

Что представляют собой Дополнительные протоколы к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г. о защите жертв войны? Отвечая на этот вопрос, «Журнал» предлагает вниманию читателей статью Жана де Пре, которую он написал 10 лет назад в связи с 10-летием со дня принятия Протоколов. Умудренный многолетним опытом работы в МККК, бывший юридический советник и сотрудник Юридического отдела МККК сумел на нескольких страницах рассказать об основных положениях этих документов, явившихся важным вкладом в развитие международного гуманитарного права.

Желающие углубить свои познания в этой области смогут ознакомиться с вышеуказанными в свет многочисленными публикациями, посвященными этим договорам, их содержанию и значению для современного международного гуманитарного права (см. краткий библиографический список на с. 105–107).

Дополнительные протоколы к Женевским конвенциям¹

Жан де Пре

В настоящее время на нашей планете насчитывается пять миллиардов жителей. Их было всего миллиард в 1863 г., когда появился Красный Крест и были сделаны первые попытки кодифицировать право вооруженных конфликтов. В течение примерно ста лет Красный Крест последовательно занимался участью раненых воинов в действующих армиях, жертв военных действий на море, военнопленных и гражданских лиц, оказавшихся во время войны во власти иностранной державы.

Не отказываясь ни от одного из достижений предшествующего периода, сегодня нужно смотреть вперед и обратить внимание на другие категории жертв — жертв нынешних конфликтов, а также потенциальных жертв конфликтов будущих, то есть на гражданское население. Однако для этого необ-

¹ Статья опубликована в RICR, № 765, mai—juin 1987, pp. 256–265.

ходимо задуматься о поведении тех, кто сражается. Параллельно распространению оружия идет процесс углубления разногласий и наблюдается рост числа конфликтов ограниченного масштаба, которые часто затягиваются ввиду невозможности положить им конец.

В условиях, когда каждый год на вооружение тратятся огромные суммы и речь идет о миллиардах человеческих жизней, остается только следить за тем, чтобы не произошло кровопролития или, если избежать его не удалось, принимать меры для ограничения его последствий. Как раз в этом и заключается роль Дополнительных протоколов к Женевским конвенциям. Нельзя сказать, что в настоящее время государства меньше чем прежде преисполнены решимости защищать в первую очередь все то, что они считают национальными интересами. Просто им следует понять, что, защищая гражданское население, они защищают самих себя, а присоединяясь к регламентации поведения комбатантов, обеспечивают условия, необходимые для соблюдения — и прежде всего во время вооруженного конфликта — определенного минимума правовых норм и сохранения базовых структур общества.

В определенном смысле Дополнительный протокол I, применяющийся к международным вооруженным конфликтам, выглядит как набор разнородных текстов. В самом деле, часть II касается раненых, больных, потерпевших кораблекрушение, умерших и пропавших без вести, а также медицинских служб, то есть жертв войны; часть III посвящена определению понятия «комбатант» и поведению комбатанта во время боевых действий; часть IV регламентирует ведение собственно военных действий, но там же затрагиваются и вопросы гражданской обороны, оказания помощи и проблемы, напрямую связанные с правами человека. Эта разнородность показывает искусственность различия, проводившегося между так называемым Женевским правом, или правом жертв войны, и Гаагским правом, или правом ведения военных действий и управления оккупированными территориями, и то, что это различие устарело. Право вооруженных конфликтов едино. Оно включает в себя правила места и правила времени. Правила места — исключительно в *jus in bello* — определяют, где разрешается, а где запрещается совершать нападения, и касаются в основном ведения военных действий. Правила времени определяют момент, когда возникает обязанность проявлять уважение или даже оказывать помощь. Они касаются жертв войны. Эти два типа норм находятся в постоянном взаимодействии.

*
* *

Дополнительные протоколы были вызваны к жизни не необходимостью пересмотра Конвенций 1949 г., а потребностью их дополнить в связи с постепенным усилением двух новых важнейших факторов. Во-первых, с появлением новых участников военных действий неизмеримо расширяется сфера ведения последних, что создает огромную опасность для гражданского населения. Во-вторых, вооруженные конфликты приобретают новые формы, игнорировать которые нельзя и которые не исчезнут сами по себе, если их замалчивать.

Защита гражданского населения от последствий военных действий — ключевой вопрос, ему посвящены не только часть IV, но и часть II, как, впрочем, и весь Протокол. С момента окончания Первой мировой войны средства воздушного нападения достигли такого уровня развития, который позволяет поражать цели на всей территории противника, но их использование так и осталось практически нерегламентированным. Ракеты, например, стали настолько технически совершенными, что противостоять им не может ни одна сила, кроме... права. В этой ситуации есть лишь один положительный момент: она лишней раз убедительно показывает, что выживание всего общества в конечном счете зависит от права — *ubi societas, ibi jus*. Несмотря на ужасные бомбардировки, имевшие место во время Второй мировой войны, этот вопрос не затрагивался составителями Женевских конвенций. Еще более кошмарными, чем бомбардировки, были преступления, совершенные против некоторых категорий гражданского населения как на оккупированных территориях, так и на территориях сторон, находившихся в конфликте. Поэтому Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны (IV Конвенция 1949 г.) в первую очередь призвана оградить гражданских лиц от произвола и злоупотреблений властью со стороны державы, гражданами которой они не являются. Она касается гражданских лиц, находящихся на территории неприятеля, и населения оккупированных территорий. Протокол I всего лишь дополнил существующие положения новыми нормами, призванными обеспечить защиту самых уязвимых категорий гражданского населения без каких бы то ни было различий. В то же время в нем появился перечень основных гарантий, выступающий как своего рода краткий перечень прав человека, которые следует признать за любым лицом, затронутым вооруженным конфликтом.

Подобно тому, как защитники крепости в первую очередь защищают те объекты, которым грозит наибольшая опасность, составители Протокола I сосредоточили внимание прежде всего на изъянах защиты гражданского населения от последствий военных действий. В целях их устранения в Протокол были включены три типа положений: основные принципы, меры по выполнению и меры по оказанию помощи.

*
* * *

Основополагающие принципы, бережно хранимые обычным правом, изложены в части III в значительной степени в обновленном виде. Напоминание в статье 35 о том, что право сторон, находящихся в конфликте, выбирать методы или средства ведения войны не является неограниченным, очень своевременно, поскольку достигнутый технический уровень позволяет причинять практически любой ущерб, несущий неисчислимые потери. В статье не называются конкретно те или иные виды оружия, но объявляется о запрещении причинять излишние (по отношению к введущейся военной операции и военной цели, подлежащей подавлению) страдания и необходимости защищать природную среду. Лояльность и гуманность во все времена отличали воинов от разбойников

с большой дороги. Составители Протокола не преминули еще раз напомнить основополагающие нормы в этой области, а также призвали все государства, являющиеся участниками Женевских конвенций, подтвердить принципы, признанные вооруженными силами всех стран мира.

И все же для защиты гражданского населения от опасностей, связанных с современной войной, необходимо большее. Нужно, чтобы государства, составляющие международное сообщество, по-настоящему осознали свою ответственность в этой области. Именно поэтому в Протоколе указывается, что «стороны, находящиеся в конфликте, должны всегда проводить различие между гражданским населением и комбатантами, а также между гражданскими объектами и военными объектами». Воюющее государство обязано проводить это различие и в отношении собственного населения, поскольку лишь при этом условии конфликтующие стороны смогут «направлять свои действия только против военных объектов». В части IV излагаются все нормы, необходимые для обеспечения соблюдения вышеуказанной обязанности, выражающей саму суть Протокола в том, что касается защиты гражданского населения. Там подтверждаются и получают развитие некоторые традиционные правила, а когда нужно, смело вводятся новые нормы.

*
* * *

Помимо подтверждения основополагающих принципов, о которых шла речь выше, в Протоколе содержится уточнение, запрещающее нападение, способное, как можно ожидать, вызвать случайные потери среди гражданского населения, ранения гражданских лиц и нанести случайный ущерб гражданским объектам, чрезмерные по отношению к предполагаемому конкретному и прямому военному преимуществу. Это служит напоминанием о принципе соразмерности и о запрещении нападений неизбирательного характера, на которые всегда налагался запрет, получивший теперь официальное закрепление. Так же обстоит дело и с нападениями, целью которых является запугивание гражданского населения. Определение гражданских лиц, гражданского населения и гражданских объектов в отличие от вооруженных сил и военных объектов, которые считаются единственными целями незапрещенных нападений, необходимо для соблюдения принципа проведения различия. Данные определения приводятся в Протоколе в развернутом виде. Наконец, Протокол идет дальше признанных норм, запрещая репрессалии против гражданского населения и гражданских объектов, явным образом поставив под защиту объекты, являющиеся частью культурного или духовного наследия народов, объявив незаконным использование голода среди населения в качестве средства ведения войны, запретив причинение серьезного, долговременного и масштабного ущерба природной среде, особенно когда это может создавать угрозу здоровью или выживанию населения, а также разрушение объектов, содержащих опасные силы. Те, кто непосредственно осуществляет военные операции, обязаны принимать все необходимые меры, чтобы соблюдались соответствующие положения, а свои

действия направлять исключительно против неприятеля, а не против гражданского населения.

Речь идет об очень важных, но трудно решаемых проблемах, масштабность которых оправдана тем, что против незащищенных людей в любой момент может быть использован огромный арсенал современных средств уничтожения. Благодаря воображению и упорству исследователей, а также строгости их логических построений наука идет вперед семимильными шагами, но она вовсе не обладает монополией на разум и прогресс. Добросовестность, которая для юриста является тем же, что для исследователя объективность при анализе наблюдаемых фактов, должна позволить праву проявить себя адекватно растущим опасностям, которые современное техническое развитие создает для гражданского населения.

*
* * *

Что касается мер по оказанию помощи, они рассматриваются прежде всего в части II, посвященной раненым, больным и потерпевшим кораблекрушение. Женевская конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях (I Конвенция 1949 г.) предоставляет защиту раненым и больным военнослужащим, санитарному и духовному персоналу, приписанному к вооруженным силам, а также их медицинским учреждениям и формированиям, их имуществу и транспортным средствам. Женевская конвенция о тех же покровительствуемых лицах из числа личного состава вооруженных сил на море (II Конвенция 1949 г.) распространяет такие же преимущества на военнослужащих, действующих на море. Поскольку гражданское население и отдельные гражданские лица не могут быть на законных основаниях объектом нападения, в принципе не было необходимости в принятии положений, касающихся защиты раненых, больных и потерпевших кораблекрушение из числа гражданских лиц. Однако практика показала, что и гражданские лица могут стать жертвами военных операций. Так что именно стремление свести их число к минимуму явилось первопричиной уточнения норм, регулирующих ведение военных действий. Тем не менее приходится признать, что при нынешнем уровне вооружения не всегда возможно избежать случайных потерь среди гражданского населения, даже когда соблюдаются нормы Протокола.

Для оказания помощи этим жертвам непреднамеренных и трудноустраняемых действий Протокол I распространил защиту, предоставляемую I и II Женевскими конвенциями, на всех раненых и больных, следовательно, и на раненых и больных из числа гражданских лиц, а также на гражданские медицинские службы, действующие под контролем государства, которые также получили право использовать в целях защиты эмблему Красного Креста или Красного Полумесяца. В свою очередь, раненые и больные из числа личного состава вооруженных сил получили доступ к услугам, предоставляемым санитарной авиацией.

Осуществлению гуманитарной деятельности в интересах гражданского населения в еще большей степени способствуют положения о розыске лиц, пропавших без вести, об акциях по оказанию помощи, которые должны разрешаться при условии их проведения под надлежащим контролем, об особом покровительстве, которым должны пользоваться женщины и дети, и о гражданской обороне.

Этими нормами Протокол подтверждает, что война, если ее не удалось избежать, ведется против неприятеля или, иными словами, против тех, кто стремится причинить ущерб, а не против беззащитных людей. И чрезвычайно важно, чтобы при этом были приняты соответствующие меры.

*
* *

Современные вооруженные конфликты характеризуются появлением не только новых участников, но и новых форм ведения военных действий. Так, методы партизанской войны применяются ныне практически на всех полях сражений. Партизанские формирования изменчивы по форме и составу, легки на подъем, отличаются гибкостью и мобильностью, действуют скрытно и не поддаются обнаружению. Партизанское движение уходит корнями в население — то самое население, которое в наше время находится под угрозой, по крайней мере потенциальной, применения современных средств уничтожения. Нет нужды говорить, насколько это путает все старые схемы. По мнению стран «третьего мира», существующий международный гуманитарный порядок страдает явным «европоцентризмом». Согласно обычному праву и статье 4 Женевской конвенции III, статус комбатанта и, следовательно, статус военнопленного в случае захвата признается за партизанами одной из сторон в конфликте, только если их отряды выполняют следующие условия: имеют во главе лицо, ответственное за своих подчиненных; имеют определенный и четко видимый издали отличительный знак; открыто носят оружие; соблюдают в своих действиях законы и обычаи войны. В случае вторжения сопротивление населения разрешается временно (то есть до образования ими организованных вооруженных формирований), «если его участники открыто носят оружие и соблюдают законы и обычаи войны» (это является массовым вооруженным выступлением). Что касается иных комбатантов, не выполняющих предусмотренные условия, они не объявляются вне закона, но остаются «под защитой и под действием принципов международного права, поскольку те вытекают из обычаев, установившихся среди цивилизованных народов, из законов человечности и велений общественной совести» (оговорка Мартенса).

В современных вооруженных конфликтах партизаны редко выполняют вмененную им обязанность постоянно носить форму или иметь определенный и четко видимый издали отличительный знак. Следовательно, партизан, не соблюдающий это правило, в случае захвата не имеет права на статус военнопленного. Однако партизаны никогда не отказывались от своей борьбы из-за такой санкции. Кроме того, она не способствует соблюдению ими права вооруженных

конфликтов, поскольку в любом случае это право не признает за ними статуса комбатанта. Именно поэтому Протокол смягчил требование постоянного ношения партизанами отличительного знака, так как, по мнению партизан, это полностью лишило бы проводимые ими операции шансов на успех. Теперь комбатант-партизан обязан отличать себя от гражданского населения посредством отличительного знака только во время нападения и военной операции при подготовке последнего. Более того, в чрезвычайных ситуациях (оккупированные территории, так называемый несимметричный конфликт, в котором классическим вооруженным силам противостоят исключительно партизанские формирования) комбатант-партизан, чтобы отличить себя от гражданского населения, может ограничиться открытым ношением оружия во время военного столкновения и на предшествующей ему стадии. Если в тот момент, когда он оказался во власти противной стороны, комбатант не выполнял обязательных условий, соблюдение которых должно контролироваться властями, несущими за комбатанта ответственность, то есть или он не носил открыто оружие или безосновательно ссылаясь на свое право ограничиться только этим отличием, он не получает статуса военнопленного. В этом случае он рассматривается как гражданское лицо, подлежащее уголовному преследованию за незаконное ношение оружия и за любое совершенное им враждебное действие. Однако во время судебного разбирательства он пользуется процессуальными гарантиями, признаваемыми за военнопленными.

Таким образом, право не поспевает за развитием событий, но старается его регламентировать. Хотя партизаны признаются Протоколом, они подчиняются внутренней дисциплинарной системе, обеспечивающей соблюдение норм международного права, применяемых в период вооруженных конфликтов. Они несут ответственность за все нарушения этих норм и никоим образом не уполномочены на ведение личной или частной войны. Они должны входить в состав организованных вооруженных сил, которые находятся под командованием, ответственным перед соответствующей стороной за поведение подчиненных. Эта сторона не может освободить себя от соблюдения права вооруженных конфликтов, не дисквалифицировав при этом представляющие ее вооруженные силы и, возможно, саму себя.

Партизанские войны не остановить отказом от этих правил, но их признание и добросовестное выполнение всеми сторонами при постоянной заботе о том, чтобы не ставить под угрозу гражданское население, — таково в настоящее время единственно возможное решение, позволяющее положить конец царящей в этой области анархии.

Даже стороне в конфликте, «представленной правительством или властью, которые не признаются противной стороной», может быть вменено в обязанность применять данные нормы. Это положение в первую очередь относится к национально-освободительным войнам за осуществление права народов на самоопределение, закрепленного в Уставе Организации Объединенных Наций. Эти войны признаются в Протоколе в качестве международных вооруженных конфликтов. В период подготовки Протоколов нередко были случаи, когда то или иное новое государство получало признание в результате силового

противостояния, а не демократического процесса. Именно поэтому большинство участников Дипломатической конференции потребовали и добились включения национально-освободительных войн в сферу применения Протокола.

Наконец, Протокол I дополнил Конвенции 1949 г. и в других областях. Он усовершенствовал процедуру назначения Державы-покровительницы, призвал национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца готовить специальный персонал, имеющий квалификацию в области гуманитарного права, а стороны, находящиеся в конфликте, оказывать всемерное содействие национальным обществам в осуществлении гуманитарной деятельности в интересах жертв конфликтов. Протокол ввел институт юридических советников при вооруженных силах и уточнил обязанности и ответственность командиров, в том числе за непринятие надлежащих мер. В нем предусмотрено создание комиссий по расследованию предполагаемых нарушений и дается перечень серьезных нарушений Протокола, подлежащих пресечению.

*
* *

Дополнительный протокол II, касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера, дополняет статью 3, общую для Женевских конвенций. Практически все принципы статьи 3, которые присутствуют, например, в Кодексе Либера, заимствованы из обычного права, применяемого в международных вооруженных конфликтах. В спорных случаях, когда возникают разногласия относительно того, следует ли считать конфликт международным или внутренним, статья 3 всегда выступает в качестве применимого минимума. С 1949 г. статья 3 оказала неоценимые услуги во всех ситуациях вооруженного конфликта, в которых противоборствовали организованные вооруженные силы. Однако масштабы, частота и ожесточенность конфликтов потребовали принятия более детализированных норм.

В этом смысле Протокол II внес значительные усовершенствования. В нем предоставляются основные гарантии всем лицам, не принимающим участия в военных действиях, особенно лицам, лишенным свободы и привлеченным к уголовной ответственности. Раненые, больные и потерпевшие кораблекрушение пользуются особой защитой, равно как медицинский и духовный персонал, медицинские формирования и санитарно-транспортные средства, которым предоставлено право использовать в целях защиты эмблему Красного Креста или Красного Полумесяца. Общая защита предоставлена лицам, выполняющим медицинские функции. Гражданское население, объекты, необходимые для его выживания, объекты и установки, содержащие опасные силы, культурные ценности и места отправления культа также стали предметом положений, призванных оградить их от последствий военных действий. За исключением чрезвычайных обстоятельств запрещаются принудительные перемещения населения. Протокол делает возможным проведение акций по оказанию помощи, носящих исключительно гуманитарный и беспристрастный характер, проводимых без каких бы то ни было неблагоприятных различий.

Конечно, платой за необходимые уступки со стороны правительств стала довольно ограниченная сфера применения. Забота о сохранении государственного суверенитета и опасение оказаться со связанными руками в борьбе с повстанцами или антиправительственными элементами не позволили предусмотреть для этого Протокола порог применения, сравнимый с таковым статьи 3, общей для четырех Женевских конвенций, что было бы крайне желательно с гуманитарной точки зрения. Однако Протокол все же устанавливает для вооруженных конфликтов немеждународного характера нормы, признанные как таковые международным сообществом. В этом смысле он представляет собой шаг вперед, последствия которого должны ощущаться не только в ситуациях, когда его применимость формально признана, но и во всех вооруженных конфликтах немеждународного характера.
