
Конвенция 1980 г. о конкретных видах обычного оружия: хорошая основа, вопреки прежним разочарованиям

Роберт Дж. Матьюз

С о времени второй мировой войны в ходе переговоров о контроле над вооружениями и разоружении основное внимание уделялось попыткам ограничить угрозу, связанную с существованием ядерного, химического и биологического оружия. Участники переговоров по контролю над вооружениями стремились также запретить либо ограничить применение конкретных видов обычного оружия, имеющих действие, которое является или может считаться бесчеловечным с точки зрения международного обычного права¹. В ка-

.....

Роберт Дж. Матьюз является членом совета юридического факультета Мельбурнского университета. Автор выражает признательность до-стопочтенному Гофу Уитламу, премьер-министру Австралии с 1972 по 1975 гг., Уинфорду Коннику, ранее работавшему в Организации оборонной науки и технологий, и Ричарду Роу (Департамент иностранных дел и торговли), которые высказали свое мнение относительно принятия Конвенции, а также Тодду Мерсеру (Департамент иностранных дел и торговли) и Тимоти Маккормаку (Мельбурнский университет) за ценные замечания к предварительному варианту данной работы.

Статья написана на английском языке.

¹ Обзор данного переговорного процесса, в том числе роли МККК, см. в статье R.J. Mathews and T.L.H. McCormack. The

influence of humanitarian principles in the negotiation of arms control treaties. – *ICRC*, No 834, June 1999, pp. 331-352.

честве примеров можно привести *Конвенцию о конкретных видах обычного оружия* (ВОО)² и *Оттавский договор* о запрещении противопехотных мин³.

В данной работе освещены некоторые проблемы, связанные с вооружениями, необходимость решить которые привела к переговорному процессу, закончившемуся принятием Конвенции об обычном оружии. Отмечается также новаторский характер этой Конвенции с одной стороны, и ограниченность ее влияния в 1980-е гг., с другой. Затем в работе обсуждаются итоги первой Конференции по рассмотрению действия Конвенции об обычном оружии, состоявшейся в 1995-1996 гг. и проблемы, изучавшиеся при подготовке второй Конференции по рассмотрению действия данной Конвенции, запланированной на декабрь 2001 г. В данной работе говорится о вкладе, внесенном Международным Комитетом Красного Креста (МККК) в разработку Конвенции 1980 г., а также о необходимости признания международным сообществом взаимодополняющего характера данной Конвенции и Оттавского договора — только при этом условии Конвенция достигнет своего предназначения.

Переговоры по Конвенции об обычном оружии

В начале 50-х гг. в ответ на разработку вооружений и военной доктрины, а также ввиду массовых повреждений и ущерба, нанесенных гражданскому населению в ходе второй мировой войны, МККК занялся разработкой норм о защите гражданского населения. В созданном им Проекте норм⁴ содержалась глава об имеющем неконтролируемое воздействие оружие, в которой предлагалось запретить оружие, чье действие может достичь непредвиденных масштабов или выйти из-под контроля тех, кто его

2 Конвенция о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие, и Протоколы I-III, 10 октября 1980 г.

3 Конвенция о запрещении применения, накопления запасов, производства и

передачи противопехотных мин и об их уничтожении от 18 сентября 1997 г., вступившая в силу 1 марта 1999 г.

4 *Draft Rules for the Limitation of the Dangers Incurred by the Civilian Population in Time of War*, 2nd ed., ICRC, Geneva, 1958.

применяет, подвергая таким образом опасности гражданское население. Сюда относились такие виды оружия, как зажигательное, химическое, биологическое и радиологическое, а также оружие замедленного действия, например, противопехотные мины⁵. Проект норм был представлен на XIX Международной конференции Красного Креста, проходившей в 1957 г. в Дели, а затем передан на рассмотрение государств. Однако государства не оказали ему достаточной поддержки, позволившей бы преобразовать Проект норм в международный договор.

В середине 60-х гг. возникла и стала возрастать озабоченность по поводу видов оружия, которые могут нанести излишние повреждения или иметь неизбирательное действие. Такое беспокойство – по крайней мере отчасти – явилось реакцией на получившие широкую огласку факты применения слезоточивых газов и гербицидов во время войны в Индокитае. Озабоченность по поводу этого и других видов оружия, которые считаются наносящими чрезмерный ущерб или имеющими неизбирательное действие, включая напалм и другие виды зажигательного оружия, противопехотные мины и другое оружие замедленного действия, малокалиберные пули и оружие осколочного действия (включая кассетные бомбы), привела к принятию резолюций Генеральной Ассамблеи ООН и проведению по поручению Генерального секретаря ООН исследований действия различных видов оружия. Ряд государств выдвинули предложения о разработке положений, регулирующих или запрещающих эти виды оружия. На фоне этой обеспокоенности, связанной с данными видами оружия, по инициативе МККК была развернута деятельность, направленная на подтверждение и дальнейшее развитие международного гуманитарного права, применяемого в период вооруженного конфликта.

С этой целью к концу 60-х гг. МККК собрал необходимые документы и рассмотрел пункты, по которым существующие

5 Проект норм (Draft Rules, *supra*, примечание 4), помимо предложения о запрете на оружие замедленного действия (Article 14 – Prohibited methods of warfare), содержал также предложение о том, чтобы виды оружия, которые могут нанести серьез-

ный ущерб гражданскому населению, имели предохранительный механизм, который мог бы обезвредить их после того, как они выйдут из-под контроля использующих их лиц (Article 15 – Safety measures and devices).

правовые положения нуждаются в дополнениях или доработке, а затем при содействии правительственных экспертов стал разрабатывать проекты договоров. В мае 1971 г. МККК созвал Конференцию правительственных экспертов, на которой были рассмотрены составленные им проекты договоров. Этот процесс получил продолжение на второй сессии Конференции правительственных экспертов в мае 1972 г. На этой Конференции было выдвинуто несколько предложений о включении запретов и ограничений на напалм и другие виды зажигательного оружия, оружие осколочного действия, боеприпасы объемного взрыва и противопехотные мины в проекты Дополнительных протоколов.

Швейцарское правительство, в качестве депозитария Женевских конвенций, организовало Дипломатическую конференцию по вопросу о подтверждении и развитии международного гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов⁶, в ходе которой на основе проектов, подготовленных МККК после консультации с рядом государств, обсуждались Дополнительные протоколы. Четыре сессии Дипломатической конференции проходили в Женеве с 1974 по 1977 гг.

На первой сессии Дипломатической конференции, проходившей в феврале 1974 г., был создан специальный Комитет по обычному оружию для рассмотрения проблемы запрещения или ограничения применения обычного оружия, которое может нанести «чрезмерные повреждения» или иметь «неизбирательное действие». На данной сессии был представлен рабочий документ, содержащий предложения об ограничениях и запретах на зажигательное оружие, противопехотные боеприпасы осколочного действия, стреловидные пули, малокалиберные пули и противопехотные мины⁷. Таким обра-

6 Обычно эта Конференция упоминается в качестве «Дипломатической конференции». Часто в отношении как Конференции, так и ее официальных документов, употребляется сокращение CDDH, которое происходит от французского названия Конференции: *Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés*.

7 *Incendiary Weapons, Anti-personnel Fragmentation Weapons, Flechettes, especially Injurious Small Calibre Projectiles, Anti-Personnel Land Mines, Working Paper, presented by Egypt, Mexico, Norway, Sudan, Sweden, Switzerland and Yugoslavia. Doc. CDDH/DT/2, 21 February 1974.*

зом, проблема контроля над вооружениями, по крайней мере, в области обычного оружия, стала неразрывно связана с дальнейшим развитием международного гуманитарного права.

Комитет собирался на каждой из четырех сессий Дипломатической конференции при поддержке МККК, прошедшего Конференцию правительственных экспертов по вопросам применения конкретных видов обычного оружия. Первая сессия состоялась в Люцерне в 1974 г.⁸, вторая сессия – в Лугано⁹. Как на сессии в Люцерне, так и в Лугано, одни эксперты выступали за полное запрещение определенных видов оружия, а другие считали, что полного запрещения добиться невозможно и поэтому целесообразнее сосредоточить усилия Конференции на достижении ограничений в их применении. МККК разделял вторую, более прагматическую точку зрения. Так, в заключение встречи в Лугано Вице-президент МККК Жан Пикте заявил: «Более того, я полагаю, что относительно скромные результаты, соответствующие соглашениям общего характера, гораздо эффективней проектов, которые выглядят ошеломительными на бумаге, но на практике оказываются бесполезными и даже могут в случае их реального воплощения подорвать гуманитарное право в целом»¹⁰.

Последняя сессия Дипломатической конференции отчетливо показала невозможность достичь соглашения даже по основным проблемам, касающимся оружия (например, какие виды оружия следует охватить и какого рода запреты и ограничения ввести, следует ли вводить запреты на применение конкретных видов оружия в бою или на их применение против гражданских лиц). Основные разногласия возникли между некоторыми нейтральными европейскими государствами (такими, как Швеция, Норвегия, Швейцария и Югославия), развивающимися государствами (такими, как Египет и Мексика), которые утверждали, что высокотехнологичные противопехотные боеприпасы необходимо

⁸ ICRC Report, *Conference of Government Experts on the Use of Certain Conventional Weapons (Lucerne 24.9.-18.10.1974)*, ICRC, Geneva, 1975.

⁹ ICRC Report, *Conference of Government Experts on the Use of Certain Conventional Weapons (Second Session, Lugano, 28.1.-26.2.1976)*, ICRC, Geneva, 1976.

¹⁰ *Ibid.*, p. 78.

запретить из-за их особой жестокости¹¹, и некоторыми крупными военными державами (такими, как США и другие крупные государства — члены НАТО, СССР и другие государства — участники Варшавского договора), заявлявшими, что любые подобные запреты должны обсуждаться не в рамках Дипломатической конференции, а на Конференции Комитета ООН по разоружению.

Тем не менее, на заключительной сессии Дипломатической конференции было решено подписать резолюцию, выражавшую пожелание, чтобы вопросы, касающиеся оружия, рассматривались в рамках Организации Объединенных Наций. Резолюция 22 Дипломатической конференции содержала рекомендацию созвать Конференцию правительств «с целью достижения: (а) соглашений о запрещении или ограничении применения некоторых обычных видов оружия...». В августе 1978 г. и в марте — апреле 1979 г. состоялись подготовительные совещания, на которых были запланированы две сессии Конференции Организации Объединенных Наций (в сентябре 1979 г. и в сентябре 1980 г.)¹². Проекты документов, разработанных специальным Комитетом по обычному оружию, легли в основу двенадцати предложений, переданных на рассмотрение первой подготовительной конференции. После того, как стало очевидно, что договориться можно будет лишь о включении в будущий договор ограниченного числа видов оружия¹³, участники согласились, что Конвенция об обычном оружии будет рамочной конвенцией, состоящей из

11 Подразумевалась также связь между новейшими технологиями изготовления оружия и его возрастающей жестокостью. Эта концепция была весьма популярна у некоторых развивающихся государств и у группировок, участвовавших в партизанских войнах и войнах национального освобождения.

12 На первой сессии присутствовали представители 82 государств, а на второй — 76 государств. В делегациях некоторых государств были представители национальных обществ Красного Креста или Красного Полумесяца. Кроме того, МККК

присутствовал на Конференции в качестве наблюдателя, где сделал ряд ценных выступлений и представил информацию по вопросам вооружений.

13 Принятие решений по вопросам оружия (как в ходе Дипломатической конференции, так и впоследствии в ходе переговоров по Конвенции об обычном оружии) было осложнено тем, что эти решения принимались консенсусом (в отличие от других решений Дипломатической конференции, которые при необходимости можно было принимать большинством в две трети голосов).

общего соглашения и ряда протоколов по конкретным видам оружия. К такому динамичному договору можно будет добавлять новые протоколы по другим видам оружия с учетом развития военных технологий.

Вторая сессия Конференции ООН 1980 г. завершилась принятием текста *Конвенции о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие* с тремя Протоколами. Конвенция была открыта для подписания в Нью-Йорке 10 апреля 1981 г. и вступила в силу 2 декабря 1983 г. (через шесть месяцев после того, как ее ратифицировали 20 государств).

Отношение к Конвенции об обычном оружии в 80-е гг.

Конвенция с тремя Протоколами была первым с 20-х гг. договором, регулирующим вопросы, касающиеся обычного оружия. Она сочетала различные элементы международного гуманитарного права и договоров по контролю над вооружениями. При этом она рассматривалась как весьма скромное достижение. Ведь окончательный вариант Конвенции явился серьезным разочарованием для ее инициаторов, считавших, что явное предпочтение было отдано военным интересам, а не гуманитарным соображениям. В частности, они добивались запрета на целый ряд средств поражения осколочного действия (а не только на осколки, не обнаруживаемые рентгеновскими лучами, о которых идет речь в Протоколе I), полного запрещения мин и мин-ловушек (а не создания очень подробных правил, регулирующих применение этого вида оружия и составляющих содержание Протокола II) и полного запрета на зажигательное оружие (а не запрещения применения данного вида оружия против гражданских лиц, как гласит Протокол III). Кроме того, они требовали принятия положений, запрещающих или регулирующих применение других видов оружия, в том числе боеприпасов объемного взрыва и малокалиберных пуль (данные виды боеприпасов вообще не вошли в сферу действия Конвенции 1980 г.).

Другим поводом для разочарования было отсутствие механизмов контроля над выполнением положений Конвенции¹⁴, применимость ее положений только к международным вооруженным конфликтам и крайне минимальные обязательства государств-участников в отношении ее имплементации: Конвенция предписывает им распространять ее положения, в частности, с тем, чтобы они «могли стать известными их вооруженным силам» (статья 6), однако не требует их включения в тексты боевых уставов и их учета в оперативных мероприятиях вооруженных сил. Кроме того, в Конвенции не предусмотрены уголовные санкции против отдельных лиц, нарушающих ее положения¹⁵.

Вследствие этого в 80-е гг. Конвенцию об обычном оружии, как правило, обходили вниманием: многие развивающиеся государства не считали нужным ее ратифицировать, а некоторые «важные в военном отношении государства» не желали связывать себя ее положениями¹⁶. Это можно проследить на графике участия государств в нескольких договорах по контролю над вооружениями между 1970 и 2000 гг. (Приложение, рис. 1), где также отражено членство государств в ООН в тот же самый период времени, что дает необходимые представления о степени принятия каждого из договоров различными государствами¹⁷.

14 В ходе переговоров некоторые государства предложили включить в текст Конвенции 1980 г. положения, которые определяли бы процедуру контроля за ее выполнением. См. документ *Draft Article on a Consultative Committee of Experts*, UN Doc. A/CONF.95/L.7, 9 October 1980, созданный по инициативе Бельгии, Канады, Федеративной Республики Германии, Франции, Ирландии, Италии, Японии и Нидерландов. К сожалению, это предложение не было поддержано консенсусом.

15 Это разительно отличается от Дополнительного Протокола I к Женевским конвенциям, принятого три года ранее, положения которого предусматривают разработку военных уставов, приказов и инструкций, обеспечивающих их соблюдение

(статья 80), включая наличие юридических советников (статья 82), широкое распространение (статья 83) и уголовное преследование тех, кто совершает «серьезные нарушения» данных положений (статьи 85-89).

16 Действительно, в абзаце 10 преамбулы к Конвенции об обычном оружии особо отмечается необходимость ратификации Конвенции «важными в военном отношении государствами».

17 Следует, однако, отметить, что не все государства являются членами ООН, поэтому сравнения необходимо проводить с определенной осторожностью, особенно в отношении Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО). Например, ряд всемирно признанных государств являются участниками последнего договора,

Широкое применение противопехотных мин в различных конфликтах в 80-е гг. и вызванные этим многочисленные страдания и разрушения свидетельствуют о том, что с помощью Конвенции 1980 г. явно не удалось уменьшить широкомасштабное и неизбирательное действие этих мин в тот период. С другой стороны, это не обязательно относить на счет положений Протокола II как таковых, а можно объяснить некоторыми иными причинами, такими, как ограниченное число государств, принявших Конвенцию, несоблюдение ее положений значительной частью международного сообщества, их распространение исключительно на международные вооруженные конфликты и отсутствие положений об имплементации, консультациях и контроле за соблюдением. Другим немаловажным фактором было существенно возросшее применение противопехотных мин в вооруженных конфликтах 80-х гг. в силу того, что они сделались доступнее и дешевле¹⁸.

К концу 80-х гг. Конвенция об обычном оружии фактически рассматривалась многими как неудачная попытка совместить элементы международного гуманитарного права и контроля над вооружениями. Однако впоследствии интерес к ней вновь оживился благодаря ряду созванных МККК совещаний экспертов, на которых обсуждалось ослепляющее лазерное оружие¹⁹, в ре-

но не являются членами ООН (например, Ватикан и Швейцария). На конец 2000 г. четыре государства (Куба, Индия, Израиль и Пакистан) не присоединились к ДНЯО. Пересечение кривых ДНЯО и ООН, которое приходится на конец 1990-х гг., объясняется, среди прочего, тем, что Кирибати, Науру и Тонга, ратифицировавшие ДНЯО соответственно в 1985, 1982 и 1971 гг., до 1999 г. не являлись членами ООН.

18 С начала 70-х гг. проблема противопехотных мин стала более серьезной в силу усовершенствования технологии их производства, широкого использования пластмасс и создания более компактных конструкций. Как следствие, противопе-

хотные мины стали доступней и дешевле, упростился процесс их установки (например, появились мины, устанавливаемые дистанционно или с воздуха), но их стало сложнее обнаружить. Это привело к массовым потерям, в основном среди гражданского населения после конфликтов.

19 Совещания проводились в июне 1989 г., ноябре 1990 г. и апреле 1991 г. На них обсуждались технические, медицинские, психологические и правовые аспекты применения боевого лазерного оружия. ICRC Report, *Blinding Weapons – Reports of the Meetings of Experts Convened by the ICRC on Battlefield Laser Weapons 1989-1991*, ICRC, Geneva, 1993.

зультате которых было предложено создать новый протокол к Конвенции 1980 г. Затем этот интерес еще более возрос в свете проблемы противопехотных мин. Данная проблема обрела все большие масштабы, и ей уделяли внимание МККК²⁰, ряд государств и неправительственных организаций, что привело к проведению в 1992 г. Международной кампании по запрещению мин (ICBL). По данным, имевшимся на тот момент, 27 000 человек (в основном гражданских лиц) ежегодно погибали либо получали тяжкие повреждения от противопехотных мин, и в 64 странах мира было установлено 120 миллионов противопехотных мин²¹. Вследствие этого государства-участники стали побуждать к тому, чтобы они созвали Конференцию по рассмотрению действия Конвенции 1980 г. с тем, чтобы обсудить возможные поправки к Конвенции, которые позволили бы более эффективно решать данные проблемы.

Первая Конференция по рассмотрению действия Конвенции об обычном оружии (1995–1996 гг.)

Инициатором проведения Конференции по рассмотрению действия Конвенции об обычном оружии выступила Франция, которую поддержал ряд других государств. Конференцию было решено провести в Вене с 25 сентября по 13 октября 1995 г.²².

20 МККК созывал совещания для рассмотрения путей решения проблемы противопехотных мин. См., например, ICRC, *Report on Landmines: Report of a Meeting of Experts Convened by the ICRC (Montreux, 21-23 April 1993)*, Geneva, 1993.

21 Эти основанные на расчетах ООН данные приведены в работе ICRC, *Special Brochure: Landmines Must be Stopped*, Geneva, 1995, p. 4. Позднее в некоторых источниках утверждалось, что общее число наземных мин, установленных в различных странах, приближалось в то время к половине от расчетной цифры в 110 миллионов или было несколько больше. Z. Lachowski. «The Ban on Anti-Personnel Mines». – *SIPRI Yearbook 1998*, pp. 545- 558.

22 В действительности термин «Конференция по рассмотрению действия» не совсем соответствует данному контексту. Реальное рассмотрение действия Конвенции об обычном оружии началось 27 месяцев спустя на первом из нескольких совещаний экспертных групп в феврале 1994 г., а завершилось на расширенной заключительной сессии в мае 1996 г. На Конференции по рассмотрению действия был отмечен высокий процент участия стран. Например, в работе сессии в октябре 1995 г. приняло участие 44 из 57 государств, бывших на тот момент участниками Конвенции, и еще 40 государств присутствовали в качестве наблюдателей.

Интерес к Конвенции возрос во время подготовки Конференции, что выразилось в увеличении числа участников (как показано на рис. 1, к концу 1991 г. участниками Конвенции было 29 государств, а к концу 1995 г. — 56). Помимо количественных показателей это оживление интереса имело также качественное выражение: среди государств, ратифицировавших Конвенцию 1980 г. в преддверии первой Конференции по рассмотрению ее действия, было несколько «важных в военном отношении государств», включая США.

Первым достижением явилось соглашение, на первой официальной сессии в ноябре 1995 г., о создании протокола, запрещающего ослепляющее лазерное оружие — будущего Протокола IV²³. Это соглашение считалось вехой в истории контроля над вооружениями, поскольку решение о запрете применения этого оружия было достигнуто прежде, чем оно было применено в бою²⁴.

Однако, начиная с первого подготовительного заседания, предвалявшего первую Конференцию по рассмотрению действия Конвенции, и заканчивая результатами заключительной сессии, состоявшейся 27 месяцев спустя, основное внимание уделялось проблеме противопехотных мин. В ходе ее рассмотрения сформировались две группы государств, выражавшие различные позиции: одна группа, объединявшая около двадцати государств, выступала за внесение полного запрета на противопехотные мины в текст Конвенции 1980 г. (к концу Конференции по рассмотрению действия Конвенции эта группа увеличилась до 40 государств), другая (включавшая несколько «важных в военном отношении государств») возражала против полного запрещения противопехотных мин, но готова была усилить положения Прото-

23 Дополнительный протокол к Конвенции о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие (Протокол IV), принятый 13 октября 1995 г. и вступивший в силу 30 июля 1998 г.

24 Некоторые государства разрабатывали лазерное оружие, способное вызвать у пострадавших от него слепоту, и в ряде случаев оно даже пошло в производство. Однако в бою данное оружие никогда не применялось.

кола II. Ряд государств занимали промежуточную позицию между этими двумя крайними позициями, они поддерживали идею запрета, но понимали при этом, что необходимый консенсус не будет достигнут, и поэтому соглашались с усилением положений Протокола II в результате работы Конференции.

Попытка усилить положения Протокола II по противопехотным минам вылилась в долгий и мучительный процесс. К моменту завершения Конференции по рассмотрению действия Конвенции (13 октября 1995 г.)²⁵ консенсуса достичь не удалось. В итоге пришлось провести две дополнительные сессии конференции (15–19 января 1996 г. и 22 апреля – 3 мая 1996 г.), чтобы достичь соглашения по поправкам к Протоколу. К окончанию переговорного процесса были внесены некоторые позитивные изменения в Протокол II. Они включали: распространение сферы действия Протокола на внутренние конфликты, ужесточение общих ограничений гуманитарного характера на применение противопехотных мин, запреты на обнаруживаемые противопехотные мины, запреты на установку на такие мины приспособлений, препятствующих их обнаружению, более строгие правила установки мин (например, мины, сохраняющие свою боеспособность в течение длительного времени, могут применяться, только если они надлежащим образом ограждены, обозначены и находятся под контролем), более строгие ограничения относительно дистанционно устанавливаемых противопехотных мин (включая запрет на дистанционную установку мин, сохраняющих свою боеспособность в течение длительного времени) и ограничения на их передачу²⁶.

25 Достижение данной сессии (IV Протокол по ослепляющему лазерному оружию) прошло фактически незамеченным на фоне разочарования по поводу того, что не удалось достичь согласия по поправкам к Протоколу II о противопехотных минах. Действительно, среди заголовков газетных статей от 13 октября 1995 г. попадались и такие: «Конференция по ми-

нам провалилась» («Таймс») и «Переговоры, ведущиеся ООН с целью запретить противопехотные мины, терпят неудачу» («Интернэшнл Херальд Трибьюн»).

26 Протокол о запрещении или ограничении применения мин, мин-ловушек и других устройств (Протокол II) с поправками, внесенными 3 мая 1996 г. (вступил в силу 3 декабря 1998 г.).

В отношении обязательств по имплементации Протокола II положение дел также несколько улучшилось. Появились положения, обуславливающие обязательство предпринимать все соответствующие шаги с целью предотвращения нарушений Протокола, установление уголовных санкций для лиц, нарушающих его положения, подготовку и распространение соответствующих военных инструкций и оперативных мероприятий и соответствующую подготовку личного состава вооруженных сил. Протокол II с поправками обеспечивает также проведение ежегодных конференций государств – участников по проблемам, касающимся действия Протокола, и представление ежегодных докладов государств – участников, освещающих, среди прочего, положения внутригосударственных законодательств, касающиеся данного Протокола.

Помимо совещаний экспертов по проблемам оружия, МККК провел также региональные семинары, в ходе которых представил государствам информацию, предложения и рабочие документы по ослепляющему лазерному оружию и противопехотным минам. После сессии в октябре 1995 г., которая не дала никаких конкретных результатов, МККК впервые за всю историю своего существования развернул в средствах массовой информации международную кампанию, цель которой была добиться осуждения общественностью противопехотных мин²⁷.

Тот факт, что в ходе Конференции по рассмотрению действия Конвенции 1980 г. не удалось добиться соглашения о полном запрещении противопехотных мин, вызвал серьезное разочарование в определенных кругах²⁸. Это дало толчок к разворачиванию весьма решительной гуманитарной кампании, приведшей к проведению переговоров относительно договора о разоруже-

²⁷ Подробности см. в работе L. Maresca and S. Maslen. *The Banning of Anti-personnel Landmines: The Legal Contribution of the International Committee of the Red Cross 1955-1999*, Cambridge University Press, 2000.

²⁸ Разделяя обеспокоенность и разочарование ряда государств – участников,

МККК заявил также, что считает Протокол II с поправками «удручающе неадекватным» и что «люди будут продолжать испытывать безмерные страдания из-за противопехотных мин, и эту ситуацию едва ли можно будет изменить с помощью новой версии Протокола II». ICRC Press Release 96/16, 3 May 1996.

нии — Конвенции о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении, или Оттавского договора. Интересно, что к 30 июня 2001 г. (см. Приложение, рис. 2) Оттавский договор ратифицировали 117 государств, тогда как Конвенцию об обычном оружии ратифицировали всего 85 государств (а Протоколы II и IV были ратифицированы 59 и 56 государствами, соответственно).

Оценить степень эффективности Конвенции об обычном оружии непросто. Тем не менее, сочетание некоторых факторов, включая рост числа государств, ратифицировавших Конвенцию или присоединившихся к ней, усиление положений Протокола II, мощная поддержка, оказанная многими государствами Оттавскому договору, и увеличение за последние годы ресурсов, выделяемых на разминирование, похоже, действительно способствует положительному решению проблемы мин²⁹. Трудно сказать, в какой степени это является заслугой Конвенции 1980 г., но если бы все государства, поставляющие противопехотные мины, соблюдали положения Протокола II об их передаче, уже только это оказало бы серьезное воздействие на возможность применения противопехотных мин в вооруженных конфликтах. Еще менее ясно, насколько соблюдаются положения Протоколов I, III и IV к Конвенции 1980 г. Если бы Конвенция обязывала государства — участников предоставлять информацию о деятельности,

29 Например, недавно МККК заявил: «Хотя оценивать ситуацию в целом может быть преждевременно, статистические данные, полученные МККК и организациями, которые занимаются проблемой мин, свидетельствуют, что в нескольких странах, для которых эта проблема имеет значение, среднемесячный показатель потерь от наземных мин и неразорвавшихся боеприпасов существенно снизился». Statement by the ICRC, UNGA, 55th Session, November 2000. 12 сентября 2001 г. вышел третий ежегодный доклад Международной кампании за запрещением мин (МКЗМ) о положении с минами в различных странах,

где подробно описаны основные результаты в области имплементации Оттавского договора. Основные достижения, отмеченные в докладе, включали: уменьшение масштабов применения противопехотных мин; резкое снижение объемов их производства; почти полное прекращение их продаж; уничтожение миллионов накопленных противопехотных мин; приток средств, выделяемых на гуманитарную деятельность, связанную с минами; увеличение числа разминированных территорий и, самое главное, снижение числа жертв противопехотных мин. <http://www.icbl.org/lm/2001/findings/>.

проводимой для обеспечения ее соблюдения (включая процесс имплементации), и содержала положения о контроле над ее соблюдением, дела обстояли бы лучше.

Подготовка ко второй Конференции по рассмотрению действия Конвенции 1980 г. об обычном оружии, намеченной на 2001 г.

Вторая Конференция по рассмотрению действия Конвенции 1980 г. об обычном оружии состоится в декабре 2001 г. в Женеве. Первое подготовительное совещание было проведено в конце апреля 2001 г. Посол Австралии по делам разоружения г-н Ле Люк был назначен Председателем Конференции и возглавлял подготовительные заседания.

При подготовке к Конференции по рассмотрению действия Конвенции 1980 г. рассматривался ряд предложений относительно следующих вопросов:

- Сфера применения. Предлагалось распространить ее на международные вооруженные конфликты³⁰ (на сегодняшний день единственным протоколом к Конвенции 1980 г., применимым как к международным, так и внутренним вооруженным конфликтам, является Протокол II).
- Контроль за соблюдением. Предлагалось предусмотреть механизмы контроля над соблюдением для всей Конвенции 1980 г. или, в качестве альтернативы, для Протокола II³¹.
- Взрывоопасные пережитки войны (ВПВ). Необходимо составить Протокол о взрывоопасных пережитках войны (включая кассетные бомбы)³².

30 Предложения были выдвинуты МККК (о принятии нового протокола, расширяющего сферу действия Конвенции 1980 г. в целом (CCW/CONF.II/PC.1/WP.1)) и США (о принятии поправки к статье 1 Конвенции (CCW/CONF.II/PC.1/WP.2)). См. подробно об этом и других предложениях США на сайте <http://www3.itu.missions/US/CCW/>.

31 Предложения были выдвинуты Францией в неофициальном документе

«Compliance» от 2 апреля 2001 г., представленном Второму подготовительному комитету, и США (CCW/CONF.II/PC.1/WP.7).

32 Это предложение МККК включало: ответственность за разминирование тех, кто применяет мины; взаимное предоставление технической информации по разминированию; обязательство для тех, кто применяет боеприпасы, предупредить об этом гражданское население; запрет на применение боеприпасов против

- Противотранспортные мины. Необходимо разработать протокол, содержащий положения о том, что все противотранспортные мины должны быть обнаруживаемы и что дистанционно устанавливаемые противотранспортные мины должны иметь механизмы самоуничтожения и самодеактивации³³.
- Малокалиберные пули. Предлагалось составить протокол, в котором оговаривались бы стандарты конструкции малокалиберных пуль, позволяющие свести к минимуму ранения.

Интересно отметить, что эти предложения аналогичны некоторым предложениям, впервые рассмотренным в 70-х гг. в ходе переговоров по Конвенции 1980 г., и что некоторые из этих вопросов также обсуждались на первой Конференции по рассмотрению действия Конвенции 1980 г. в 1995–1996 гг. На данный момент не ясно, какое из предложений будет принято на второй Конференции по рассмотрению действия Конвенции 1980 г. Однако представляется возможным, что на данной конференции будет достигнуто соглашение о распространении сферы применения Конвенции 1980 г. на немеждународные вооруженные конфликты и о полномочиях на проведение переговоров о Протоколе по взрывоопасным пережиткам войны.

Будущее Конвенции 1980 г.: вторая Конференция по рассмотрению ее действия и дальнейшие усилия

При подготовке ко второй Конференции по рассмотрению действия Конвенции 1980 г. основное внимание уделялось рассмотрению предложений по распространению сферы действия Конвенции 1980 г. на немеждународные конфликты и по

военных объектов, расположенных в местах нахождения гражданского населения. См. П. Херби и А. Нютен. Взрывоопасное наследие войны. Защита гражданского населения: Дополнительный протокол к Конвенции 1980 г. о конкретных видах обычного оружия. Международный журнал Красного Креста, Сборник статей, 2001, с. 238

³³ Working paper presented by Denmark, Finland, Germany, Japan, Poland, United Kingdom and USA, Protocol on mines other than anti-personnel mines, CCW/CONF.II/PC.3/WP.11. Working paper presented by Switzerland, Restrictions on Small Calibre Ammunition which cause excessive wounding and unnecessary injuries, CCW/CONF.II/PC.3/WP.3.

включению в нее новых протоколов, касающихся других видов оружия. Без сомнения, все это важные задачи, над решением которых надо работать. Однако необходимо также на первом этапе пересмотреть нынешний статус Конвенции 1980 г., чтобы в дальнейшем повысить эффективность этого договора. По мнению автора, перед Конференцией по рассмотрению действия Конвенции 1980 г. стоят три основные задачи, которые необходимо выполнять и в ходе дальнейшей деятельности:

- признать и подтвердить актуальность и значимость Конвенции об обычном оружии;
- содействовать тому, чтобы как можно большее число государств приняло положения Конвенции, с целью придания этому договору универсального характера;
- содействовать более тщательному соблюдению положений Конвенции и присоединению к ней как можно большего числа государств.

Без выполнения этих трех задач польза от расширения сферы применения Конвенции 1980 г. и создания дополнительных протоколов к ней по новым видам оружия может быть лишь частичной или сведена к нулю.

Признание и подтверждение актуальности и значимости Конвенции 1980 г.

Попытки убедить государства в том, что ратификация Конвенции 1980 г. пойдет им на пользу, связаны с одной трудностью: в некоторых кругах — особенно это касается государств, уже присоединившихся к Оттавскому договору, — существует мнение, что этот договор служит заменой Конвенции. «Зачем присоединяться к Конвенции, если мы уже участвуем в Оттавском договоре?» Поэтому, если мы хотим, чтобы к Конвенции присоединилось большее число государств, нам следует подтвердить ее актуальность. Никто не отрицает значимости Оттавского договора, однако его действие ограничено тем, что несколько имеющих вес государств, выпускающих, экспортирующих и применяющих мины, не присоединились к нему. Следовательно, Конвенция 1980 г. по-прежнему играет роль договора, регулирующего применение и передачу мин теми государствами, которые решили, что

соображения безопасности на сегодняшний день не позволяют им ратифицировать Оттавский договор. В связи с этим вызывает сожаление позиция некоторых НПО и государств, которые настроены отрицательно в отношении Конвенции 1980 г., считают этот договор неэффективным и не заслуживающим поддержки.

Конвенция 1980 г. актуальна еще и потому, что она распространяется и на другие виды вооружения, такие, как необнаруживаемые осколочные боеприпасы, мины-ловушки, противотранспортные мины, зажигательное и ослепляющее лазерное оружие. Если же к Конвенции будут добавлены новые протоколы по другим видам оружия, ее актуальность возрастет еще больше. Кроме того, недавно указывалось на потенциальную роль, которую Конвенция 1980 г. может сыграть в усилиях по ограничению бесчеловечного и неизбирательного действия стрелкового и легкого оружия³⁴.

В последнее время стало ясно, что Конвенцию 1980 г. невозможно более рассматривать как договор, направленный в основном на защиту гражданских лиц в развивающихся странах, как считали некоторые важные в военном отношении государства в 70-х гг. Например, в письме от 31 июля 1995 г., направленном Министру обороны США пятьюдесятью одним членом Конгресса Соединенных Штатов, которые поддерживали запрещение ослепляющего лазерного оружия, говорилось: «Нас ужасает мысль о том, что настанет день, когда сотни тысяч американских мужчин и женщин, служащих в вооруженных силах, вернутся с войны домой навсегда лишенными зрения»³⁵. Такая точка зрения, изменившая позицию США, которые из противника Протокола IV об ослепляющем лазерном оружии превратились со временем в его горячего сторонника к моменту проведения Конференции 1995 г. по рассмотрению действия Конвенции 1980 г., нашла отражение и в недавно адресованном президенту Бушу письме восьми высоко-

³⁴ J. Boutwell and M. Klare. Small arms and light weapons: Controlling the real instruments of war, *Arms Control Today*, vol. 28, August/September 1998.

Congress, July 31, 1995», Appendix G in *Blinding Laser Weapons: The Need to Ban a Cruel and Inhumane Weapon*, Human Rights Watch Project, vol. 7, No 1, September 1995.

³⁵ «Letter to Secretary of Defense William Perry from fifty-one U.S. Members of

копоставленных отставных американских генералов, среди которых были те, кто находился на командном посту во время корейской войны. В этом письме содержится призыв, чтобы Соединенные Штаты присоединились к Оттавскому договору. Отставные генералы отмечают, что их рекомендация основана на «глубокой заботе о благополучии мужчин и женщин, которые служат в наших вооруженных силах», а главное, на стремлении «защитить сыновей и дочерей нашей родины, когда мы посылаем их навстречу опасности»³⁶.

Универсальность

Хотя интерес международного сообщества к Конвенции 1980 г. с начала 1990-х гг. возрос, в нем участвует значительно меньшее число государств, чем в других договорах по контролю над вооружениями. При этом большинство «важных в военном отношении государств», возражавших против наиболее радикальных предложений, высказанных в отношении Конвенции в 70-е гг., к настоящему времени уже либо ратифицировали Конвенцию, либо присоединились к ней. Однако приблизительно 90 государствам, включая многие небольшие развивающиеся государства, все еще предстоит ратифицировать Конвенцию либо присоединиться к ней. Кроме того, по-прежнему немногие государства признают Протоколы II и IV, особенно по сравнению с Оттавским договором (см. рис. 2). Было бы, безусловно, целесообразно, чтобы все государства – участники Конвенции 1980 г. незамедлительно присоединились к этим двум Протоколам и пропагандировали эту Конвенцию среди государств, не являющихся ее участниками, в частности в тех регионах, на которые распространяется их влияние. Это будет способствовать росту числа государств, присоединившихся к Конвенции в ходе подготовки ко второй Конференции по рассмотрению действия Конвенции 1980 г. и впоследствии.

36 The letter to President Bush, dated 19 May 2001, имеется на сайте <http://www.banminesusa/>.

Эффективная имплементация

Для того чтобы большее число государств присоединилось к положениям Конвенции об обычном оружии, необходимо внести во все ее Протоколы те же положения об имплементации, что имеются в новой версии Протокола II (статья 14). Представляется возможным добавить аналогичные положения к Протоколам I, III и IV и к любым новым Протоколам, но гораздо проще, особенно в долгосрочной перспективе, было бы внести эти положения в текст самой Конвенции (т.е. применить их ко всем Протоколам). Кроме того, проведение ежегодной Конференции государств – участников Конвенции 1980 г. по рассмотрению ее действия, согласно положениям Статьи 13 Протокола II, могло бы обеспечить большую информированность государств – участников об их обязательствах в соответствии с Конвенцией. Проведение такой конференции побуждало бы все государства – участники к разработке соответствующих законодательных положений и оперативных военных мероприятий, которые обеспечивали бы соблюдение различных положений.

Процедуры контроля над соблюдением положений Конвенции

Чтобы повысить доверие к Конвенции 1980 г. и содействовать тому, чтобы все государства – участники полностью соблюдали различные положения всех Протоколов, необходимо создать процедуры контроля над соблюдением, которые охватывали бы все ее положения. Проще всего это сделать, включив процедуры контроля над соблюдением в текст самой Конвенции. Включением этих процедур в тексты всех Протоколов было бы излишним усложнением: в каждый из Протоколов пришлось бы вносить поправки, в том числе в Протокол II, уже имеющий поправки. Чтобы упростить имплементацию, лучше всего было бы разработать процедуры контроля над соблюдением, сходные с теми, что предписываются Статьей 8 Оттавского договора³⁷.

37 Кстати, в предложении США по контролю над соблюдением положений Конвенции описываются процедуры, сход-

ные с теми, что содержатся в статье 8 Оттавского договора. Если бы положения о контроле над соблюдением, принятые для

Сфера применения Конвенции об обычном оружии

Очевидно, что сферу применения Конвенции 1980 г. об обычном оружии необходимо распространить на немеждународные конфликты. В самом деле, трудно найти возражения против включения в сферу действия Конвенции немеждународных вооруженных конфликтов, поскольку в последние годы именно в ходе внутренних конфликтов наносится большая часть ущерба — особенно гражданским лицам.

Протоколы по определенным видам оружия

Безусловно, ценные идеи имеются в предложениях, относящихся к различным видам оружия, и текст Конвенции 1980 г. можно было бы сделать более эффективным, включив в него положения о других видах оружия, в том числе о неразорвавшихся боеприпасах — кассетных боеприпасах, противотранспортных минах и др. Насколько это возможно, все поправки к Конвенции 1980 г. должны вписываться в существующую структуру этого договора (т.е. в основной текст Конвенции и в положения Протоколов о конкретных видах оружия), чтобы чрезмерно не усложнять его. Так что, рассматривая вопросы, связанные с оружием, было бы желательно также иметь в виду будущую структуру Конвенции и Протоколов с учетом того, какие из наиболее общих положений лучше было бы поместить в основной текст Конвенции, чтобы они в результате этого были применимы к каждому Протоколу о конкретном виде оружия.

Следует также подумать о том, как облегчить процесс имплементации. В частности, нужно уделить внимание министерствам обороны небольших государств в связи с их усилиями имплементировать различные положения Конвенции, особенно тех государств, где английский язык или другой язык ООН не являет-

Конвенции 1980 г., были аналогичны соответствующим положениям Оттавского договора, это было бы наиболее удобно для государств — участников, принимающих на

себя обязательство по имплементации Конвенции 1980 г. и Оттавского договора на внутрисударственном уровне.

ся национальным языком. МККК и заинтересованные государства — участники могли бы принести в этом отношении пользу, оказывая поддержку другим государствам и поощряя их в деле разработки соответствующего законодательства и других необходимых документов.

Заключительные замечания

Многолетние усилия различных государств, НПО и МККК, принимавшие различные формы от совещаний экспертов до длительных и напряженных переговоров, направленные на составление договора, регулирующего применение конкретных видов оружия, которые могут наносить излишние повреждения комбатантам или оказывать неизбирательное действие на некомбатантов, является интересной темой для размышления. Несмотря на определенные разочарования, Конвенцию 1980 г. можно рассматривать как достижение, и основной проблемой является недостаточное соблюдение ее положений и малое число государств, присоединившихся к ней, а не несовершенство существующих в ней положений. Если бы эти положения эффективно имплементировались и полностью соблюдались, то страданий, вызванных «бесчеловечными» видами оружия, стало бы значительно меньше³⁸. Конвенции 1980 г. все еще может быть отведена весьма значительная роль договора, дополняющего Оттавский договор в области противопехотных мин, и одной из составляющих системы договоров, в которую входят Женевские конвенции 1949 г. о защите жертв войны, Дополнительные протоколы к ним 1977 г. и другие договоры, разработанные в рамках международного гуманитарного права и контроля над вооружениями.

Следует учитывать, что Конвенция об обычном оружии создавалась как договор, способный динамично развиваться и адаптироваться к появлению новых видов оружия и к изменению

38 Такая точка зрения совпадает с недавним заявлением МККК, где в отношении международного гуманитарного права говорилось, что эффективная имплементация существующего права, включая обяза-

тельство обеспечить его соблюдение, действительно является более насущным вопросом, чем разработка новых положений. Statement by the ICRC, UNGA, 53-rd session, Sixth Committee, 17 November 1998.

международной обстановки. В связи с этим необходимо учитывать изменение позиций различных государств с течением времени в том, что касается приемлемости положений и (или) запретов, касающихся конкретных видов оружия, которые могут наносить излишние повреждения комбатантам или оказывать неизбежное действие на некомбатантов. Также изменилась ситуация в сфере доступности и применения видов оружия, на которые распространяются положения Конвенции 1980 г. В 1970 г. существовало представление, по крайней мере в определенных кругах, что основная угроза, связанная с «бесчеловечными видами оружия», исходит от «важных в военном отношении государств», и что от Конвенции 1980 г. выиграет в основном гражданское население развивающихся стран. Недавно проведенный анализ таких видов оружия, как противопехотные мины и ослепляющее лазерное оружие, показал, что Конвенция 1980 г. может сыграть положительную роль в защите комбатантов, включая комбатантов из «важных в военном отношении государств», в ходе боевых действий. Кроме того, опыт последних двадцати лет, подтвержденный на примере проблемы противопехотных мин, свидетельствует, что «бесчеловечные виды оружия» легко доступны и применяются развивающимися государствами и различными негосударственными формированиями во время внутренних конфликтов.

Очевидно, что положения Конвенции 1980 г. необходимо усилить путем придания ей более универсального характера, принятия мер, направленных на то, чтобы к этому договору присоединилось как можно больше государств, и чтобы соблюдение его положений контролировалось (включая создание механизма контроля над соблюдением), расширения сферы применения Конвенции (ее распространения на внутренние вооруженные конфликты) и создания протоколов по другим видам оружия. Остается надеяться, что государства – участники Конвенции 1980 г. не ограничатся идеями, высказанными в различных предложениях, изложенных в рамках подготовки ко второй Конференции по рассмотрению действия Конвенции 1980 г., и уделят должное внимание ключевым проблемам: необходимости обеспечить более массовое принятие положений Конвенции и более тщательное соблюдение ее положений.

В настоящее время ряд государств и МККК призывают другие государства присоединиться к Конвенции 1980 г. об обычном оружии и к Оттавскому договору и предлагают помощь в их имплементации. В то же время ряд НПО призывают государства присоединиться к Оттавскому договору, но не оказывают активной поддержки Конвенции об обычном оружии. Очевидно, что заинтересованные НПО могли бы сыграть существенную роль в поощрении других государств к принятию Конвенции об обычном оружии наряду с Оттавским договором. Признание взаимодополняющего характера этих договоров, вопреки прошлым разочарованиям в отношении Конвенции, сыграло бы ключевую роль в достижении успеха этих усилий³⁹, равно как и сознание того, какую пользу может принести присоединение большинства государств к обоим договорам и соблюдение их положений.



39 К сожалению, некоторые НПО, активно выступающие за массовое присоединение к Оттавскому договору, игнориру-

ют или даже настроены враждебно по отношению к Конвенции об обычном оружии.

Приложение

Рисунок 1.
УЧАСТИЕ ГОСУДАРСТВ В ДОГОВОРАХ
ПО КОНТРОЛЮ НАД ВООРУЖЕНИЯМИ

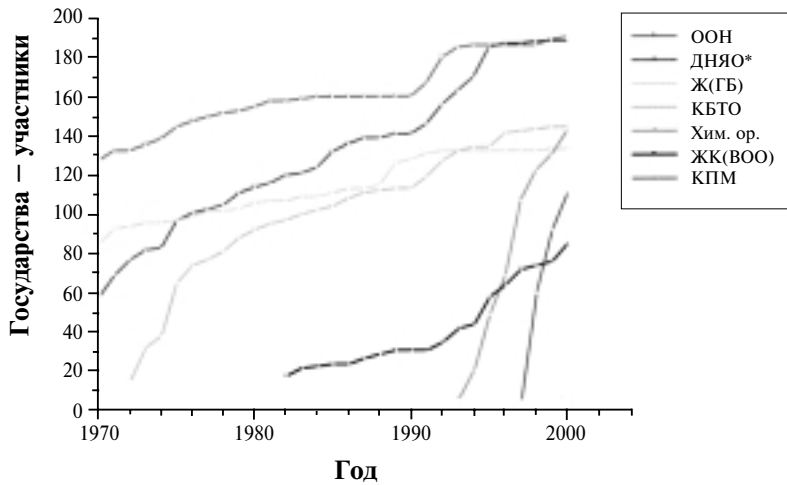
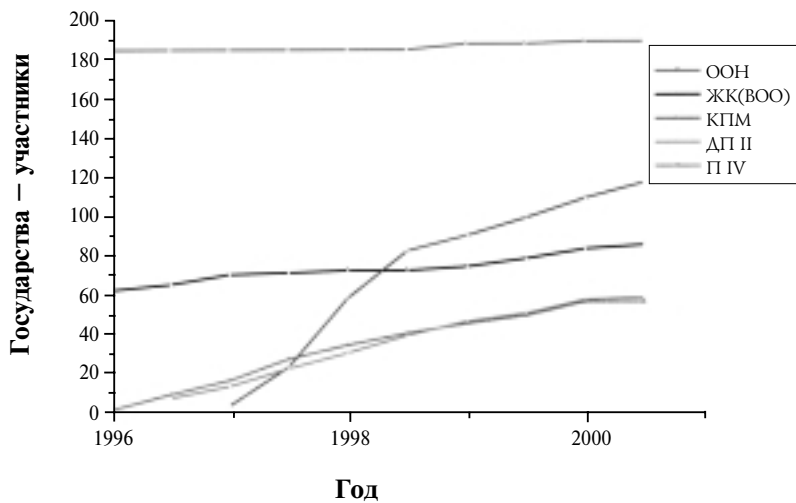


Рисунок 2.
УЧАСТИЕ ГОСУДАРСТВ В КОНВЕНЦИИ 1980 г.
ОБ ОБЫЧНОМ ОРУЖИИ И В ОТТАВСКОМ ДОГОВОРЕ



Сокращения названий договоров взяты из книги «Международное право. Ведение военных действий. Сборник Гаагских конвенций и иных соглашений», МККК, Москва, 1999.

Легенда к Приложению.

Ж(ГБ) – Протокол о запрещении применения на войне удушливых, ядовитых или других подобных газов и бактериологических средств. Женева, 17 июня 1925 г.

ООН – Организация Объединенных Наций.

ДНЯО – Договор о нераспространении ядерного оружия.

КБТО – Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении.

Хим. ор. – Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении.

ЖК(ВОО) – Конвенция о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие.

КПМ – Конвенция о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении.

ДП II – Дополнительный протокол II.

П IV – Протокол IV.