККК глубоко сожалеет, что Протокол II с поправками не только не запрещает применение оружия неизбирательного действия, но даже косвенно способствует разработке и применению новых видов оружия, которые приведут к тем же самым последствиям, по крайней мере в краткосрочной перспективе. Впервые документ гуманитарного права может оказаться стимулом для применения нового оружия.
- Однако текст, принятый на Конференции по рассмотрению действия Конвенции 1980 г., не в полной мере отражает действительное положение вещей:
 - Конференция является лишь одним из элементов общемирового политического процесса, для которого в настоящее время характерно следующее: общественное сознание осуждает противопехотные мины, в вооруженных силах ставится под вопрос целесообразность их применения, а в действиях государств происходят быстрые изменения.
 - Хотя результаты Конференции по рассмотрению действия Конвенции разочаровывают, усилия по введению *полного запрета на противопехотные мины* приносят успех, который был бы немислим еще два года назад. Сейчас в поддержку запрета выступают 40 государств. 17 из них отказались от применения противопехотных мин, а шесть приостановили их применение. В настоящее время девять государств осуществляют ликвидацию существующих запасов. По-видимому, эта тенденция будет набирать силу, в частности благодаря результатам, пусть и скромным, достигнутым в Женеве.
 - Можно надеяться на то, что мы добьемся всеобщего запрета на противопехотные мины, как только достигнет критической массы число государств, пересмотревших вопрос о применении мин их вооруженными силами и выступающих в поддержку запрета как единственно эффективного и поддающегося контролю способа решения гуманитарных проблем, вызванных данным видом оружия.
- Сейчас очень важно сосредоточить усилия на тех инициативах, направленных на прекращение производства, применения и передачи противопехотных мин, которые осуществляются в масштабе отдельных стран и регионов,

¹ То есть так же, как в определении, содержащемся в новой статье 2, пункт 3, но без слов «главным образом».

и создать дальнейшие предпосылки для установления всеобщего запрета. Начало нового важного процесса знаменует собой инициатива Канады собрать в сентябре 1996 г. в Оттаве страны, выступающие в поддержку запрета, для обсуждения дальнейших мер, которые они могут принять в этом направлении. В настоящее время в некоторых государствах и регионах рассматривается возможность в одностороннем порядке предпринять шаги, способствующие установлению запрета. Так, члены Организации американских государств будут рассматривать вопрос о создании в этой части света «зоны, свободной от противопехотных мин».

Протокол IV об ослепляющем лазерном оружии¹

Новый Протокол IV об ослепляющем лазерном оружии, принятый на заседании Конференции в Вене, представляет собой знаменательное достижение. Особенно обнадеживает то, что Протокол налагает полный запрет как на *применение*, так и на *передачу* ослепляющего лазерного оружия. Это первый подобный запрет в истории международного гуманитарного права. Вопреки предложению XXVI Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца, а также вопреки договоренностям, достигнутым на первом заседании Конференции в Вене, сфера применения этого Протокола не была распространена на немеждународные вооруженные конфликты. Тем не менее государства следует поощрять к тому, чтобы при присоединении к Протоколу IV они делали заявления о том, что считают Протокол применимым при всех обстоятельствах.

Заключительные замечания

В одной из статей Ива Сандо, директора Управления принципов, права и связи с Движением, посвященной перспективам, возникающим после проведения Конференции, надежды и твердая позиция МККК относительно проблемы мин отражены следующим образом²:

Пробуждение общественного сознания, начинающиеся коренные изменения в государственной практике и влияние авторитетного мнения самих военных, ставящих под вопрос целесообразность применения противопехотных мин, — все это может привести в ближайшие годы к прекращению применения мин в обширных районах мира. Можно ожидать, что на следующей Конференции по рассмотрению действия Конвенции ООН в 2001 г. или другом форуме будет подписано соглашение, запрещающее это оружие неизбирательного действия.

Хотя в последнее время в центре внимания оказались решения, принимаемые на международном уровне, положить конец кризису, вызванному противопехотными минами, сможет давление общественности, решения государств,

¹ Протокол об ослепляющем лазерном оружии (Протокол IV), принятый 13 октября 1995 г. См. выше всестороннее исследование Л. Досвальд-Бек. Новый протокол об ослепляющем лазерном оружии, с. 4.

² Ив Сандо. Противопехотные мины будут запрещены. — «Наше дело», август 1996 г., Москва, МККК.

которые хотят защитить свое население и территорию от этого бедствия, а также позиция отдельных командиров, считающих, что цена, которую платят за это люди, слишком высока.

Всеобщее юридическое запрещение противопехотных мин станет следствием, а не причиной этих действий. Это будет победой сострадания и солидарности. И это единственный достойный ответ на ту кровавую бойню, которая каждый месяц продолжает приносить смерть и уродовать жизнь двум тысячам жителей планеты. МККК вместе со всем Движением Красного Креста и Красного Полумесяца будет и впредь неустанно бороться за скорейшее запрещение противопехотных мин, привлекая к этой работе военные и гуманитарные организации.

Питер Херби является сотрудником Юридического отдела МККК. Имеет степень магистра Кембриджского университета (Соединенное Королевство) в области международных отношений и степень магистра Брэдфордского университета (Соединенное Королевство) в области изучения проблем мира и конфликтов. До работы в МККК руководил Программой разоружения и контроля за вооружениями, осуществляемой Представительством квакеров при Отделении ООН в Женеве.