

Добиться принятия государствами гуманитарных договоров

Ханс-Петер Гассер¹

По завершении Дипломатической конференции по вопросу о подтверждении и развитии международного гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов (Женева, 1974–1977 гг.), представители государств — участников Женевских конвенций от 12 августа 1949 г. приняли 8 июня 1977 г. два Дополнительных протокола к этим Конвенциям. После подготовительного периода и напряженных переговоров, продолжавшихся почти десять лет, новые гуманитарные договоры были приняты уполномоченными без голосования и возражений, несмотря на значительные препятствия. Даже если решения, принятые по наиболее спорным вопросам, не могли во всех случаях отвечать интересам всех участников, дипломаты, юридические советники и военные эксперты имели все основания вернуться в столицы своих государств с чувством удовлетворения.

Однако не успела Дипломатическая конференция закончиться, как надо было приступить к этапу подписания и ратификации этих договоров государствами (или присоединения государств к ним). Иначе говоря, было необходимо, чтобы государства надлежащим образом приняли новые обязательства, закрепленные в двух Дополнительных протоколах, и чтобы они признали тем самым, что должны соблюдать эти обязательства в мирное время и в период вооруженного конфликта.

В течение года после подписания Заключительного акта Дипломатической конференции до 10 июня 1978 г. 62 государства подписали Дополнительный протокол I², а 58 государств — Дополнительный протокол II³. 7 декабря 1978 г. оба Протокола вступили в силу для двух первых государств (Ганы и Ливийской

¹ Ханс-Петер Гассер является главным редактором «Международного журнала Красного Креста». Ранее служил главным юридическим советником в Управлении международного права и политики МККК.

Статья написана на французском языке.

² Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I).

³ Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (Протокол II).

арабской джамахирии), сдавших на хранение депозитарию свою ратификационную грамоту или документ о присоединении.

Цель этой статьи — рассказать о кампании, которую проводил МККК, с тем чтобы убедить государства стать участниками Дополнительных протоколов 1977 г.¹

Первые призывы к ратификации

Первым международным органом, принявшим к сведению существование Дополнительных протоколов, стала XXIII Международная конференция Красного Креста (Бухарест, 1977 г.). Напомним, что на Международной конференции периодически встречаются представители государств — участников Женевских конвенций и различных составных частей Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца (далее именуемого «Движение») для обсуждения вопросов, связанных с применением международного гуманитарного права и деятельностью Красного Креста. В одной из своих резолюций Бухарестская конференция обратилась к государствам с призывом ратифицировать оба Протокола или присоединиться к ним². Почти в то же время Генеральная Ассамблея ООН ознакомилась с докладом генерального секретаря о результатах Дипломатической конференции и проголосовала за резолюцию, в которой государствам-членам предлагалось рассмотреть возможность стать участниками Протоколов³.

Впоследствии обсуждение положения с ратификацией Дополнительных протоколов, а также распространения знаний о них включалось в повестку дня всех Международных конференций Красного Креста и Красного Полумесяца. Всякий раз на Конференции принималась резолюция, призывающая государства стать участниками этих документов⁴. Кроме того, каждые два года Генеральная Ассамблея ООН в лице своего Шестого комитета обсуждала состояние дел с ратификацией Дополнительных протоколов.

Основные региональные межправительственные организации, в том числе Организация африканского единства, Организация американских государств и Совет Европы, также рекомендовали своим членам стать участниками Протоколов 1977 г. Что касается неправительственных международных организаций, неоднократно во время своих периодических встреч выражал интерес к Протоколам Межпарламентский союз.

¹ См. также *Hans-Peter Gasser*. Die Genfer Zusatzprotokolle vom 8. Juni 1977; von der Diplomatischen Konferenz zur Ratifikation durch die Staaten; C. *Swinarski* (éd.). Études et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge, en l'honneur de Jean Pictet. CICR/Martinus Nijhoff Publishers, Genève/La Haye, 1984, pp. 147–165; и «Des efforts pour promouvoir les Protocoles de 1977 auprès des États». — RICR, № 765, mai—juin 1987, pp. 266–274.

² RICR, № 708, décembre 1977, p. 564 et suiv.

³ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 32/44 от 8 декабря 1977 г.

⁴ Резолюция 7, принятая на XXIV Международной конференции (Манила, 1981 г.). — RICR, № 732, novembre—décembre 1981, p. 331; резолюция 2, принятая на XXV Международной конференции (Женева, 1986 г.). — RICR, № 762, novembre—décembre 1986, p. 354. XXVI Международная конференция (Женева, 1995 г.) в своей резолюции 1 подтвердила этот призыв к государствам, присоединившись к Заключительной декларации Международной конференции по защите жертв войны (Женева, 1993 г.). — МЖКК, № 8, январь—февраль 1996, с. 82.

Особая роль всегда отводилась национальным обществам Красного Креста и Красного Полумесяца. Если в структуре Движения подготовка договоров международного гуманитарного права, применяемых к ситуациям вооруженного конфликта, и переговоры по ним относятся к сфере компетенции МККК¹, национальные общества также принимают участие в такого рода проектах в двух ипостасях. Во-первых, они являются частью Движения и разделяют его цели (в частности, способствовать обеспечению более надежной защиты жертв). Во-вторых, они «поддерживают государство в решении им гуманитарных задач»². Представители ряда национальных обществ приняли активное участие в подготовке документов на внутрисударственном уровне в качестве консультантов своих правительств. И неудивительно, что в резолюции, которые принимались Международными конференциями, регулярно включались призывы к национальным обществам убеждать политические власти своих стран ратифицировать соответствующие документы. Многие общества Красного Креста и Красного Полумесяца предпринимали такие шаги, хотя за недостатком подробных сведений рассказать об этой их деятельности не представляется возможным. Некоторые же общества не стали выступать в поддержку Протоколов, поскольку считали, что подобного рода кампания вступила бы в противоречие с не имеющей политического характера ролью Красного Креста в гражданском обществе. Оба подхода понятны и приемлемы в рамках Движения, которое должно учитывать конкретные условия развития каждого из национальных обществ.

МККК отходит от позиции сдержанности

Что сделал МККК после 10 июня 1977 г. для того, чтобы способствовать принятию Протоколов государствами? Первое время по окончании Дипломатической конференции он занимал достаточно сдержанную позицию. В самом деле, после почти десяти лет непрерывной работы как Комитету, так и государствам потребовалась передышка. Даже тем, кто присутствовал при рождении нового права, было необходимо сначала ознакомиться со всеми его аспектами. Со своей стороны, юристы МККК приступили к созданию комментария к Протоколам³.

Однако в конце 1980 г. пришлось констатировать, что лишь 17 государств стали участниками Протоколов. А два года спустя из 152 государств — участников Конвенций 1949 г. лишь 27 ратифицировали Протокол I и 23 — Протокол II. При этом среди них не было ни одной великой державы, ни одного ядерного государства, ни одной державы, играющей важную роль на региональном уровне. Впоследствии процесс ратификации постепенно замедлялся. Неужели Протоколы ожидало забвение, неужели они должны были закончить свою недолгую жизнь на кладбище добрых намерений?

¹ Устав Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца (1986 г.), статья 5, пункт 2ж.

² Там же, статья 3, пункт 1.

³ *Sandoz, Swinarski, Zimmermann* (éds.). *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*. CICR/Martinus Nijhoff Publishers, Genève, 1986.

Тогда МККК принял решение действовать более активно и умножить свои усилия в поддержку Протоколов. При этом ставилась простая задача — добиться, чтобы все государства — участники Женевских конвенций стали бы и участниками Протоколов 1977 г., чтобы Протоколы приобрели столь же всеобщий характер, что и Конвенции 1949 г. В начале 1983 г. одному из юристов МККК было поручено в качестве юридического советника руководить кампанией для достижения этой цели и осуществлять ее координацию. Он выполнял данную функцию в течение 13 лет до конца 1995 г., когда продолжать кампанию было поручено Консультативной службе МККК по гуманитарному праву¹.

Каков же результат? С 1 января 1983 г. по 31 декабря 1995 г. обязательства в соответствии с Протоколом I приняли на себя 116 государств, а по Протоколу II — 111 государств. Таким образом, общее число государств-участников составило, соответственно, 143 и 134. Среди них были два постоянных члена Совета Безопасности ООН (Китай и Российская Федерация), почти все члены НАТО, все страны Центральной и Восточной Европы, подавляющее большинство государств Африки и Латинской Америки и значительное число государств Азии. Среди участников Протокола есть как государства Севера, так и государства Юга.

С 1 января 1996 г., то есть после завершения специальной кампании, отмечено лишь пять новых случаев присоединения к Протоколу I и шесть — к Протоколу II².

Процедуры и средства

МККК использовал все возможные средства для того, чтобы обратиться к представителям правительств с призывом принять положительное решение по этому вопросу. Отметим, в частности:

- письма Президента МККК главам государств и министрам иностранных дел;
- обращения Президента, как письменные, так и личные, к высокопоставленным правительственным чиновникам в столицах государств и Женеве;
- контакты с различными министерствами, занимающимися данной проблемой, устанавливаемые делегатами МККК на местах;
- углубленные контакты специального юридического советника с представителями правительств при постоянных представительствах в Женеве или в столицах государств;
- контакты с представителями правительств в ходе различных встреч, в частности на Генеральной Ассамблее ООН.

Такие шаги предпринимались, с одной стороны, на политическом уровне, а с другой — при осуществлении контактов с дипломатическими, юридическими и военными службами, отвечающими за работу по данному вопросу. Подобный подход оказался плодотворным. В самом деле, если лица, принимающие

¹ См. Пол Берман. Консультативная служба МККК по международному гуманитарному праву: проблема выполнения МГП на национальном уровне. — МЖКК, № 10, май—июнь 1996, с. 68–76.

² По состоянию на 31 октября 1997 г.

ответственные решения, не дадут указаний, функционеры не подготовят соответствующие документы, а без документов политические органы не примут никакого решения. Чтобы достичь конкретных результатов, необходима такая заинтересованность на обоих уровнях в каждом ведомстве, от которого зависит окончательное решение о ратификации. Те, кто принимает решения, и те, кому надлежит выполнять конкретную работу, должны работать вместе.

Личное участие двух президентов МККК — покойного Александра Хейя, затем Корнелио Соммаруги — в кампании в поддержку Протоколов сыграло решающую роль. Действительно, им удалось убедить многих министров рассмотреть этот вопрос и принять по нему положительное решение.

Очень большая работа была проделана делегатами МККК на местах, особенно в региональных делегациях. Высокая степень вовлеченности в работу и связи, установленные с властями, позволили им добиться впечатляющих результатов. Именно они постоянно задавали сотрудникам министерств иностранных дел и министерств обороны, с которыми поддерживали контакт, одни и те же вопросы: «А как у вас продвигается дело с Протоколами?», «Нужны ли вам дополнительные сведения или разъяснения?», «Появится ли в ближайшем будущем название вашей страны в списке государств-участников?»

Юридический советник МККК, на которого возлагалась ответственность за кампанию, совершил немало поездок по всему миру. Он побывал приблизительно в 70 столицах, во многих неоднократно. Там он встречался с представителями политических властей и должностными лицами, в частности в министерствах иностранных дел, обороны и юстиции. Нередко особенно полезными оказывались непосредственные контакты с вооруженными силами и их юридическими службами. Кроме того, всегда устанавливались контакты с национальным обществом, для того чтобы поставить его представителей в известность о предпринимаемых шагах и рассмотреть с ними возможность конкретного участия общества в процессе ратификации. Наконец, юридический советник консультировал делегатов МККК на местах по вопросам их самостоятельных контактов с властями и определял, что нужно сделать в Женеве, чтобы обеспечить выполнение ими своих миссий.

Некоторые воспоминания о поездках, связанных с Протоколами

Мне хотелось бы поделиться здесь некоторыми воспоминаниями о своей деятельности в поддержку ратификации Протоколов.

В 80-е годы я познакомился в юридическом отделе министерства иностранных дел Буркина-Фасо в Уагадугу с молодым юридическим советником и еще более молодым юристом-стажером. Им двоим поручили заниматься всеми юридическими вопросами международного характера, относящимися как к двусторонним, так и к многосторонним отношениям. Причем для этого им была отведена всего одна комната, служившая одновременно рабочим кабинетом, библиотекой и центром разработки документации. Хотелось бы сразу отметить, что гостю из Женевы был оказан теплый прием и что мои собеседники проявили интерес к деятельности МККК, в частности к вводу курсу

в международное гуманитарное право. Вскоре Буркина-Фасо стала участницей обоих Протоколов. Да, здесь была иная атмосфера, нежели в юридических службах великих держав, например в государственном департаменте США в Вашингтоне с его бесконечными коридорами и сотнями юристов, знающих тексты обоих договоров до малейших подробностей, напряженно работающих, словно пчелы в улье. Доводы за и против ратификации были уже тщательно разработаны к тому моменту, когда я к ним прибыл. Но и через 20 лет США так и не подписали ни один из Протоколов 1977 г.

Говоря о различных визитах, оставшихся в памяти, не могу не упомянуть о своем посещении Ватикана. Святой престол — участник Женевских конвенций, и его представители активно работали на Дипломатической конференции 1974–1977 гг. Однако он не спешил ратифицировать эти два документа, находя Протокол II неудовлетворительным. Таким образом, было необходимо убедить государственного секретаря не только в ценности Протокола II как такового (на самом деле недостаточно содержательного, но имеющего важное символическое значение), но и в том, что ратификация Протоколов Ватиканом произведет благоприятное впечатление во многих столицах мира, в частности в Латинской Америке. Меня встретил швейцарский гвардеец, который допустил меня с шумной площади Святого Петра в тишину ватиканских дворцов. Поднявшись по роскошной лестнице, я оказался в великолепном зале собраний лицом к лицу с одним из заместителей государственного секретаря. Я словно перенесся в эпоху Возрождения, и только телефонный аппарат нарушал эту иллюзию. Вскоре после нашей беседы Ватикан стал участником обоих договоров, приняв торжественное заявление в отношении Протокола II.

Во время еще одной поездки мне вместе с региональным делегатом в Джакarte довелось посетить дворец брунейского султана в Бандар-Сери-Бегаване, совсем не похожий на ватиканские палаццо, но столь же величественный и своеобразный. Жилище султана огромно и внушительно — мы стояли перед ним совершенно потерянные, пока стражник-гуркх не разыскал нас возле одного из гигантских скульптурных порталов из драгоценного дерева. Стражник проводил нас в кабинет первого визиря. Впоследствии Бруней присоединился к обоим Протоколам.

В 80-е годы вероятность того, что ядерные державы примут Протоколы, была очень невелика — она практически сводилась к нулю (отметим, однако, что Китай стал участником обоих Протоколов). Протокол I явился одним из поводов для конфронтации между сверхдержавами по вопросу о ядерном оружии: споры велись о том, вносит ли новое право 1977 г. изменения в международные нормы применения ядерного оружия. Позиция этих государств стала более гибкой лишь после того, как кончилась холодная война. Говорят, что Дополнительные протоколы стали первыми договорами, которые с началом перестройки подписал советский президент Горбачев.

Распад Советского Союза и появление значительного числа новых государств в Восточной Европе и Средней Азии также вызвали у МККК озабоченность. Было необходимо в короткий срок добиться того, чтобы новые республи-

ки приняли на себя обязательства в соответствии с Женевскими конвенциями и Дополнительными протоколами к ним (Советский Союз уже являлся участником этих документов во время событий 1991 г.). Международные нормы, относящиеся к правопреемству государств, были известны. Но какие практические действия будут предприняты новыми правительствами? МККК решил срочно направить своих сотрудников на места, в частности в столицы новых республик и государств Прибалтики. За исключением Российской Федерации, Украины и Белоруссии (которые уже были участницами Конвенций и Протоколов в силу ранее осуществленной ратификации) делегаты МККК обращались повсюду к правительствам с одним и тем же призывом — подтвердить свой статус участников Конвенций и Протоколов, выступив с официальным заявлением: это было необходимо для разъяснения, подтверждения или создания такой правовой ситуации, которая исключала бы всякую неоднозначность.

Я встречался с представителями органов власти большинства стран, возникших после распада Советского Союза. В рекордные сроки эти новые государства выполнили рекомендации МККК и направили свои заявления депозитарию. Все правительства заявили о том, что они принимают на себя обязательства в соответствии с Конвенциями 1949 г. и Протоколами 1977 г.¹

Благодаря многочисленным контактам в вооруженных силах я много узнал о том, как принимают и воспринимают международное гуманитарное право военные. В частности, я понял, что нельзя принципиально противопоставлять армейских юристов военным-практикам. И те, и другие могут проявлять как здравый смысл, так и отсутствие понимания. Работа с военными заставила меня также познакомиться с совершенно новой терминологией. Например, мне пришлось узнать, что такое «оперативное взаимодействие». Речь идет об обеспечении мирного сосуществования вооруженных сил в рамках альянса или любой другой формы сотрудничества в том случае, когда одни из них связаны Протоколом I, а другие нет. Я начал понимать, что в структуре военного союза это понятие позволяет или почти позволяет государствам — участникам Протокола I заставить соблюдать новое право тех, кто не является участниками этого договора.

Наверное, я никогда не ощущал себя в большей степени вознагражденным за свои усилия, чем в тот миг, когда один высокопоставленный офицер из сильной в военном отношении страны, не являющейся участником Протоколов, без колебаний заявил, что Протокол I представляет собой «очень полезный для командиров контрольный список». Сегодня Протокол I действительно служит справочником для штабов всего мира. И его статус неподвластен политическим разногласиям, из-за которых иногда забывается подлинная цель международного гуманитарного права — ограничивать применение силы рамками того, что строго необходимо подвергать нападению только военные объекты и защищать тех, кто не участвует в военных действиях, в частности гражданское население и лишенных свободы лиц.

¹ Исключением был Азербайджан, который признал только Конвенции 1949 г.

Взгляд в будущее

Приняв решение бороться за принятие Дополнительных протоколов 1977 г. всеми государствами, МККК приступил в начале 80-х годов к грандиозной пропагандистской кампании. Необходимо было убедить правительства, в частности их министров иностранных дел, политических деятелей и военных, руководящих системой обороны, принять обязательство соблюдать и заставлять соблюдать ряд норм в ходе вооруженных конфликтов — ни больше ни меньше. Таким образом, работа велась с ограниченным и четко очерченным кругом лиц, гражданских или военных, обладающих правительственными полномочиями. Кампания не была обращена к широкой общественности.

Результаты, достигнутые за эти годы, оправдывают участие МККК в этой кампании, цель которой — сделать Дополнительные протоколы такими же универсальными, как Женевские конвенции 1949 г. Сегодня необходимо добиться, чтобы государства, еще не присоединившиеся к Протоколам, сделали это. Эстафету приняли консультативные службы по международному гуманитарному праву. Одна из поставленных перед ними задач — способствовать ратификации договоров гуманитарного характера.

Однако не следует упускать из виду, что принятие международного договора — всего лишь первый шаг на том долгом пути, который должен привести к полному соблюдению обязательств государствами, вооруженными силами — как «официальными», так и иными — и всеми, кто на деле осуществляет власть над вооруженными людьми. Но как бы то ни было — начало должно быть положено!
