

## Работа над международными договорами: накопление опыта

Дитер Флек<sup>1</sup>

Дополнительные протоколы 1977 г. к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., принятые после завершения сложного процесса подготовительной работы и обсуждений на различных форумах, во многих вооруженных конфликтах формально не применялись. Тем не менее было бы неверно утверждать, что они не выдержали проверки реальностью. Одним из наиболее важных результатов влияния этих документов на государственную практику явилось появление во всех регионах мира большого числа экспертов по данному вопросу, которые делятся своими знаниями в отношении толкования соответствующих правовых норм и осуществляют трудную задачу по их претворению в жизнь.

Я был молодым юристом, когда мне поручили участвовать в конференциях правительственных экспертов по подтверждению и развитию международного гуманитарного права, применимого в международных конфликтах, первую из которых создали в 1971 г. в Женеве. Меня чрезвычайно взволновала редкая возможность внести свою лепту в работу над договорами по предмету сугубо политическому по своему характеру, к которому обращались еще до обеих мировых войн, в 1907 г. Правда, в 1929, 1949 и 1954 г. были приняты важные гуманитарные конвенции; однако смелый подход к решению проблем, выбранный на Гаагских мирных конференциях в 1899 и 1907 г., вскоре пал жертвой Первой мировой войны, а все серьезные попытки объединить Гаагское и Женевское право тормозились в период холодной войны, последовавший после 1956 г.

Уникальную ситуацию, в которой оказался молодой участник ряда конференций, состоявшихся после 1971 г., следует описать с личной точки зрения. Старшие делегаты МККК, опиравшиеся на профессиональный опыт, приобретенный в 30-х и 40-х годах, убедительно представляли идеи Макса Губера и Карла Якоба Буркхардта. МККК также пригласил для осуществления этого

---

<sup>1</sup> Дитер Флек — директор Департамента международных соглашений и политики федерального министерства обороны, Бонн. Взгляды, изложенные в данной статье, являются личными взглядами автора.

Статья написана на английском языке.

проекта блестящих молодых юристов, ежедневная работа с ними приносила особое удовлетворение. Среди правительственных экспертов была группа замечательных юристов-международников, и теперь, более двух десятилетий спустя, мы должны почтить память тех участников, которых уже нет в живых. Среди них Ричард Бакстер, Рудольф Биндшедлер, Джеральд Дрейпер, Вальдемар Зольф, Эрик Кастрен, Поль де Лапрадель, Станислав Нахлик, Карл Йозеф Партш, Наджендра Сингх и Хамед Султан. Порой задумываешься, как решались бы некоторые стоящие ныне перед нами гуманитарные проблемы, если бы эти выдающиеся личности по-прежнему были среди нас.

Во время подготовительных встреч перед Дипломатической конференцией, в том числе на XXII Международной конференции Красного Креста (Тегеран, 1973 г.), на различных сессиях Генеральной Ассамблеи ООН и ее Шестого комитета в начале 70-х годов и, безусловно, на самой Дипломатической конференции по подтверждению и развитию международного гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов (Женева, 1974–1977 гг.), прозвучала во всеуслышание идея национального суверенитета. По прошествии времени может показаться парадоксальным, что из текстов протоколов были формально исключены важные гуманитарные проблемы последующих лет, такие как защита против некоторых методов и средств ведения войны в немеждународных вооруженных конфликтах. Тем не менее в обоих Протоколах консенсусом была подтверждена знаменитая «оговорка Мартенса»: приверженность установленному обычаю, принципам гуманности и требованиям общественного сознания является одним из наиболее важных результатов законодательного процесса, который нашел отражение и в других сферах международных отношений.

Вскоре мне представилась возможность увидеть эти принципы в действии, когда после первой сессии Дипломатической конференции 1974 г. я покинул министерство обороны и занялся в кабинете федерального канцлера в Бонне внутригерманскими делами: воссоединение семей и преодоление «железного занавеса» стали предметами делового сотрудничества между двумя германскими государствами. Отраднo было видеть, как гуманитарные принципы воплощаются в ежедневной практике при поддержке общественного мнения, хотя многие препятствия еще оставались.

Защита жертв конфликтных ситуаций — это трудная задача, требующая скорее универсального, нежели узкоспециального подхода. Ответственные действия, которых часто недостает, необходимы для решения проблем, связанных, помимо вооруженных конфликтов, с передвижениями беженцев, вызванных иными причинами — внутренними беспорядками, терроризмом, злоупотреблением наркотиками и эксплуатацией со стороны многонациональных компаний. Там, где не соблюдаются законодательные ограничения и не выполняются существующие правовые нормы, государственная власть находится под угрозой, а люди остаются без защиты. В самом деле, во многих странах мира происходили и до сих пор происходят конфликты, довлеющие над повседневной жизнью бесчисленного множества людей. В очень многих случаях Протоколы 1977 г. формально не применяются. Оглядываясь назад, можно сказать, что некоторые

вопросы, вызвавшие основные разногласия во время Конференции, отвлекли внимание от поиска решений насущных проблем, касающихся непосредственных жертв конфликтов. Происходила трагедия в Афганистане, где надлежащее соблюдение статьи 1, пункт 4, Протокола I могло бы обеспечить более надежную правовую защиту гражданских лиц и комбатантов обеих воюющих сторон. Было и много других вооруженных конфликтов, развивающихся в отсутствие Державы-покровительницы, международных процедур по установлению фактов и гуманитарной помощи.

Спустя более чем 10 лет, когда я опять вернулся в отдел международного права министерства обороны Германии и увидел, что моя собственная страна до сих пор не ратифицировала Женевские протоколы 1977 г., я не удивился. Во многих государствах важные свершения в области международного гуманитарного права находились, казалось, под угрозой, хотя необходимость принятия четких и общепризнанных правовых норм для вооруженных сил была очевидна. Не было единодушного мнения на международном уровне относительно толкования некоторых положений Протоколов. В этих условиях любая попытка прийти к какому-либо убедительному решению о ратификации и выполнении Протоколов 1977 г. и Конвенции 1980 г. о конкретных видах обычного оружия требовала тщательного обсуждения, что мы и начали делать в рамках Североатлантического союза и за его пределами. Эти усилия получили поддержку, выразившуюся в публикациях научного характера<sup>1</sup> и в том факте, что все большее число государств становилось участниками Протоколов. В результате этого процесса был достигнут консенсус в отношении того, что в конце концов должно быть найдено решение проблемы взаимодействия в совместных военных операциях между государствами, ратифицировавшими Протоколы, государствами, на данный момент принявшими решение не ратифицировать их, и государствами, еще не принявшими по этому вопросу никакого решения. Что еще существеннее, отмечалась растущая поддержка требования соблюдать правила ведения военных действий, принятых для международных вооруженных конфликтов, и в ситуациях немеждународных вооруженных конфликтов. Теперь соблюдение этого требования закреплено для вооруженных сил США<sup>2</sup> и для германского бундесвера<sup>3</sup>. Следование такой политике также рекомендуется в декларации, принятой Международным институтом гуманитарного права в Сан-Ремо<sup>4</sup>. Важно сознавать, что подобная установка служит не только гуманитарным интересам, но и отвечает оперативным требованиям профессиональных вооруженных сил.

---

<sup>1</sup> M. Bothe, P. Macalister-Smith, T. Kurzidem (eds.). *National Implementation of International Humanitarian Law*. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht—Boston—London, 1990.

<sup>2</sup> United States Department of Defense, DoD Directive 5100.77, DoD Law of War Program, 10 July 1979, para. E-1; см. также *The Commanders Handbook on the Law of Naval Operations* (NWP9/FMFM 1-10), Chapter 5.

<sup>3</sup> Ministry of Defence of the Federal Republic of Germany, *Humanitarian Law in Armed Conflicts: Manual*. Bonn, 1992, Section 211.

<sup>4</sup> International Institute of Humanitarian Law, *Declaration on the rules of international humanitarian law governing the conduct of hostilities in non-international armed conflicts*. — IRRC, № 278, September—October 1990, pp. 404–408.

Германия ратифицировала два Дополнительных протокола 1977 г. в 1990 г., и вскоре после этого в результате плодотворной совместной работы на национальном и международном уровнях было выпущено германское «Руководство по международному гуманитарному праву»<sup>1</sup>. Отраднo было, что общественность хорошо приняла это Руководство, а многочисленные комментарии ученых экспертов поддержали его содержание<sup>2</sup>.

Пусть Протоколы формально и не применялись в удручающе большом числе вооруженных конфликтов, происшедших за последние два десятилетия, однако нельзя недооценивать влияния этих документов на государственную практику. В своем докладе конгрессу о военных действиях Коалиции в Персидском заливе в 1991 г. генерал Колин Пауэлл, бывший тогда председателем Объединенного комитета начальников штабов США, ясно дал понять, что положения Дополнительного протокола I большей частью применялись так, как если бы они составляли нормы обычного права<sup>3</sup>. В частности, во время операций против Ирака соблюдалась статья 51 Протокола I о защите гражданского населения от последствий боевых действий.

В заключение можно сказать, что государства и международные организации, военнослужащие и гражданские лица, практикующие юристы и преподаватели — все одинаково испытывают на себе сегодня влияние Протоколов. Перед ними стоит задача включиться в активную работу, содействующую выполнению этих договоров.

---

<sup>1</sup> German Manual, *op. cit.* (сноска 2, с. 56).

<sup>2</sup> D. Fleck (ed). *The Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflicts*. Oxford University Press, 1995. См. рецензию «Руководство по применению международного гуманитарного права в ходе вооруженных конфликтов». — МЖКК, № 7, ноябрь—декабрь 1995, с. 98–102.

<sup>3</sup> United States Department of Defense, *Conduct of the Persian Gulf War: Final Report to Congress*. Washington, 1992. См. также работу L. C. Green. *The Contemporary Law of Armed Conflict*. Manchester and New York, 1993, p. xv, которая исходит из той же предпосылки.