

Международный запрет на противопехотные мины

Предыстория Оттавского договора и его заключение

Стюарт Мазлен, Питер Херби¹

1. Предпосылки Оттавского процесса

Когда 3 мая 1996 г. в Женеве завершилась работа Первой конференции по рассмотрению действия Конвенции о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия 1980 г.², все были поражены неспособностью государств-участников достичь согласия в том, что касалось выработки эффективных методов борьбы с глобальным бедствием, которое представляют собой противопехотные мины. Протокол II к Конвенции с поправками от 3 мая 1996 г.³ внес ряд изменений, которые широко приветствовались, однако он был весьма далек от того, чтобы полностью запретить данный вид оружия, то есть от предложения, которое уже нашло поддержку более 40 государств. Стремясь сохранить эту поддержку, полученную на международном уровне, канадская делегация объявила, что Канада собирается провести в том же году встречу государств — сторонников запрета мин с целью разработки стратегии действий, направленных на то, чтобы побудить международное сообщество выступить за полное запрещение противопехотных мин.

Данная встреча, получившая название «Международная конференция по вопросам стратегии: К глобальному запрещению противопехотных мин»

¹ Стюарт Мазлен — юридический советник, Питер Херби — координатор сектора мин и оружия Юридического отдела МККК. Авторы были членами делегации МККК на Дипломатической конференции в Осло, на которой принимался Оттавский договор.

Статья написана на английском языке.

² Конвенция ООН о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие от 10 октября 1980 г.

³ Протокол о запрещении или ограничении применения мин, мин-ловушек и других устройств с поправками, внесенными 3 мая 1996 г. (Протокол II с поправками, внесенными 3 мая 1996 г.), прилагаемый к Конвенции о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия (см. выше, сноска 2).

(обычно называемая первой Оттавской конференцией или Оттавской конференцией 1996 г.), проходила в столице Канады с 3 по 5 октября 1996 г. Она подготовила почву для того, что впоследствии получит название «Оттавский процесс» — динамичный процесс разработки конвенции о запрещении противопехотных мин. На заключительном заседании Конференции министр иностранных дел принимающей страны, г-н Ллойд Аксуэрди, завершил свое выступление призывом ко всем правительствам вновь встретиться в Оттаве еще до конца 1997 г., с тем чтобы подписать такой договор. Эта смелая инициатива была немедленно поддержана присутствующим на Конференции Президентом МККК г-ном Корнелио Соммаругой, генеральным секретарем ООН и Международной кампанией за запрещение мин, но оказалась неожиданностью для правительств стран, принимавших участие в Конференции, и не было никакой уверенности в том, что данной инициативе будет сопутствовать успех. И действительно, на той стадии лишь 50 государств публично заявили о том, что они поддерживают всеобъемлющее, повсеместное запрещение противопехотных мин¹, а Протокол II с поправками рассматривался большинством как наиболее строгий из возможных в существующей обстановке международных договоров.

Но спустя всего 14 месяцев, в декабре 1997 г., в Оттаве состоялся форум, на котором правительства 121 участвующего государства выстроились в очередь, чтобы подписать Конвенцию о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении², а три из них — Канада, Ирландия и Маврикий сдали и ратификационные грамоты. По состоянию на конец апреля 1998 г. 124 государства подписали, а 11 государств ратифицировали Конвенцию, которая вступит в силу через шесть месяцев после официального присоединения к ней 40 государств. Цель настоящей статьи — рассмотреть этот замечательный успех в свете переговорного процесса по заключению соглашения и его положений, а также значение, которое этот процесс и его успешное завершение имеют для будущего развития международного гуманитарного права. Статья тем не менее не претендует на то, чтобы служить комментарием к договору как таковому. Подобную задачу лучше отложить на будущее.

¹ Полноправными участниками первой Оттавской конференции были 50 государств: Австралия, Австрия, Ангола, Бельгия, Боливия, Босния и Герцеговина, Буркина Фасо, Великобритания, Венгрия, Габон, Гватемала, Гвинея, Германия, Гондурас, Греция, Дания, Зимбабве, Иран, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Камбоджа, Камерун, Канада, Колумбия, Люксембург, Мексика, Мозамбик, Нидерланды, Никарагуа, Новая Зеландия, Норвегия, Перу, Польша, Португалия, Словакия, Словения, США, Тринидад и Тобаго, Уругвай, Филиппины, Финляндия, Франция, Хорватия, Швейцария, Швеция, Эфиопия, ЮАР и Япония. Еще 24 государства присутствовали в качестве официальных наблюдателей: Албания, Аргентина, Армения, Багамские острова, Бенин, Болгария, Бразилия, Бруней-Даруссалам, Ватикан, Египет, Израиль, Индия, Республика Корея, Куба, Малайзия, Марокко, Пакистан, Российская Федерация, Руанда, Румыния, Украина, Федеративная Республика Югославия, Чехия и Чили.

² Текст Конвенции можно найти в МЖКК, № 18, сентябрь—октябрь 1997 г., с. 89–104.

2. Ведение переговоров

Уже спустя несколько недель после обращения, с которым выступил министр иностранных дел Канады, правительство Австрии распространило текст первого проекта договора, запрещающего противопехотные мины. На текст, безусловно, наложили отпечаток те переговоры, которые состоялись на Первой конференции по рассмотрению действия Конвенции о запрещении конкретных видов обычного оружия, а также положения права разоружения, в первую очередь Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и его уничтожении, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 30 ноября 1992 г. В нем содержался ясный запрет на разработку, производство, накопление запасов, передачу и применение противопехотных мин (хотя и сохранялось то нечеткое определение противопехотных мин, которое было дано в Протоколе II с поправками¹), а также требование в течение одного года уничтожить запасы и провести в пятилетний срок разминирование всех установленных противопехотных мин. В декабре 1996 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла знаменательную резолюцию 51/45S (157 голосов за, 10 — воздержались, ни одного голоса против), в которой государства призывались как можно решительней добиваться принятия эффективного, юридически обязательного соглашения о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин, — это должно было привести к быстрейшему завершению переговоров.

Так начался процесс переговоров по поводу заключения договора, предусматривающего всеобъемлющее запрещение противопехотных мин, принятие и подписание которого было намечено на конец 1997 г. Наиболее приверженные этому процессу правительства стран из различных регионов мира, составляющие ядро группы, приступили к неформальным встречам, для того чтобы обсудить, как можно содействовать успешному развитию Оттавского процесса. Правительство Австрии, подготовившее проект договора в конце 1996 г., организовало в период с 12 по 14 февраля 1997 г. встречу в Вене, с тем чтобы дать возможность государствам обменяться мнениями по поводу содержания такого договора. На встрече экспертов, посвященной обсуждению текста Конвенции о запрещении противопехотных мин (Венская встреча экспертов), на которой присутствовали представители 111 правительств, было заслушано выступление МККК о ключевых, по его мнению, вопросах, которые предстояло решить. Во-первых, МККК подчеркнул огромную важность четкого определения противопехотных мин. Во-вторых, для того чтобы запрет был действительно эффективным, новый договор должен налагать всесторонний запрет на производство, хранение, передачу и применение противопехотных мин и предусматривать

¹ В статье 2, пункт 3, Протокола II с поправками противопехотная мина определяется как «мина, которая предназначена главным образом для взрыва от присутствия, близости или контакта человека». У МККК были серьезные возражения против формулировки «...предназначена главным образом», так как он опасался, что ею будут злоупотреблять в ситуациях, когда относительно боеприпасов, бесспорно являющихся противопехотными минами, можно будет утверждать, что они «главным образом» предназначены для других целей.

требование об их уничтожении. Поэтапный подход должен начаться с немедленного запрета новых разработок, производства и передачи противопехотных мин. В качестве второго этапа, завершить который, с учетом практических возможностей, следует как можно быстрее, предполагалось уничтожить существующие запасы и обезвредить и уничтожить уже установленные мины.

В-третьих, МККК отметил, что контроль за соблюдением выполнения договора был бы важным элементом режима, установленного с целью покончить с применением противопехотных мин, и предложил — в качестве оптимального решения — создание независимого органа, который будет заниматься проверкой достоверных сообщений о применении мин после того, как новый договор вступит в силу. Но, выступая в пользу как можно более строгого режима контроля, МККК тем не менее призвал государства не допустить, чтобы данный вопрос помешал принятию основной нормы, запрещающей применение противопехотных мин. Он напомнил о том, что принятые ранее нормы гуманитарного права, запрещающие применение отдельных видов оружия, были введены в действие без положений, предусматривающих режим контроля за их выполнением, и это не явилось препятствием к достаточно широкому соблюдению этих норм.

В-четвертых, МККК обратился к вопросу универсальности. Универсальное применение юридических норм — важная задача, и МККК, в соответствии со своим мандатом, определенным Женевскими конвенциями, посвятил много времени и сил тому, чтобы содействовать выполнению существующих соглашений. Правда, однако, и то, что ни один из значительных документов гуманитарного права не получил универсального признания сразу же после принятия. Например, ряду государств потребовались десятилетия для того, чтобы ратифицировать принятый в Женеве Протокол о запрещении применения на войне удушливых, ядовитых или других подобных газов¹, а в 1899 г. две из наиболее крупных на тот момент держав проголосовали против запрещения пуль «дум-дум». Но тем не менее громадное большинство государств соблюдали нормы, закрепленные в данных договорах.

С учетом дебатов, состоявшихся на совещании экспертов в Вене, и комментариев участвующих в совещании государств правительство Австрии пересмотрело первоначальный проект и подготовило второй вариант Конвенции о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении, датированный 14 марта 1997 г. Название и большая часть текста проекта останутся без изменения в принятом окончательном варианте договора.

Дискуссия, проходившая на Венском совещании экспертов, показала, что проблема контроля вызовет значительные прения, так как отдельные государства оказывали предпочтение подходу, которого придерживается гуманитарное право (то есть минимум контроля), а другие ратовали за режим комплексного контроля, подобного тому, который воплощен в заключенных соглашениях

¹ Протокол о запрещении применения на войне удушливых, ядовитых или других подобных газов и бактериологических средств, Женева, 17 июня 1925 г.

по разоружению. Будучи заинтересованным в проблеме контроля, правительство ФРГ заявило о желании организовать совещание, посвященное исключительно данному вопросу.

Международное совещание экспертов о возможных мерах контроля за соблюдением запрета на противопехотные мины (Боннская встреча экспертов) состоялось 24 и 25 апреля 1997 г. Документ, подготовленный ФРГ, в котором предлагалась возможная схема контроля за выполнением Конвенции о запрещении противопехотных мин, стал отправной точкой дискуссии по данному вопросу. На совещании было представлено 121 государство. Мнения участников опять разделились: одни считали, что для эффективности любого соглашения необходим режим полного контроля, другие разделяли точку зрения МККК, который полагал, что обсуждаемое соглашение является по сути своей гуманитарным, и подчеркивал важность принятия четко сформулированной нормы, предусматривающей запрещение противопехотных мин.

С 24 по 27 июня 1997 г. в Бельгии состоялась Международная конференция по всеобщему запрещению противопехотных мин (Брюссельская конференция), на которой продолжилась работа, начатая Оттавской конференцией 1996 г. Ее основной задачей было принятие декларации, которая представляла для обсуждения и принятия на Дипломатической конференции в Осло (Норвегия), намеченной на сентябрь 1997 г., последний (третий) австрийский проект договора. Из 126 стран, присутствовавших на Брюссельской конференции, 97 стран подписали, как ее теперь называют, Брюссельскую декларацию. В ней подтверждалось, что в основе договора о запрещении противопехотных мин должны быть следующие положения:

- всеобъемлющее запрещение применения, накопления запасов и передачи противопехотных мин;
- уничтожение всех имеющихся в запасе и обезвреженных мин;
- международное сотрудничество и оказание помощи по разминированию странам, пострадавшим от противопехотных мин.

Примечательно отсутствие в декларации упоминаний о важности оказания международной поддержки лицам, пострадавшим от мин, а также о безусловном обязательстве разминировать установленные мины (обязательством являлось лишь уничтожить уже «обезвреженные» мины).

Помимо направления австрийского проекта договора на рассмотрение Дипломатической конференции в Осло, государства, поддержавшие принятие Брюссельской декларации, вновь подтвердили свою приверженность той цели, о которой говорил министр иностранных дел Канады, — принять договор в Оттаве еще до конца 1997 г. МККК рассматривал эту встречу как один из важнейших шагов вперед. По словам его Президента, Брюссельская конференция продемонстрировала, что стремление запретить это пагубное оружие теперь непоколебимо.

Дипломатическая конференция по полному запрещению противопехотных мин (Дипломатическая конференция в Осло), созданная в Норвегии, открылась в Осло 1 сентября 1997 г. Предполагалось, что она продлится максимум три не-

дели. Еще в конце работы Брюссельской конференции принимающая Дипломатическую конференцию страна распространила проект правил процедуры. Созданный по образцу регламента, который использовался в ходе переговоров по принятию Дополнительных протоколов 1977 г. к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., он предусматривал, что в случае невозможности достижения консенсуса вопросы решаются путем голосования большинством в две трети голосов. Лишь те государства, которые официально поддержали Брюссельскую декларацию, были признаны официальными участниками Дипломатической конференции в Осло и, следовательно, получили право голоса. Все другие присутствовавшие на Конференции государства, наряду с ООН, МККК, Международной Федерацией Красного Креста и Красного Полумесяца и Международной кампанией за запрещение мин, официально причислялись к наблюдателям.

Успех Дипломатической конференции в Осло можно объяснить многими факторами. Безусловно важны такие из них, как наличие необходимой политической воли, повышенное внимание средств массовой информации после трагической гибели принцессы Уэльской Дианы. Но не следует забывать и о той важнейшей роли, которую сыграл председатель Конференции, посол ЮАР г-н Якоб Селеби. Его умение и решимость, с которой он направлял процесс к успешному завершению, позволили сократить трехнедельный срок переговоров. Его вклад в благоприятное завершение Оттавского процесса должен быть соответствующим образом отмечен.

3. Основные вопросы, обсуждавшиеся на переговорах в ходе Оттавского процесса

Сфера применения договора

Первый проект договора, предложенный австрийским правительством, содержал статью, касающуюся сферы применения договора, в которой указывалось, что Конвенция будет применяться при любых обстоятельствах, как в ситуациях вооруженного конфликта, так и мирное время. На Венском совещании экспертов вопрос о том, нужно ли подобное положение в договоре, полностью запрещающем один из видов вооружения, вызвал дискуссию. В результате статья о сфере применения была опущена во втором австрийском проекте, так как она была признана излишней в соглашении, в котором государства принимают на себя обязательства никогда и ни при каких условиях не разрабатывать, не производить, не накапливать запасы, не передавать и не применять противопехотные мины.

Однако отсутствие подобного положения повлекло за собой и отсутствие специального упоминания о применении условий договора ко всем участвующим в конфликте сторонам. Это развеяло надежды ряда стран (например, Колумбии¹) и Кампании за запрещение мин на то, что договор будет регулиро-

¹ См. APL/CW.46 of 3 September 1997.

вать действия всех участников конфликта, а не только государств. Однако при подписании Оттавского договора Колумбия заявила, что, в соответствии с ее толкованием Конвенции, она, не влияя на юридический статус разного рода сторон, участвующих в конфликте, применяется ко всем воюющим сторонам, являющимся субъектами международного гуманитарного права (в соответствии со статьей 3, общей для Женевских конвенций 1949 г. и Дополнительного протокола II от 1977 г.). Эта точка зрения не оспаривалась.

В статье 9 Оттавского договора говорится об обязанности каждого государства-участника принимать на национальном уровне необходимые юридические, административные и иного рода меры по предупреждению и пресечению нарушения положений Конвенции. Это означает, что, по крайней мере теоретически, Конвенция относится и к производству, накоплению, передаче или использованию противопехотных мин отдельными лицами, находящимися под юрисдикцией *или* контролем государств-участников, включая и лиц, находящихся в составе повстанческих формирований. Более того, в одной из частей преамбулы указывается, что договоренность государств-участников исходит из «принципа международного гуманитарного права, согласно которому право сторон в вооруженном конфликте выбирать методы и средства ведения войны не является неограниченным, принципа, запрещающего применение в вооруженных конфликтах оружия, снарядов и средств и методов ведения войны, которые могут нанести чрезмерные повреждения или причинить излишние страдания, а также принципа, согласно которому необходимо проводить различие между гражданскими лицами и комбатантами»¹. Данные принципы являются составной частью обычного международного права, которое применяется ко всем сторонам в любого рода конфликте.

Терминология

а) Мина

Хотя высказывалось мнение, что применение «самодельных взрывных устройств», которые по сути являются минами, также регулируется Протоколом II с поправками, целый ряд государств хотели непременно указать на то, что эти устройства подпадают под действие Оттавского договора. Данное в Протоколе II с поправками определение мин было дополнено словом «предназначенный», которое следовало сразу за словом «боеприпас». Так что новое определение выглядело следующим образом: «боеприпас, предназначенный для установки под землей, на земле или вблизи поверхности земли или другой поверхности и для взрыва от присутствия, близости или непосредственного воздействия человека или движущегося средства»². Благодаря инициативе Австралии в ходе обсуждения терминологии в Осло было принято, что Конвенция также налагает запрет на самодельные взрывные устройства или устройства, приспособленные действовать как противопехотные мины (то есть если устройство действует как противопехотная мина, оно считается таковой).

¹ Часть 11 преамбулы.

² Статья 2, пункт 2.

б) Противопехотная мина

Определение противопехотных мин неизбежно стало одним из наиболее острых вопросов. Данное в Протоколе II с поправками определение было слишком нечетким. Это признавали даже некоторые из государств, настроенных оставить его в новом договоре. На Венской встрече экспертов мнения по поводу того, следует ли сохранить или исправить формулировку, содержащуюся в первом проекте Австрии, поделились практически поровну. МККК и Международная кампания за запрещение мин настоятельно призывали к тому, чтобы исключить из определения слова «главным образом».

Однако в течение нескольких месяцев после окончания Венской встречи экспертов все больше и больше государств — в основном те из них, которые принимали наиболее активное участие в Оттавском процессе — высказывали мнение, что определение противопехотных мин следовало уточнить. Поэтому во втором проекте договора правительство Австрии убрало слова «главным образом» из определения и внесло исключение для противотранспортных мин, оснащенных элементом неизвлекаемости¹. Фраза об элементе неизвлекаемости отразила текст заявления о толковании, сделанного Германией и более чем 20 другими делегациями при принятии Протокола II с поправками в отношении значения слов «главным образом».

На Брюссельской конференции ряд государств, например Эфиопия, положительно отнеслись к тому, чтобы исключить формулировку «главным образом» из текста. Другие же, в частности Швеция и Великобритания, выразили озабоченность по поводу очевидного расхождения с определением, содержащимся в Протоколе II с поправками, и заявили, что они, возможно, захотят вернуться к обсуждению этого определения.

И действительно, на Дипломатической конференции в Осло данный вопрос вызвал оживленную дискуссию. США, например, хотели бы предусмотреть исключение для противопехотных мин, входящих в состав смешанных систем оружия², но это было неприемлемо для других делегаций. Не было одобрено и предложение Австралии о том, чтобы освободить из-под действия договора мины, действие которых направлено исключительно против комбатантов³, отчасти хотя бы потому, что не верилось, что подобные мины могут существовать или разрабатываться. И наконец, предложение Норвегии уточнить положение об освобождении из-под действия договора противотранспортных мин, в том числе тех, которые снабжены противопехотными минами⁴, не было поддержано. Определение противопехотных мин в Оттавском договоре, таким образом, касается всех противопехотных мин, включая и дистанционно устанавливаемые осколочные устройства направленного действия, но исключает противопо-

¹ «Мины, предназначенные для детонации от присутствия, близости или непосредственного воздействия движущегося средства, а не человека, и оснащенные при этом элементом неизвлекаемости, не могут быть отнесены к категории противопехотных мин лишь на том основании, что они так оснащены».

² См. APL/CW.9 of 1 September 1997.

³ См. APL/CW.2 of 1 September 1997.

⁴ См. APL/CW.4 of 1 September 1997.

транспортные мины, оснащенные элементом неизвлекаемости. МККК будет продолжать следить за разработкой противотранспортных мин, с тем чтобы была обеспечена их неспособность детонировать под воздействием веса человека.

в) Элемент неизвлекаемости

Определение, данное во втором проекте договора, предложенном Австрией, совпадало с определением, приведенным в Протоколе II с поправками¹. На Дипломатической конференции в Осло по предложению Великобритании² формулировка была развернута. Было добавлено, что устройство, которое приводит мину в действие не только при попытке тронуть ее, но также при попытке «иным образом преднамеренно потревожить ее», тоже будет считаться элементом неизвлекаемости. Ряд государств потребовал применения так называемого «принципа неумышленного действия», в соответствии с которым механизм, обладающий столь высокой чувствительностью, что достаточно лишь тронуть его, чтобы вызвать взрыв мины, не должен считаться элементом неизвлекаемости. Подобная мина, таким образом, подпадет под определение противопехотной мины. Если этого не сделать, чрезмерному риску получить ранение будут подвергаться ничего не подозревающие люди, проходящие в непосредственной близости от нее, и это противоречит основной цели договора, а именно, предотвратить неизбежное действие противопехотных мин. МККК намерен пристально следить за разработками в данной области в целях обеспечения строгого соблюдения буквы и духа данного положения.

г) Передача

Определение «передачи», данное в Оттавском договоре, точно повторяет определение Протокола II с поправками, которое в свою очередь основывалось на определении, используемом с 1993 г. в Регистре конкретных видов обычного оружия ООН. Оно было включено во второй проект договора, предложенный австрийской стороной, и принято в Осло без каких-либо серьезных изменений (к определению, данному в Протоколе II с поправками, было добавлено слово «противопехотных»). Таким образом, в соответствии со статьей 2, пункт 4, Оттавского договора ««[п]ередача» означает не только физическое перемещение противопехотных мин на национальную территорию или с нее, но и передачу права собственности на мины и контроля над ними, однако не предполагает передачи территории, на которой установлены противопехотные мины». Существует тем не менее некоторое расхождение во мнениях по поводу того, являются ли первые две возможности совокупными или альтернативными. Этот вопрос

¹ См. Протокол II с поправками, статья 2, пункт 14: «Элемент неизвлекаемости» означает предназначенное для защиты мины устройство, которое является ее частью, соединено или прикреплено к ней или установлено под миной и которое приводится в действие при попытке извлечь мину».

² См. APL/CW.32 of 2 September 1997.

имеет определенное значение для обсуждений в НАТО возможности транзита противопехотных мин США через страны, входящие в состав НАТО.

Основные виды запретов

а) Запрет на применение противопехотных мин

Запретить применение противопехотных мин — основная задача и цель договора, определяющие его эффективность. Без полного запрета на применение мин другие запреты также были бы неполными. В первом проекте, представленном Австрией, указывалось, что применение противопехотных мин запрещается, так как они наносят чрезмерные повреждения и имеют неизбирательное действие. После отдельных замечаний относительно такой формулировки, которая подразумевает, что государства, применяя противопехотные мины, в действительности нарушали международное право, запрещение во втором проекте приобрело просто вид обязательства никогда, ни при каких обстоятельствах не применять противопехотные мины. Эта формулировка сохранилась в окончательном варианте, несмотря на желание ряда государств включить в договор положение о некоторых исключительных случаях или о переходном периоде. Например, на Брюссельской конференции одно из государств настаивало на включении положения о возможности применения мин в исключительной ситуации. В Осло это же государство предложило принять «временное соглашение», по условиям которого государство, при наличии обстоятельств, ставящих под угрозу его национальную безопасность, может использовать противопехотные мины в соответствии с нормами международного права, регулирующими вооруженный конфликт. Данное предложение было решительно отклонено другими государствами-участниками, которые понимали, что подобное исключение поставит под угрозу сам договор.

б) Запрещение разработки противопехотных мин

Запрещение разработки противопехотных мин¹ стало первым из подобных положений, включенных в договор, лежащий в сфере гуманитарного права. Для того чтобы это положение соблюдалось, государства должны будут проявлять крайнюю осмотрительность в исследованиях и разработках, проводимых ими в военной сфере. Особенное внимание надо уделять технологиям, которые могут иметь двойное назначение, и элементам неизвлекаемости, которые способны превратить противотанковую мину в противопехотную.

в) Запрет на «подстрекательство» к нарушениям

Государства обязуются также «не помогать, не поощрять и не побуждать никоим образом кого бы то ни было к осуществлению деятельности, запрещен-

¹ См. статью 1, пункт 1b.

ной для государства-участника согласно настоящей Конвенции»¹. Данное положение распространяется, например, на выдачу лицензий на производство противопехотных мин. Это также имеет отношение и к ситуации, существующей в ряде стран НАТО. При ратификации договора Канада внесла заявление о своем понимании того, что участие канадских солдат в операции ООН, в которой одна из участвующих сторон, не подписавшая Конвенцию, использует противопехотные мины, не должно рассматриваться в качестве «помощи» по смыслу договора. Это, скорее всего, относится и к транзитной передаче противопехотных мин, принадлежащих государству, не являющемуся участником Конвенции, через территорию государства-участника.

г) Предлагаемые исключения из общих обязательств

На Дипломатической конференции в Осло США, имея в виду в первую очередь ситуацию с Кореей, внесли предложение о необходимости предусмотреть исключение из общих договорных обязательств в отношении действий государства — участника договора, поддерживающего какую-либо операцию командования ООН или его преемника, в ситуации, когда командованием ООН заключено соглашение о перемирии². Данный вопрос долго обсуждался как в ходе самой Конференции, так и в кулуарах, но в конечном итоге было вынесено решение о том, что подобное исключение неприемлемо. Рассматривалась также возможность общего переходного периода, при котором государство могло отсрочить выполнение обязательств по Конвенции на установленный период. Однако США сочли, что положение в том виде, в котором оно сформулировано, не будет способствовать скорейшему принятию ими договора, и вопрос был снят.

Уничтожение запасов противопехотных мин

Первоначальный проект договора, предложенный австрийской стороной, призывал к тому, чтобы все запасы противопехотных мин были уничтожены в течение одного года, предусматривая при этом возможность дополнительной годичной отсрочки³. В связи с тем, что ряд государств считали обозначенный срок слишком коротким и нереалистичным, во втором проекте договора этот срок увеличили до трех лет, но была исключена возможность отсрочки. На Дипломатической конференции в Осло этот срок был вновь увеличен, на этот раз до четырех лет, что и было закреплено в окончательном варианте соглашения. США ранее вносили предложение о необходимости предусмотреть исключение для мин, которые не принадлежат государствам-участникам и которыми последние не владеют, хотя они и находятся на их территории⁴. Это предложение было отклонено. В результате статья 6, пункт 5, Оттавского договора конкретно

¹ См. статью 1, пункт 1с.

² См. APL/CW.8 of 1 September 1997.

³ Статья 5 первого австрийского проекта договора.

⁴ См. APL/CW. 10 of 1 September 1997.

обязует государства-участники, обладающие соответствующими возможностями, оказывать помощь в уничтожении запасов противопехотных мин. Большинство из государств отметили важность международного сотрудничества и оказания помощи в целях выполнения данного обязательства в такой, несомненно, весьма короткий срок.

Исключение, касающееся обучения методам разминирования: в первом австрийском проекте содержалось условие об исключении из запрета приобретать или сохранять противопехотные мины для тех случаев, когда они используются исключительно в целях разработки методов обнаружения, разминирования и уничтожения мин и обучения этим методам, при условии также, что депозитарий получает информацию об ответственных за это организациях, количестве и типах мин. Внесенное Испанией на Брюссельской конференции предложение о необходимости сделать исключение из запрета на производство мин с целью обеспечения восполняемости запасов мин, предназначенных для обучения специалистов по разминированию, было отклонено. На Брюссельской конференции Италия высказалась в пользу конкретизации количества мин, используемых для обучения методам обнаружения и разминирования. На переговорах в Осло добиться этого оказалось невозможным, и в результате окончательный текст положения выглядит следующим образом: «[к]оличество таких мин не должно превышать минимальный объем, абсолютно необходимый для достижения вышеупомянутых целей»¹. При принятии договора ряд государств заявили о том, что, по их мнению, одной-двух тысяч противопехотных мин будет достаточно для обучения². Это не оспаривалось. Согласно статье 7 («Меры транспарентности»), информацию о типах, количестве и, по возможности, номерах партий всех противопехотных мин, сохраненных для целей обучения методам разминирования, необходимо ежегодно передавать генеральному секретарю ООН.

Разминирование и уничтожение установленных противопехотных мин

В первоначальном австрийском проекте предусматривалось, что установленные противопехотные мины должны быть уничтожены в течение пяти лет, при этом выделялся дополнительный двухлетний период для государств, запрашивающих о продлении срока. На последующем Венском совещании экспертов справедливо отмечалось, что возможности конкретного государства извлечь и уничтожить противопехотные мины определяются его техническими мощностями и ресурсами и что для государств, переживающих огромные трудности, этот период может затянуться на десятилетия. Было очевидно, что нужен такой договор, который позволил бы таким государствам присоединиться к нему без опасений оказаться нарушителями его норм, поскольку у них все еще остаются необезвреженные мины. Предлагалось даже лишь обозначить с помощью ог-

¹ Статья 3, пункт 1, Оттавского договора.

² Канада заявила, что она сохранит 1500 мин, Нидерланды — 2000, Германия — «тысячи, но не десятки тысяч». Бельгия поддержала данную трактовку.

раждений все установленные мины, не определяя при этом четкого срока их уничтожения.

Принимая во внимание данные опасения, во втором австрийском проекте проводилось различие между уничтожением противопехотных мин, установленных на минных полях (такое поле определяется как «определенный район, в котором установлены мины»), и мин, которые установлены вне минных полей. Первые должны быть обозначены в соответствии с международными стандартами и затем уничтожены в течение десяти лет с момента вступления договора в силу, тогда как в отношении последних обязательство заключалось лишь в том, чтобы уничтожить мины, не предусматривая конкретного срока, а также в том, чтобы немедленно и эффективно информировать население об опасности, связанной с их наличием.

Ряд государств отметили, что установленный десятилетний период для разминирования минных полей нереален. К тому же на Брюссельской конференции Великобритании, ссылаясь на трудности, связанные с разминированием «имеющих малую вероятность обнаружения» пластиковых мин, установленных на Фолклендских островах, предложила сделать исключение для территорий *с низкой экономической ценностью*, где риск для гражданского населения минимален. Однако МККК призвал государства не увеличивать временной период, напомнив им о том, что не следует ослаблять недавно принятое в Протоколе II с поправками обязательство разминировать мины по окончании военных действий. Наряду с другими участниками МККК настаивал на том, что не имеющее срока обязательство разминировать все противопехотные мины «как можно скорее» — *недостаточное*, так как это *грозит уменьшением несомненной срочности данного обязательства*, на которую бы указывал точно установленный срок обязательства. Установление наиболее жестких временных рамок было бы предпочтительнее с гуманитарной точки зрения. С другой стороны, на территории ряда государств находилось такое количество мин, что слишком короткий срок был бы нереален и мог бы удерживать их от присоединения к договору.

По этой причине МККК предложил сохранить обязательство разминировать противопехотные мины, образующие минные поля, в течение десяти лет, но те государства-участники, которым требуется больше времени для выполнения этого условия, могут обратиться за разрешением на продление данного срока¹. Таким образом, можно будет объективно оценить ход выполнения обязательства по разминированию и потребности в большей международной помощи и поддержке. Принимая во внимание трудности с дифференцированием понятий «минные поля» и «минные районы», на Дипломатической конференции в Осло обязательство провести разминирование в течение 10 лет после вступления договора в силу для каждого из государств было распространено на все установленные противопехотные мины, при этом предусмотрена воз-

¹ Comments of the International Committee of the Red Cross on the Third Austrian Draft (13/5/97) of the Convention on the Prohibition of Anti-personnel Mines, Informal Working Paper for the Oslo Negotiations, September 1997. Подобный же дополнительный срок предусматривается в разделе С (пункты 24–28) приложения к Конвенции о химическом оружии 1992 г., касающегося мер контроля.

возможность единовременного предоставления дополнительного срока длительностью до десяти лет для государств с районами особо плотного минирования. В результате определение «минное поле» было снято и осталось лишь определение «заминированный район», под которым понимался «участок, являющийся опасным в силу присутствия или предполагаемого присутствия мин»¹.

Последним важным вопросом, который следует отметить, является то, что обязательство по проведению разминирования распространяется на всю территорию, находящуюся под юрисдикцией *или* контролем государства-участника². Это означает, что данное обязательство распространяется на ситуации, когда повстанческие или сепаратистские вооруженные силы контролируют определенный участок территории в границах какого-либо государства. Конечно, при рассмотрении вопроса о предоставлении дополнительного срока для разминирования государства-участники должны сочувственно отнестись к другому государству-участнику, которое не в состоянии разминировать все установленные мины потому, что оно физически не осуществляет контроль над всей своей территорией.

Международное сотрудничество и содействие

Было очевидно, что международное сотрудничество и помощь в области как разминирования установленных противопехотных мин, так и уничтожения запасов мин станут решающими факторами, обеспечивающими скорейшее присоединение государств к договору и его успешное выполнение на местах³. На Венском совещании экспертов МККК отметил, что технические требования, содержащиеся в договоре, будут полностью отличаться от изложенных в Протоколе II с поправками, в котором предусматривается возможность применения новых видов мин. Поэтому положения, касающиеся технической помощи, не могут быть идентичны тем, которые были так тщательно составлены во время переговорного процесса по заключению Конвенции о конкретных видах обычного оружия.

Оказание помощи лицам, пострадавшим от мин

Аналогичным образом международное содействие будет крайне необходимым для того, чтобы предоставить длительный уход и долговременную помощь лицам, пострадавшим от мин. В официальном комментарии к третьему австрийскому проекту⁴ МККК указывал на необходимость включения в Конвенцию положения, в соответствии с которым каждое из государств-участников, обладающее надлежащими возможностями, должно было бы оказывать помощь в организации ухода и реабилитации лиц, пострадавших от противопехотных мин, а также в осуществлении программ информирования о минной опасности. Однако предложение, состоящее в том, чтобы государства-участники принима-

¹ Статья 2, пункт 5.

² Статья 5, пункт 1.

³ Статья 6.

⁴ См. сноску 1, с. 111.

ли на себя, согласно статье 1, обязательство оказывать помощь лицам, пострадавшим от мин, не было сохранено. В соответствующем положении, вошедшем в окончательный текст договора, явным образом оговаривалась возможность направлять помощь лицам, пострадавшим от мин, через неправительственные организации, систему ООН и составные части Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца¹. По предложению Международной кампании за запрещение мин в данном положении также устанавливалось обязательство оказывать международное содействие социальной и экономической реинтеграции лиц, пострадавших от мин². Как справедливо отметили на переговорах в Осло представители Международной кампании за запрещение мин, всесторонняя помощь лицам, пострадавшим от мин, — это нечто большее, нежели хирургическое лечение и физическая реабилитация.

Содействие соблюдению и имплементации положений договора

Как уже упоминалось, вопрос о контроле за соблюдением договора стал предметом очень детального обсуждения. На Венском совещании экспертов мнения разделились: одни государства считали, что для договора, который является по существу гуманитарным, нет необходимости вводить жесткий контроль; другие — остро осознавая значение запрета для обеспечения безопасности в мире, настаивали на введении процедуры всеобъемлющего контроля, подобной тем, которые предусматривались для ранее принятых соглашений в области разоружения. Сент-Люсия, например, выступая от имени Организации американских государств, указала, что страны Центральной Америки намерены строго соблюдать условия договора и активно сотрудничать в сфере установления мер транспарентности и обмена информацией, рассчитывая получить помощь других государств в уничтожении имеющихся у них противопехотных мин. Предложенный позитивный подход, по ее мнению, предпочтительнее попыток «вылавливать» нарушителей договора посредством традиционных механизмов контроля.

На последующем Совещании экспертов в Бонне одно из государств высказалось в том же духе в пользу создания на совместной основе комиссии по имплементации или установлению фактов. Хотя в ходе обсуждения не удалось достичь консенсуса ни по одному из подходов, председатель, подводя итоги, сказал, что механизм должен быть практичным и оправдывающим затраты на его создание, а также отметил ценность обмена информацией и поднял вопрос о возможности организации миссий с целью установления фактов. Председатель заявил, что для возможного применения подхода, используемого в договорах по контролю за вооружением, потребуется дальнейшее обсуждение, и подчеркнул, что в резолюции 51/45S Генеральной Ассамблеи ООН говорится об «эффективном» запрете.

Обсуждение продолжилось в июне 1997 г. на Брюссельской конференции, в ходе которой ряд стран, включая Норвегию, Швецию и Швейцарию, утвержда-

¹ Статья 6, пункт 3.

² *Idem.*

ли, что поскольку договор носит в основном гуманитарный характер, строгий контроль не нужен, что он может даже стать препятствием для присоединения к договору. Эквадор заявил, что для обеспечения соблюдения положений договора необходимо ввести запрет на производство и экспорт мин. Другие страны, особенно Австралия, призывали к принятию договора о разоружении, что стимулировало бы его универсальное принятие, говоря, что Оттавский договор может стать «постоянным частичным решением». Уругвай призывал к «продуктивной формуле», предусматривающей эффективные положения о контроле, чтобы договор не стал лишь выражением добрых намерений.

Некоторые меры, направленные на обеспечение транспарентности, уже были включены в первый австрийский проект. К тому времени, когда был подготовлен окончательный текст, количество пунктов, по которым государство обязано было предоставлять информацию, значительно возросло. Согласно статье 7 Оттавского договора, каждое государство-участник должно предоставить депозитарию подробную информацию по ряду вопросов, касающихся соблюдения договора, по истечении 180 дней после вступления договора в силу. Было также включено положение о миссиях по установлению фактов, направляемых с целью прояснения любых сомнений по поводу соблюдения конкретным государством-участником данного договора¹. По вполне понятным причинам переговоры по этому положению оказались трудными, и оно составляет одну из самых пространственных статей договора. В условиях меньшей полемики было достигнуто согласие о том, что после вступления договора в силу государства-участники будут проводить ежегодные встречи вплоть до созыва первой конференции по рассмотрению действия договора, которую запланировано провести через пять лет после его вступления в силу. Тем не менее поправки могут предлагаться в любое время после приобретения договором обязательной силы. Сравнительно простые процедуры, касающиеся содействия соблюдению положений договора и разъяснения условий их соблюдения, вероятно, будут дополнены «механизмом контроля со стороны населения», подробную разработку которого планируется провести в 1998 г.

Национальные меры по имплементации

В развитие предложения, внесенного США во время переговоров, результатом которых стало принятие Протокола II с поправками, в первый австрийский проект договора было включено положение об обязательной универсальной юрисдикции, распространяющейся на все совершенные в период вооруженного конфликта умышленные действия, приведшие к человеческим потерям или серьезным увечьям. Однако во втором проекте предложенное положение было в значительной степени смягчено до обязательства принимать все надлежащие правовые, административные и другого рода меры, включая применение уголовных санкций, для того чтобы предотвратить и пресечь осуществление любой запрещенной для государств-участников деятельности лицами, находящимися под его юрисдикцией или контролем, или на территории, находящейся

¹ См. статью 8.

под его юрисдикцией или контролем¹. Соответственно, на Боннском совещании экспертов МККК внес неофициальное предложение, в котором содержался подробный перечень мер по имплементации положений договора на национальном уровне. На Дипломатической конференции в Осло Швейцария внесла предложение об обязательной юрисдикции, распространяющейся на любого гражданина государства-участника, который применил противопехотные мины или приказал их применить. К сожалению, данное предложение не было сохранено, возможно, из-за того, что многие участники переговоров имели опыт участия в основном в переговорах по разоружению. Окончательно утвержденный текст положения во многом совпадает с положением, которое содержится во втором австрийском проекте договора, и, таким образом, как правило — хотя и не во всех случаях — оно требует принятия национального законодательства.

Оговорки

Статья, запрещающая какого-либо рода оговорки к договору, подобная той, которую можно найти в Конвенции о химическом оружии 1992 г., была включена еще в первый австрийский проект. Она не подвергалась каким-либо изменениям в течение всего переговорного периода, хотя на Дипломатической конференции в Осло некоторые государства пытались ослабить ее, введя исключение для периодов вооруженного конфликта, или полностью ее вычеркнуть².

Вступление в силу

В первом австрийском проекте предусматривалось, что договор должен вступить в силу через шесть месяцев после даты сдачи 40-го документа о ратификации. Некоторые государства считали, что эта цифра слишком велика. МККК, в свою очередь, напомнил участникам Дипломатической конференции в Осло о том, что Женевские конвенции 1949 г. и Дополнительные протоколы к ним 1977 г. вступили в силу после сдачи на хранение двух ратификационных грамот. И действительно, с гуманитарной точки зрения применение нового договора хотя бы небольшим числом государств будет большим благом и поощрит других последовать этому примеру. Однако некоторые другие государства считали, что с точки зрения безопасности государства отказ от противопехотных мин имеет очень существенное значение и что количество ратификационных документов должно быть даже более 40.

В результате было принято компромиссное решение, при котором для вступления договора в силу требовалось 40 ратификационных документов³. К моменту написания настоящей статьи 11 государств — Белиз, Ватикан, Венгрия, Ирландия, Канада, Маврикий, Ниуэ, Сан-Марино, Тринидад и Тобаго, Туркменистан, а также Швейцария — сдали на хранение ратификационные грамоты депозитарию — генеральному секретарю ООН. Есть надежда, что число

¹ См. статью 10 второго австрийского проекта договора.

² Статья 19.

³ Статья 17.

ратификационных документов достигнет 40 еще до конца 1998 г., что позволит договору вступить в силу в начале 1999 г.

По предложению Бельгии первым 40 государствам была предоставлена возможность сделать при ратификации заявление о том, что они будут применять основные условия договора, изложенные в пункте 1 статьи 1 (то есть запрещение на применение, разработку, производство и передачу), до вступления в силу договора в целом¹. На момент написания данной статьи два государства — Маврикий и Швейцария — воспользовались этой возможностью.

Выход из договора

В первом австрийском проекте договора предусматривалась возможность выхода из договора через 90 дней после подачи государством уведомления о том, что чрезвычайные обстоятельства поставили под угрозу его важнейшие интересы. Уже на Венском совещании экспертов выявился ряд различных подходов к данному вопросу. Некоторые государства считали, что нельзя разрешать выход из договора, учитывая опасность того, что какая-либо страна, вовлеченная в вооруженный конфликт, может воспользоваться этим разрешением именно в тот момент, когда соблюдение положений договора будет особенно важным. Предложение Мексики содержало условия, сходные с соответствующими положениями Дополнительного протокола I от 1977 г., в соответствии с которыми выход был возможен, но не во время продолжающегося вооруженного конфликта². Другие государства отстаивали условие прямого выхода, подобное тому, которое было сформулировано в австрийском проекте. На Дипломатической конференции в Осло этот вопрос широко обсуждался. В результате было принято положение, предусматривающее имеющий полную силу выход спустя шесть месяцев после подачи уведомления депозитарию. Если, однако, по истечении этого шестимесячного срока окажется, что заявившее о выходе государство-участник вовлечено в вооруженный конфликт, выход вступит в силу лишь после окончания этого вооруженного конфликта³.

4. Значение Оттавского процесса для международного гуманитарного права

Успех Оттавского процесса указывает на возврат к традиционному подходу к развитию международного гуманитарного права, который можно только приветствовать и при котором договоры принимались не на основе консенсуса. Ведь совсем недавно на переговорах в сфере международного гуманитарного права, таких, например, как переговоры о принятии Конвенции о конкретных видах обычного оружия 1980 г., практиковалось достижение консенсуса. Официальный процесс по рассмотрению действия этой Конвенции продемонстри-

¹ Статья 18.

² Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I), статья 99.

³ Статья 20.

ровал недостатки такого подхода в вопросах противопехотных мин. Учитывая это, вероятно, необходимо будет пересмотреть практику принятия соглашений на условиях консенсуса для будущих переговоров по Конвенции о конкретных видах обычного оружия (вторая конференция по рассмотрению действия Конвенции намечена на 2001 г.).

Необходимо отметить и сохраняющуюся важность Конвенции о конкретных видах обычного оружия. Только она дает возможность, опираясь на международное гуманитарное право, установить особого рода контроль за использованием существующих обычных видов оружия и реагировать на появление новых видов оружия. Правила применения противопехотных мин, устанавливаемые Протоколом II с поправками, необходимо рассматривать как минимальную безусловную норму для государств, которые продолжают их применять. Протокол II с поправками по-прежнему является единственным международным инструментом, регулирующим применение и передачу противотранспортных мин и предусматривающим положение о том, что те, кто применяет мины какого бы то ни было типа, обязаны разминировать их по окончании военных действий. Это может оказаться очень важным условием защиты даже для тех государств — участников Оттавского договора, которые находятся в состоянии конфликта с государством, не участвующим в договоре.

Для МККК, да и для Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца в целом, кампания за запрещение противопехотных мин явилась примером того, насколько действенно можно отстаивать интересы жертв войны в обстановке, сложившейся после окончания периода «холодной войны». Десятки национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, включая и те, которые ранее не участвовали в кампаниях, почувствовали себя вправе выступать от имени нынешних и будущих жертв мин. Кампания проводилась так, чтобы не нарушался основополагающий принцип нейтральности, запрещающий составным частям Движения принимать чью-либо сторону в конфликте или выступать за какую-либо конкретную политическую партию или группировку. Этот принцип призван обеспечить защиту и помощь всем жертвам войны, в силу чего он служит лишь средством достижения цели, а не является целью как таковой.

Оттавский процесс доказал также, что гражданское общество может существенным образом упрочить международное право. Та взаимодополняющая роль, которую играют основные державы, Международная кампания за запрещение мин и МККК, служит хорошим предзнаменованием дальнейшего развития международного гуманитарного права. В отличие от МККК Международная кампания за запрещение мин способна напрямую и публично критиковать позицию отдельных правительств. С другой стороны, особый статус МККК как международной организации и его штат профессиональных военных, которые сотрудничают с вооруженными силами по вопросам международного права, открывают для него доступ в правительственные и военные круги, — а этого зачастую лишены неправительственные организации.

Мобилизация общественного мнения во всемирном масштабе, которая была необходимой для того, чтобы принять международную правовую норму, запрещающую противопехотные мины, ясно свидетельствует также о том, что международное сообщество должно стремиться найти превентивные подходы к решению вопросов контроля за применением или запрещения противоречащих международному гуманитарному праву видов оружия, а также должно выработать метод более динамичного развития этого права. Оттавский процесс повысил информированность широкой общественности относительно тех ограничений, которые должны налагаться на ведение боевых действий, в результате чего от действий своих правительств люди будут ожидать большего. В настоящее время МККК совместно со специалистами-медиками пытается выработать объективные медицинские критерии для определения того, можно ли тот урон здоровью человека, который причиняется конкретным видом оружия, характеризовать как вызывающий чрезмерные повреждения или приносящий излишние страдания¹.

Несмотря на свой успех, Оттавский процесс предельно ясно продемонстрировал необходимость в превентивном решении проблем, связанных с оружием и лежащих в сфере международного гуманитарного права. Может возникнуть вопрос: стоит ли ждать, чтобы уровень смертности и увечий среди гражданского населения возрос до ужасающих размеров, прежде чем использование каждого нового вида оружия, которое может применяться в нарушение международного гуманитарного права, будет поставлено под контроль или запрещено? Необходимо проводить гораздо более систематический анализ и обсуждение, основанное на достаточном объеме информации, прежде чем новый вид оружия принимается на вооружение. Недавнее опережающее соглашение о запрещении использования и передачи ослепляющего лазерного оружия вселяет надежду². Учитывая быстрое развитие новых технологий, можно сказать, что защита, предоставляемая гуманитарным правом, будет иметь решающее значение для гарантии того, что человечество сумеет выигрывать от технических достижений, оказывающих большое влияние на ведение войны, а не становиться их жертвой.

¹ См. *Coupland R. M. (ed.). The SirUS Project. Towards a Determination of Which Weapon Cause «Superfluous Injury or Unnecessary Suffering».* ICRC, Geneva, 1997.

² Луиза Досвальд-Бек. Новый протокол об ослепляющем лазерном оружии. — МЖКК, № 10, май—июнь 1996 г., с. 6–33.