Женевские конвенции 1949 г. — решающий прорыв

(часть I)

Катрин Рей-Ширр*

Инициатором принятия первой Женевской конвенции 1864 г.[1], ставшей отправной точкой в развитии современного международного гуманитарного права, был МККК. Исходя из своего опыта, накопленного во время оказания помощи жертвам многих вооруженных конфликтов, МККК всегда рассматривал разработку, развитие и совершенствование этого права как одно из важнейших направлений своей деятельности. Франсуа Бюньон очень наглядно показал механизм этого процесса: «Деятельность, осуществляемая по инициативе МККК, является основой для развития норм, а развитие норм, в свою очередь, способствует расширению поля деятельности, которая опять-таки вызывает к жизни новые инициативы. Таким образом, происходит постоянное взаимодействие между развитием практической работы МККК, с одной стороны, и развитием его доктрины и гуманитарного права — с другой»[2].

К моменту, когда разразилась Вторая мировая война, нормы договорного права, защищавшие жертв войны, были закреплены в основном в следующих документах: Женевская конвенция от 27 июля 1929 г. об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях (далее — «Конвенция о раненых и больных»), X Гаагская конвенция от 18 октября

* **Катрин Рей-Ширр**, лиценциат политологии, является сотрудником МККК, занимается историческими исследованиями. В настоящее время она участвует в составлении истории МККК за 1945–1955 гг. (Сведения об авторе указаны на момент представления рукописи в редакцию Журнала. — *Прим. ред.*)

Статья написана на французском языке.

1 Женевская конвенция от 22 августа 1864 г. об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях.

2 *François Bugnion*. Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre. Genève, CICR, 1994, p. 341.

1907 г. о применении начал Женевской конвенции к морской войне («Морская конвенция») и Женевская конвенция от 27 июля 1929 г. об обращении с военнопленными («Конвенция о военнопленных»). Но два из наиболее крупных воюющих государств — СССР и Япония — не ратифицировали Конвенцию о военнопленных. Таким образом, ее требования не были юридически обязательными для сторон в конфликте ни на Восточном фронте в Европе, ни на Дальнем Востоке.

Никакие гуманитарные соглашения не содержали норм, касающихся гражданского населения, кроме статей 42–56 Положения о законах и обычаях сухопутной войны (приложение к IV Гаагской конвенции от 18 октября 1907 г. о законах и обычаях сухопутной войны), которые защищали население оккупированных территорий. Уже Первая мировая война, во время которой множество гражданских лиц было интернировано, депортировано или взято в заложники, показала недостаточность этого документа[3].

Что касается МККК, то он упоминался только в Конвенции о военнопленных. Помимо сформулированного в общем виде права на гуманитарную инициативу в пользу пленных, она признавала за ним особую компетенцию в отношении Центрального справочного агентства.

Мы не намерены здесь ни описывать деятельность МККК во время войны, ни вдаваться в детальное рассмотрение причин его успехов и неудач[4]. Однако два момента все же заслуживают внимания: с одной стороны, юридические основания для деятельности МККК были весьма непрочными, и очень многое он делал без таких оснований, с другой стороны, достигнутые результаты в деле помощи как военнопленным, так и беженцам, были весьма различны в зависимости от того, насколько удавалось опереться на действующее договорное право[5].

Вторая мировая война еще раз убедительно показала МККК необходимость распространения защиты, предоставляемой Конвенциями,

3 *André Durand.* Histoire du Comité international de la Croix-Rouge, De Sarajevo à Hiroshima. Genève, Institut Henry-Dunant, 1978, p. 66 et suiv.

4 О деятельности МККК во время Второй мировой войны см. Rapport du Comité international de la Croix-Rouge sur son activité pendant la Seconde Guerre mondiale (1er septembre 1939–30 juin 1947), 4 volumes. Genève, CICR: vol. I «Activités de caractère général»; vol. II «L'Agence centrale des prisonniers de guerre»; vol. III «Actions de secours»; vol. IV «Annexes». André Durand, op. cit. (примечание 3), pp. 336–571. *François Bugnion, op. cit.* (примечание 2), pp. 186–274. J*ean-Claude Favez. Une mission impossible? Le CICR, les deportations et les camps de concentration nazis. Lausanne, Éditions Payot, 1988*.

5 *François Bugnion, op. cit.* (примечание 2), pp. 272–274. *André Durand*. Le Comité international de la Croix-Rouge. — RICR, n° 729, mai—juin 1981, p. 142.

на всех жертв конфликтов, установления действенной системы контроля и создания более прочной основы для своей деятельности, которая закрепляла бы итоги исторического развития этой деятельности и обеспечивала бы в то же время независимость Комитета.

Бесчисленные ужасы, которыми сопровождалась эта невиданная катастрофа, потрясли весь мир[6].

На четырех Женевских конвенциях 1949 г., несомненно, лежит печать этой трагедии. Тем не менее работа над составлением текстов трех из них началась уже в период между двумя мировыми войнами[7].

Действительно, со времени окончания Первой мировой войны МККК прилагал усилия к тому, чтобы обеспечить защиту гражданских лиц. Он подготовил проект документа по этому вопросу к Дипломатической конференции 1929 г.[8], но государства, в то время стремившиеся запретить войну, вычеркнули этот пункт из повестки дня. Конференция ограничилась пожеланием, чтобы «были проведены углубленные исследования с целью заключения международной конвенции о положении и защите гражданских лиц, являющихся подданными неприятельского государства и находящихся на территории воюющей стороны или на территории, оккупированной ею»[9].

Упорно следуя по намеченному пути, МККК представил проект конвенции о гражданских лицах (далее — «Токийский проект») XV Международной конференции Красного Креста в Токио в 1934 г., которая данный проект приняла и наделила МККК полномочиями подготовить, с согласия швейцарского правительства, проведение

6 Достаточно напомнить о 50 миллионах погибших, большинство из которых были гражданскими лицами, о преследованиях по признаку расовой принадлежности, о депортациях, концентрационных лагерях и лагерях смерти, обо всех остальных зверствах, совершенных во имя нацистской и других тоталитарных идеологий, о систематических бомбардировках городов, осуществлявшихся как Германией, так и странами антигитлеровской коалиции, а также о ядерных бомбардировках Хиросимы и Нагасаки, и, наконец, о трагической судьбе тех, кто был захвачен в плен, но не пользовался официальным статусом военнопленного.

7 Здесь мы ограничимся кратким замечанием. Подробнее см. *André Durand, op. cit.* (примечание 3), pp. 205 et suiv., 238 et suiv., 323 et suiv.

8 Эта Конференция приняла Женевскую конвенцию об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях (пересмотренный вариант Конвенции от 6 июля 1906 г.) и новую Женевскую конвенцию об обращении с военнопленными. Обе Конвенции датированы 27 июля 1929 г.

9 Actes de la Conference diplomatique convoquée par le Conseil fédéral suisse pour la revision de la Convention du 6 juillet 1906 pour l'amélioration du sort des blessés et malades dans les forces armées en campagne et pour l'élaboration d'une convention relative au traitement des prisonniers de guerre et réunie a Genève du 1er au 27 juillet 1929. Genève, 1930, p. 732.

Дипломатической конференции. После ряда проволочек, вызванных нежеланием государств активно включиться в работу, только в июне 1939 г. швейцарское правительство смогло объявить о созыве Дипломатической конференции, которую планировалось провести в начале 1940 г. Но было уже поздно: разразилась война, сделавшая мероприятие подобного рода невозможным.

Усилия МККК по развитию международного гуманитарного права не ограничивались заботой о судьбе гражданских лиц, являющихся подданными неприятельского государства. Международный Комитет занимался и урегулированием использования санитарной авиации во время войны, а также вопросами защиты гражданского населения от воздействия войны, в частности войны в воздухе. Далее, поскольку ощущалась необходимость пересмотреть основные документы — Конвенцию о больных и раненых и Морскую конвенцию — и принять во внимание опыт войны в Эфиопии и гражданской войны в Испании, МККК, с помощью квалифицированных экспертов, разработал целый ряд документов в целях развития существующего права. Так, накануне Второй мировой войны для представления на рассмотрение государствам уже были готовы пять документов[10].

Напомним также о том, что еще в 1921 г. X Международная конференция Красного Креста в Женеве приняла резолюцию, в которой в соответствии с принципами Красного Креста утверждалось право всех жертв гражданских войн, общественных беспорядков и революционных волнений на получение помощи[11]. Эта резолюция послужила основой для деятельности МККК во время гражданских войн в Верхней Силезии (1921 г.), Ирландии (1921–1922 гг.) и Испании (начиная с 1936 г.). Ознакомившись с итогами этой работы, XVI Международная конференция Красного Креста в Лондоне (1938 г.) приняла новую резолюцию, которая подтверждала резолюцию, принятую в 1921 г., и предлагала МККК

10 1. Пересмотренный текст Женевской конвенции от 27 июля 1929 г. об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях.

2. Пересмотренный текст Гаагской конвенции от 18 октября 1907 г. о применении начал Женевской конвенции к морской войне.

3. Проект Конвенции о применении начал Женевской конвенции к воздушной войне.

4. Проект Конвенции о создании санитарных зон и местностей во время войны.

5. Проект Конвенции о положении и защите гражданских лиц, являющихся подданными неприятельского государства и находящихся на территории воюющей стороны или на территории, оккупированной ею («Токийский проект»).

11 Dixième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Genève du 30 mars au 7 avril 1921, Compte rendu. Genève, CICR, 1921, Resolution XIV, pp. 217–218.

«продолжить в общем плане, основываясь на своем практическом опыте, изучение проблем, встающих перед Красным Крестом в связи с гражданскими войнами, и представить результаты исследований на следующей Международной конференции Красного Креста»[12].

В годы Второй мировой войны[13] МККК сосредоточился в основном на деятельности по предоставлению помощи и защиты. Однако верный своему долгу развивать международное гуманитарное право МККК помнил о необходимости сразу по окончании боевых действий сопоставить подготовленные проекты документов и Конвенции о военнопленных с уроками войны[14] и начал подбирать для этого требуемую документацию.

Подготовительные работы

1. Меморандумы от 15 февраля и от 5 сентября 1945 г.

15 февраля 1945 г., то есть задолго до окончания военных действий, МККК направил правительствам и национальным обществам Красного Креста[15] меморандум, в котором сообщил о своем намерении пересмотреть конвенции и заключить «новые соглашения, относящиеся к сфере деятельности Красного Креста». В меморандуме содержались рекомендации принять выработанные им план и метод работы и прежде всего призывы к сотрудничеству в сборе необходимой документации[16].

12 Seizième Conference internationale de la Croix-Rouge tenue a Londres du 20 au 24 juin 1938, Compte rendu. The British Red Cross Society, 1938. Résolution XIV, p. 104.

13 Мы не будем подробно останавливаться здесь на усилиях МККК, предпринятых с самого начала войны с целью добиться применения на основе взаимности новых положений, предложенных к принятию, в том числе «Токийского проекта». Читателям, которые хотели бы узнать об этом больше, мы рекомендуем обратиться к уже упомянутым выше трудам Франсуа Бюньона и Андре Дюрана, а также к статье Макса Хубера: *Max Huber*. Principes, tâches et problèmes de la Croix-Rouge dans le droit des gens. — RICR, n° 310, octobre 1944; pp. 790–812, en particulier pp. 807–809. См. также ниже, примечание 32.

14 Циркулярное письмо Президента МККК Макса Хубера членам МККК от 11 мая 1943 г. о проблемах послевоенного периода. Архив МККК — CL 14.12.00.

15 Это сокращенное обозначение используется для удобства и облегчения чтения текста, оно охватывает национальные общества Красного Полумесяца и Общество Красного Льва и Солнца Ирана, ставшее впоследствии Обществом Красного Полумесяца Ирана.

16 Documentation préliminaire pour la révision et l'établissement de conventions ayant trait à la Croix-Rouge, mémorandum du 15.02.1945 adressé par le CICR aux gouvernements des États parties à la Convention de Genève et aux Sociétés nationales de la Croix-Rouge, Архив МККК — CR 238. Напечатано в RICR, n° 314, février 1945, pp. 85–89.

Что касается метода работы, то МККК намеревался придерживаться процедуры, аналогичной той, что привела к заключению двух Женевских конвенций 1929 г. и позволила выступить с призывом созвать в 1940 г. Дипломатическую конференцию, которая, к сожалению, не состоялась. Эта процедура предполагала сбор максимально полной предварительной информации, позволившей бы выявить те области, в которых право нуждается в дополнении, подтверждении или изменении; разработку с помощью правительственных экспертов, обществ Красного Креста и других обществ помощи проектов конвенций; вынесение проектов на рассмотрение Международной конференции Красного Креста, а затем и Дипломатической конференции с целью их принятия.

План работы, предлагаемый МККК, включал в себя, с одной стороны, пересмотр действующих Конвенций, то есть обеих Женевских конвенций 1929 г. и X Гаагской конвенции 1907 г., и, с другой — разработку новых конвенций по следующим вопросам: защита гражданских лиц, являющихся подданными неприятельского государства; создание санитарных зон и местностей; применение начал Конвенции о раненых и больных к воздушной войне (санитарная авиация); защита гражданского населения от последствий войны (в том числе защита гражданских больниц).

Меморандум напоминал о том, что по всем вопросам, кроме Конвенции о военнопленных, уже имелись проекты документов, которые надлежало переработать с учетом опыта войны.

Однако, берясь за эту работу, МККК предвидел определенные трудности. Прежде всего это видимая несвоевременность постановки такой задачи в момент, когда до заключения мира было уже рукой подать. Как отметил Макс Хубер[17], хотя «Красный Крест признает приоритетность усилий по предотвращению войны, именно на его плечи ложится неблагодарная задача, связанная с необходимостью предусматривать возможность ее [войны] возникновения». МККК помнил о трудностях такого рода, с которыми он столкнулся после Первой мировой войны. В особенности же озабоченность МККК вызывали, и в этом заключалась другая сложность, развитие средств ведения боевых действий и тотальный характер войны. В этой связи Макс Хубер задавался вопросом о том,

17 Профессор Макс Хубер был президентом МККК с 1928 г. по 1944 г., а затем, с мая 1945 г. по январь 1947 г., временно исполняющим обязанности президента. Подробно о его деятельности см. *Durand, op. cit.* (примечание 3), pp. 204–205.

«остается ли вообще в условиях тотальной войны место для гуманитарных норм»[18].

В своем циркуляре, разосланном 5 сентября 1945 г., то есть месяц спустя после атомной бомбардировки Хиросимы, МККК привлек внимание национальных обществ к этим серьезным проблемам:

> «(...) Главное же состоит в том, что развитие авиации и возросшая эффективность бомбардировок делают практически неприменимыми проводимые ранее различия в пользу категорий лиц, на которых должна распространяться специальная защита, например гражданское население. Роковые последствия такого развития средств ведения войны, а значит, и самой войны, еще больше усугубляются применением достижений ядерной физики, породившей оружие беспрецедентной эффективности. (...)
>
> В прошлом война выступала в основном как противостояние сражающихся армий. Сегодня же она стала тотальной мобилизацией всех сил и возможностей нации, то есть всего народа, против неприятельского государства (...). Это ставит перед человечеством вопрос принципиальной важности и делает необходимым принятие серьезных решений нравственного порядка. Тот факт, что Женевская конвенция гарантирует раненому или больному солдату, а также неприятельскому военнослужащему, оказавшемуся в той же ситуации, защиту жизни и право на получение медицинской помощи, а забота о физическом и моральном состоянии воинов, захваченных противной стороной, является содержанием Конвенции об обращении с военнопленными, означает, что оба документа провозглашают абсолютную неприкосновенность неприятеля, выведенного из строя, и признают достоинство личности. Защита гражданского населения должна строиться на аналогичных принципах. Ту же цель преследуют усилия, предпринимаемые Красным Крестом, по доставке всевозможной помощи — продовольствия, одежды, необходимых лекарств — детям, женщинам и старикам на оккупированных территориях (...).
>
> Тотальная война вызвала к жизни новые технические средства. Следует ли признать в связи с этим, что личность перестанет пользоваться правовой защитой и будет рассматриваться отныне исключительно как простая составляющая сражающихся общностей? Это означало бы

18 Протокол заседания Юридической комиссии от 18 января 1945 г., Архив МККК — CR 211.

крушение принципов, лежащих в основе международного права, призванного обеспечить физическую и моральную защиту личности (...)»[19].

Убедившись в том, что его предложения были благожелательно приняты правительствами и национальными обществами, МККК приступил к работе. Для этого он создал юридический отдел, в котором вскоре уже работали 12 сотрудников. Правда, всего половина из них занимались исключительно вопросами пересмотра Конвенций (остальные работали над Общим докладом МККК о его деятельности в годы Второй мировой войны). Данный отдел находился в подчинении Юридической комиссии, усиленной за счет включения в ее состав сначала Макса Хубера, а затем Жана Пикте[20], которые в разное время руководили ее деятельностью. Сегодня, по прошествии многих лет, мы можем по достоинству оценить важность этих решений для последующей работы и, в более общем плане, роль МККК в развитии международного гуманитарного права.

2. Предварительная конференция обществ Красного Креста

С целью обмена мнениями между национальными обществами об основных аспектах их работы во время войны МККК в сентябре 1945 г.[21] провел Предварительную конференцию национальных обществ

19 Циркуляр № 370 «Окончание военных действий и будущие задачи Красного Креста» от 5 сентября 1945 г. Центральным комитетам национальных обществ Красного Креста, Архив МККК — CR 242. Напечатано в RICR, n° 321, septembre 1945, pp. 657–662.

20 Жан Пикте, бывший в то время заместителем директора, в ведении которого находилась Юридическая комиссия, сыграл главную роль в подготовке Конвенций 1949 г. Когда Жан Пикте в 1937 г. был введен в состав МККК, ему была поручена подготовка пересмотра Женевских конвенций. Он участвовал в качестве секретаря-юриста в работе комиссий экспертов по подготовке не состоявшейся Дипломатической конференции 1940 г. Свои первые шаги в международном гуманитарном праве Жан Пикте сделал под руководством юриста Поля де Гутта, тесно сотрудничавшего в течение 17 лет с Гюставом Муанье, который на протяжении 47 лет был президентом МККК. Именно это обеспечило преемственность политики по правовым вопросам. Впоследствии Жан Пикте руководил изданием «Комментария» к четырем Женевским конвенциям. В 1966 г. он был назначен генеральным директором, а затем, с 1967 г., был членом МККК. В 1971 г. он стал его вице-президентом и занимал этот пост до 1979 г., оставаясь вдохновителем усилий по развитию международного гуманитарного права, которые 8 июня 1977 г. увенчались принятием двух Дополнительных протоколов к Женевским конвенциям.

21 Примерно в то же время МККК собрал нейтральных членов смешанных медицинских комиссий, которые в годы войны проводили освидетельствование раненых и больных военнопленных и выносили заключение об их возможной репатриации или госпитализации в нейтральной стране. По просьбе участников встречи МККК в мае 1946 г.

Красного Креста, посвященную разработке Конвенций и различным вопросам работы Красного Креста (далее — Предварительная конференция обществ Красного Креста)[22]. На этой встрече, как явствует из ее названия, большое место было уделено вопросам гуманитарного права. В самом деле, цель МККК состояла в обобщении опыта национальных обществ, приобретенного в годы войны в сферах, относящихся к их компетенции. В порядке подготовки обсуждения он представил обширную документацию[23], которую дополнили доклады национальных обществ.

Предварительная конференция обществ Красного Креста состоялась в Женеве с 26 июля по 3 августа 1946 г. В ней приняли участие более 140 делегатов, представлявших 45 национальных обществ и Лигу обществ Красного Креста (далее — Лига). Среди обществ, не приславших своих делегатов, следует упомянуть Союз обществ Красного Креста и Красного Полумесяца СССР, критиковавший позицию, которой МККК придерживался во время войны[24], а также общества Красного Креста Германии и Японии.

МККК представил на рассмотрение Совещания свои предложения и предварительные проекты, касающиеся пересмотра Конвенции о раненых и больных и изучения вопроса о так называемых «смежных» положениях — о Морской конвенции, о гражданской авиации, санитарных зонах и местностях, защите гражданских больниц, а также некото-

созвал Подкомиссию с целью выработки пересмотренного проекта Типового соглашения о категориях военнопленных, подлежащих непосредственной репатриации. — См.: Отчет о работе совещания нейтральных членов смешанных медицинских комиссий, состоявшегося в Женеве 27–28 сентября 1945 г. (Rapport sur les travaux de la réunion de membres neutres des Commissions médicales mixtes, tenue à Genève les 27 et 28 septembre 1945. Genève, CICR, 1945) и Отчет о работе Подкомиссии, учрежденной для изучения вопроса о пересмотре Типового соглашения, являющегося приложением к Конвенции от 27 июля 1929 г. об обращении с военнопленными (Rapport sur les travaux de la Sous-Commission constituée pour étudier la révision de I'Accord-type annexé à la Convention du 27 juillet 1929 relative au traitement des prisonniers de guerre. Genève, CICR, 1947).

22 Циркуляр № 371 МККК от 10 сентября 1945 г. Центральным комитетам национальных обществ Красного Креста, Архив МККК — CR 241. Напечатано в RICR, n° 321, septembre 1945, pp. 662–663.

23 В том числе три тома: Révision de la Convention de Genève et dispositions connexes, Convention relative au traitement des prisonniers de guerre et Convention relative aux civils, а также Rapport relatif aux localités et zones sanitaires et de sécurité. Genève, CICR, 1946.

24 Объектом критики СССР стал в первую очередь тот факт, что МККК не протестовал против нарушений права войны, совершенных Германией, в том числе в отношении военнопленных, захваченных на Восточном фронте. Записка от 19 июля 1946 г. Роже Галлопена, заместителя директора МККК, о сессии Совета управляющих Лиги обществ Красного Креста. Оксфорд, 1946 г., Архив МККК — CR 64. См. также ниже, с. 95, раздел 5.

рых вопросах, связанных с пересмотром Конвенции о военнопленных и заключением Конвенции о защите гражданских лиц. МККК решил воспользоваться этой возможностью для того, чтобы снова поднять вопрос о защите жертв гражданских войн, и предполагал вернуться к нему в ходе работы Совещания[25].

Предложения МККК в целом были восприняты положительно.

Для продолжения работы было решено создать Специальную комиссию национальных обществ Красного Креста по разработке проектов новых Конвенций (далее — Комиссия обществ Красного Креста), которой предстояло трудиться в тесном контакте с МККК. Предполагалось, что Комитет будет представлять на ее рассмотрение разрабатываемые им документы по мере их готовности и только затем передавать их национальным обществам. Назначение членов Комиссии относилось к ведению Исполнительного комитета Лиги.

По итогам обсуждения на Предварительном совещании обществ Красного Креста были составлены аналитический доклад, в котором по каждой теме представлялись достигнутые результаты, а также итоговый отчет[26].

3. Совещание правительственных экспертов, посвященное разработке Конвенций, касающихся защиты жертв войны

Предложение о проведении встречи представителей национальных обществ Красного Креста совпало по времени с намерением провести совещание экспертов по вопросам обращения с военнопленными и интернированными гражданскими лицами, причем побудили МККК к этому представители союзных государств, занимавшие во время войны крупные посты, в ведении которых находились эти вопросы. МККК прозондировал мнение на этот счет пяти великих держав — Великобритании, Китая, СССР, США и Франции, без поддержки которых такой проект не имел бы никаких шансов на осуществление. Он предложил, чтобы в этой встрече, которая носила бы подготовительный и неофициальный

25 Протокол заседания Юридической комиссии от 1 мая 1946 г. и записка Жана Мейлана о роли и деятельности МККК во время гражданской войны от 29 апреля 1946 г., Архив МККК — CR 211. Напомним, что в тот период во многих странах велись гражданские войны или существовала угроза гражданской войны.

26 Rapport sur les travaux de la Conférence préliminaire des Sociétés nationales de la Croix-Rouge pour I'étude des Conventions et de divers problèmes ayant trait à la Croix-Rouge, Genève, 26 juillet — 3 août 1946. Genève, CICR, 1947, et Rapport résumé sur les travaux de la Conférence préliminaire des Sociétés nationales de la Croix-Rouge. Genève, CICR, 1946.

характер и должна была состояться в начале 1946 г., приняли участие эксперты пяти вышеупомянутых держав, а также около десяти других союзных государств, удерживавших во время войны значительное число военнопленных и интернированных гражданских лиц, в то время как их собственные подданные находились в руках неприятеля. Ссылаясь на свой меморандум от 15 февраля 1945 г., МККК предложил на первом этапе ограничиться обменом мнениями о пересмотре Конвенции о военнопленных, а также о возможной разработке новой конвенции о гражданских лицах, являющихся подданными неприятельского государства (далее — Конвенция о гражданских лицах), оставив за собой возможность проведения в дальнейшем других встреч с привлечением экспертов стран, не принявших участия в первом совещании[27].

США, Франция, Великобритания и Китай положительно отреагировали на предложение МККК, причем три первые страны уточнили в своих ответах, что занимаются подготовкой предварительной документации[28]. В ответе СССР говорилось, что Союз обществ Красного Креста и Красного Полумесяца еще не сформулировал свою окончательную позицию по этому вопросу, что лишает его возможности принять участие в совещании экспертов[29].

Кроме этого, между Францией и Великобританией существовали разногласия относительно повестки дня встречи. В ответе Франции упоминался исключительно пересмотр Конвенции о военнопленных. В свою очередь, Великобритания предложила заняться также пересмотром Конвенции о раненых и больных, но отложить на более поздний срок разработку Конвенции о гражданских лицах, в связи с которой возникал целый ряд новых проблем[30].

27 Циркулярное письмо временно исполняющего обязанности президента МККК Макса Хубера от 5 сентября 1945 г. правительствам Китая, США, Франции, Великобритании и СССР, Архив МККК — CR 240.

28 Письма МИД США, Франции и Великобритании от 5 февраля, 27 марта и 28 марта 1946 г., Архив МККК — CR 240.

Письма представительства Китая в Берне от 15 апреля и 18 мая 1946 г. и письмо МИД Китая в Нанкине от 22 июля 1946 г., Архив МККК — CR 240.

29 Письмо посла СССР во Франции М. А. Богомолова от 13 мая 1946 г., Архив МККК — CR 240.

30 О позиции британского правительства в отношении разработки Конвенций 1949 г. см.: *Geoffrey Best*. Making the Geneva Conventions of 1949: The View from Whitehall. — *C. Swinarski* (éd.). Études et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet. Genève — La Haye, CICR — Martinus Nijhoff Publishers, 1984, pp. 5–15.

Желая не допустить того, чтобы рассмотрение вопроса о гражданских лицах снова бесконечно откладывалось от конференции к конференции, как это имело место в период между двумя мировыми войнами, в результате чего к моменту открытия военных действий практически не было договоров, которые предоставляли бы им защиту, и опасаясь, поскольку уже начиналась «холодная война», что может разразиться новый вооруженный конфликт, МККК предпринял определенные шаги в отношении Великобритании и других заинтересованных держав, с тем чтобы этот вопрос, имевший, по его мнению, первостепенное значение, не был исключен из повестки дня[31]. Он предложил им рассмотреть одновременно три темы: раненые и больные, военнопленные и гражданские лица. Обосновывая свою позицию, МККК заявил, что, поскольку интернированные гражданские лица пользовались во время войны обращением, аналогичным тому, которое предоставлялось военнопленным, по его мнению, было бы логичным рассмотреть параллельно статус этих двух категорий жертв[32].

Франция и Великобритания согласились с этими аргументами[33], и 26 июля 1946 г. МККК объявил о созыве запланированной встречи. Провести ее было решено весной 1947 г., то есть на год позднее, чем первоначально предполагалось, чтобы дать всем правительствам время собрать необходимую документацию. Направить своих экспертов в Женеву было предложено пяти великим державам, а также 13 другим странам: Австралии, Бельгии, Бразилии, Греции, Индии, Канаде, Нидерландам, Новой Зеландии, Норвегии, Польше, Чехословакии, Югославии и Южно-Африканскому Союзу.

31 Протоколы заседаний Бюро от 11 апреля и 9 мая 1946 г., протокол заседания Юридической комиссии от 1 мая 1946 г. и протокол пленарного заседания МККК от 20 июня 1946 г., Архив МККК.

32 Письмо от 30 апреля 1946 г., направленное в МИД Франции, и письма от 23 мая 1946 г., направленные в МИД Великобритании и США; все три письма подписаны Максом Хубером, Архив МККК — CR 240. Термин «интернированные гражданские лица» означает гражданских лиц, являющихся подданными неприятельского государства, которые были задержаны после открытия военных действий на территории одной из воюющих сторон или на территории, которую она оккупирует, исключительно по причинам их подданства. МККК добился для них гарантий, аналогичных тем, которыми пользовались военнопленные. Однако в эту категорию не входили жертвы преследований по причине их расовой принадлежности, политические заключенные, а также заложники, содержащиеся в тюрьмах или в концентрационных лагерях.

33 Письма от 28 мая 1946 г. из МИД Франции и от 19 июля 1946 г. из МИД Великобритании, Архив МККК — CR 240.

Поскольку в тот момент уже шли переговоры о заключении мирных договоров между союзными державами, с одной стороны, и Болгарией, Венгрией, Италией, Румынией и Финляндией — с другой, МККК задается вопросом о возможности приглашения на Совещание экспертов и представителей упомянутых пяти государств[34]. Он решил прозондировать мнение на этот счет пяти великих держав[35], поскольку именно с ними с самого начала проводились консультации относительно самого принципа созыва совещания и порядка его работы. В своих посланиях МККК указал, что, если хотя бы у одной из великих держав возникнут возражения против расширения круга участников, он будет придерживаться первоначального плана. США и Великобритания ответили отрицательно[36], аргументируя ответ тем, что заинтересованные государства не располагают достаточным временем для того, чтобы подготовиться надлежащим образом, а остальные три великие державы — положительно.

В результате МККК отказался от вышеупомянутой идеи приглашения, но ему все же хотелось воспользоваться опытом и услышать мнение всех остальных государств, участвовавших в недавнем конфликте либо в качестве воюющей стороны, либо как Державы-покровительницы[37]. Исходя из этого, 28 февраля 1947 г. МККК направил им подготовительные материалы[38] к Совещанию экспертов и предложил поделиться своими замечаниями и предложениями, выразив со своей стороны готовность к переговорам со всеми, кто этого пожелает[39]. Та же подготовительная документация была передана национальным обществам Красного Креста, чтобы облегчить для них изучение соответствующих тем в преддверии XVII Международной конференции Красного Креста, которая должна была состояться в Стокгольме в 1948 г.

34 Протоколы заседаний Бюро от 14 ноября 1946 г. и 20 февраля 1947 г. и протокол заседания Юридической комиссии от 19 февраля 1947 г., Архив МККК.

35 Письма от 21 февраля 1947 г. вице-консулу Великобритании в Женеве, посланникам США, Китая и СССР в Берне, а также правительству Франции, отправленные через Делегацию МККК в Париже, Архив МККК — CR 240.

36 Письмо от представительства США в Берне от 19 марта 1947 г. и письмо консула Великобритании в Женеве от 21 марта 1947 г., Архив МККК — CR 240.

37 Нейтральное государство, которому поручено представлять интересы одной из сторон, участвующей в вооруженном конфликте, перед неприятельской стороной и решать задачи гуманитарного характера в интересах граждан представляемой им страны.

38 См. ниже, примечание 45.

39 Протокол заседания Юридической комиссии от 6 декабря 1946 г., Архив МККК. Циркулярное письмо МККК от 28 февраля 1947 г., подписанное вице-президентами Мартином Бодмером и Эрнестом Глоором, Архив МККК — CR 240.

Около 80 экспертов из 15 стран, то есть из всех приглашенных государств за исключением СССР, Греции и Югославии, приняли участие в Совещании правительственных экспертов, посвященном разработке Конвенций, касающихся защиты жертв войны (далее — Совещание экспертов), состоявшемся в Женеве с 14 по 26 апреля 1947 г.[40] Неоднократные попытки МККК побудить СССР принять участие в Совещании остались безрезультатными[41]. Не помог и перенос даты его созыва. Со своей стороны, Югославия незадолго до открытия Совещания довела до сведения МККК свое несогласие с его точкой зрения относительно методов пересмотра Конвенций[42]. Отсутствие Греции объяснялось техническими проблемами, возникшими в самый последний момент.

Целью как Предварительной конференции Красного Креста, так и Совещания экспертов было обменяться мнениями и поделиться опытом применения Конвенций во время Второй мировой войны, выявить недостатки Конвенций и определить возможности их устранения. Уже в своей речи на открытии Совещания Макс Хубер подчеркнул главную задачу этой встречи. Отметив, что Женевские конвенции 1929 г. и X Гаагская конвенция, относящиеся исключительно к личному составу вооруженных сил, не свободны от недостатков, которые надо устранить, он сказал:

> «С другой стороны, практически нет договорных норм, которые защищали бы отдельных гражданских лиц и гражданское население

40 За месяц до этого, 3 марта 1947 г., МККК провел в Женеве встречу представителей 16 светских и религиозных (католических, иудаистских, экуменических и протестантских) организаций, которые в годы войны оказывали военнопленным помощь в удовлетворении их духовных и интеллектуальных запросов, а также в организации их отдыха. Им было предложено поделиться своим опытом и высказать соображения по этим вопросам. По результатам этой встречи был опубликован отчет («Отчет о работе Комиссии, учрежденной для выработки положений Конвенций, касающихся религиозных и интеллектуальных нужд военнопленных и интернированных гражданских лиц. Женева, 3 и 4 марта 1947 г.» — «Rapport sur les travaux de la Commission constituée pour étudier les dispositions conventionnelles relatives aux besoins religieux et intellectuels des prisonniers de guerre et des civils internés. Genève, 3 et 4 mars 1947». — RICR, n° 341, mai 1947, pp. 399–421), который был также передан оказывающим помощь организациям, которые учреждены конфессиями, не представленными на Совещании. Им тоже было предложено высказать свои соображения.

41 Письмо Макса Хубера послу М. А. Богомолову от 5 июня 1946 г., Архив МККК — CR 240. В ноябре 1946 г. и в марте 1947 г. Макс Хубер встречался в Берне с Анатолием Кулагенковым, чрезвычайным и полномочным представителем СССР в Швейцарии. См. об этом письмо от 3 декабря 1946 г. от Хубера Кулагенкову о результатах встречи, Архив МККК — CR 240, а также протокол заседания Бюро от 20 марта 1947 г., Архив МККК.

42 Письмо заместителя министра иностранных дел Югославии М. Велебита, адресованное МККК, Архив МККК — CR 240.

в целом. Есть, правда, ряд положений Гаагской конвенции о законах и обычаях сухопутной войны, призванных обеспечить защиту населения оккупированных территорий. Однако уже война 1914–1918 гг. выявила их неспособность предотвратить злоупотребления ввиду недостаточно четкого ограничения полномочий оккупирующей державы. К тому же касались они только оккупированных территорий и не затрагивали статуса гражданских лиц в неприятельских странах. Кроме этого, они, естественно, не учитывают новых методов ведения войны, а именно, технических, политических и экономических методов, присущих так называемой тотальной войне. (...)

В современной войне гражданские лица подвергаются опасности практически в той же степени, что и личный состав вооруженных сил, и становятся к тому же объектом очень жестких чрезвычайных мер. Трагические события последней войны в высшей степени взволновали общественное мнение всех стран (...). Со всех сторон раздаются требования о срочном принятии серьезных мер, чтобы не допустить повторения подобных фактов в будущем (...). Необходимо сделать все для того, чтобы Стокгольмская конференция, а затем и Дипломатическая конференция принесли положительные результаты в этой области и чтобы Конвенция смогла вступить в силу в ближайшем будущем. Не следует закрывать глаза на трудности решения этой проблемы и ее деликатный характер, но в то же время нужно признать, что, подобно запрещению некоторых новых видов оружия, она имеет огромное значение»[43].

На рассмотрение Совещания экспертов были вынесены три темы: пересмотр Конвенции о раненых и больных и смежных положений[44]; пересмотр Конвенции о военнопленных; разработка конвенции о статусе и защите гражданских лиц во время войны.

По всем трем пунктам Совещанию предстояло сформулировать в принципиальном плане изменения, которые надлежало внести в действующие документы, и уточнить содержание новых положений для включения их в существующие и будущие Конвенции. Для документа-

43 «Conférence d'experts gouvernementaux pour l'étude des Conventions protégeant les victimes de la guerre. Discours prononcé par M. Max Huber, président d'honneur du Comité international de la Croix-Rouge». — RICR, n° 340, avril 1947, pp. 277–289.

44 О смежных положениях см. выше, с. 82, раздел 2.

ции, подготовленной МККК[45], которая представляла собой три тома — по одному на каждый пункт, была характерна разная степень проработанности, в зависимости от темы. По степени готовности проект, касающийся военнопленных, далеко превосходил остальные. Несмотря на большое значение, которое МККК придавал вопросу о гражданских лицах, хуже всего дело обстояло как раз с этим документом ввиду сложности данной проблемы.

Действительно, речь шла о совершенно новом деле. В то время как Женевские конвенции до этого касались исключительно членов личного состава вооруженных сил, то есть четко очерченной и подчиняющейся строгой дисциплине категории, новая Конвенция должна была распространить свое действие на неорганизованную массу гражданских лиц. В дополнение к тому, что, как и предыдущие Конвенции, она была призвана обеспечить защиту лиц, ставших жертвами войны (раненых, военнопленных), ей надлежало воспрепятствовать тому, чтобы эти люди стали жертвами. Однако если раненых и военнопленных можно считать не представляющими более угрозы, этого нельзя сказать о гражданских лицах, которые в состоянии причинить ущерб[46]. Так что МККК вступал на путь, продвигаться по которому следовало с особой осторожностью, и он не считал себя вправе при существовавшем тогда уровне проработанности темы выступать со своим собственным заранее составленным проектом конвенции[47].

Мы не будем вдаваться в детали дискуссии по существу вопроса. Однако, чтобы понять, каким образом МККК в конечном счете удалось разработать четыре проекта конвенций, надлежит принять во внимание следующие факты, касающиеся так называемых «смежных» по отношению к Конвенции о раненых и больных положений. Как и Предварительная конференция обществ Красного Креста, Совещание экспертов подтвер-

45 Commission d'experts gouvernementaux pour I'étude des Conventions protégeant les victimes de la guerre, Geneve, du 14 avril au 26 avril 1947. Documentation préliminaire fournie par le CICR: Vol. I «Révision de la Convention de Genève et des dispositions connexes»; Vol. II «Convention de Genève de 1929 relative au traitement des prisonniers de guerre»; Vol. III «Condition et protection des civils en temps de guerre».

46 *Jean S. Pictet.* La Croix-Rouge et les Conventions de Genève. — Recueil des Cours, Académie de droit international. La Haye, 1950, pp. 97–98.

47 На Совещании экспертов первым полностью составленный проект конвенции представил французский делегат Клод Бурде. Этот крайне детализированный документ после сокращения послужил основой для будущей Конвенции о гражданских лицах. *Jean Pictet*. La formation du droit international humanitaire. — RICR, n° 751, janvier — février 1985, p. 12.

дило необходимость распространить защиту на раненых и больных гражданских лиц, а также на гражданские больницы и обслуживающий их персонал, на основании тех же гуманитарных принципов, которые действуют для военнослужащих и военных госпиталей. Совещание экспертов предложило включить новые в этом смысле положения в Конвенцию о гражданских лицах. Что касается санитарной авиации, участники Совещания сочли, что достаточно будет дополнить соответствующую статью Конвенции о раненых и больных и что нет оснований составлять особую конвенцию по этому вопросу. Положения же, касающиеся санитарных местностей (Совещание экспертов исключило зоны, но они снова появятся в ходе его работы), должны быть включены в Конвенцию о раненых и больных, а также в будущую конвенцию о гражданских лицах, в зависимости от того, предназначены ли они служить в качестве безопасных зон для военнослужащих или для гражданских лиц.

Кроме этого, следует упомянуть чрезвычайно важный факт, заключающийся в том, что Совещание экспертов последовало рекомендации МККК и высказалось за принцип применимости Конвенции в случае возникновения гражданской войны на территории любой из Высоких Договаривающихся Сторон.

Наконец, стремясь приблизить завершение работы, Совещание экспертов решило сообщить правительствам свое пожелание относительно скорейшего созыва, до 30 апреля 1948 г., Дипломатической конференции. Правда, при этом не было учтено, что в августе 1948 г. в Стокгольме должна была состояться Международная конференция Красного Креста.

Как и после проведения Предварительной конференции обществ Красного Креста, по итогам Совещания экспертов было составлено два отчета[48]. Один из них, итоговый, передали всем государствам и национальным обществам, а другой, аналитический, в начале 1949 г. был направлен правительствам стран, представленных на Совещании экспертов, а также национальным обществам — членам Специальной комиссии обществ Красного Креста.

За Совещанием экспертов последовала еще одна встреча консультативного характера, которая состоялась в Женеве с 9 по 12 июня 1947 г.

48 Rapport sommaire sur les travaux de la Conférence d'experts gouvernementaux pour l'étude des Conventions protégeant les victimes de la guerre (Genève, 14–26 avril 1947). Genève, CICR, 1947, et Rapport sur les travaux de la Conférence d'experts gouvernementaux pour l'étude des Conventions protégeant les victimes de la guerre (Genève, 14–26 avril 1947). Genève, CICR, 1947.

В ней приняли участие правительственные эксперты четырех стран, не приглашенных на вышеупомянутое Совещание и положительно откликнувшихся на предложение МККК встретиться с заинтересованными сторонами и обсудить различные вопросы, поднятые в документации. Это были представители Австрии, Венгрии, Румынии и Швейцарии, к которым присоединился представитель правительства Греции, не принявший участия в апрельском Совещании из-за непредвиденной задержки. С согласия Контрольного совета союзников[49] МККК вошел в контакт и с рядом немецких экспертов, которые ознакомились с его документацией и представили свои письменные комментарии[50].

В начале мая МККК довел пожелание правительственных экспертов относительно ускорения созыва Дипломатической конференции до сведения швейцарского правительства — депозитария обеих Женевских конвенций 1929 г., с тем чтобы оно могло рассмотреть совместно с другими заинтересованными правительствами, в том числе правительством Нидерландов — депозитарием X Гаагской конвенции 1907 г., возможные меры по выполнению этого пожелания[51].

Что касается Движения Красного Креста, МККК проинформировал об этом пожелании графа Фольке Бернадотта, председателя Постоянной комиссии, в ведении которой находился созыв Международных конференций Красного Креста, и г-на Безила О'Коннора, председателя Совета управляющих Лиги, который назначал членов Специальной комиссии обществ Красного Креста. Вопрос досрочного созыва Дипломатической конференции касался обеих инстанций. МККК заверил их, что, если Дипломатическая конференция действительно состоится раньше намеченного срока, он примет все необходимые меры для того, чтобы до открытия Конференции у национальных обществ была возможность высказаться по содержанию проектов Конвенций[52]. Наконец, вышеупомянутое пожелание вместе с итоговым отчетом о работе Совещания пра-

49 Высший орган для принятия политических и экономических решений, касающихся всей Германии, в состав которого входили представители четырех оккупирующих держав: США, Франции, Великобритании и СССР.

50 Записка МККК в Контрольную комиссию союзников от 11 апреля 1947 г. и ответ Контрольного совета союзников МККК от 7 июля 1947 г., Архив МККК — CR 240.

51 Протокол заседания Бюро от 8 мая 1947 г., Архив МККК.

52 Письма вице-президентов Мартина Бодмера и Эрнеста Глоора от 16 мая 1947 г., направленные от имени МККК графу Фольке Бернадотту де Висбору и Безилу О'Коннору, Архив МККК — CR 221.

вительственных экспертов было передано всем правительствам и национальным обществам[53].

Заседание Специальной комиссии обществ Красного Креста состоялось в Женеве с 15 по 16 сентября 1947 г.[54] под председательством Трюши де Варенна, администратора Французского Красного Креста. В ее состав входили представители 11 стран: Австралии, Бельгии, Великобритании, Греции, Китая, Мексики, Перу, Польши, США, Франции и Швеции. Она одобрила всю работу, проделанную МККК, и сформулировала ряд полезных предложений.

4. Навстречу Второму совещанию экспертов?

Отметим, что в пожелании Совещания экспертов, носившем на себе отпечаток некоторой эйфории, царившей на этой встрече, в недостаточной степени учитывалась длительность дипломатических процедур и многочисленность связанных с Конвенциями вопросов, которые требовали дополнительного изучения. Особенно это касалось проблемы гражданских лиц.

В дипломатическом плане Федеральный совет Швейцарии, заручившись согласием правительства Нидерландов, выявил намерения примерно 30 государств относительно пожелания правительственных экспертов ускорить созыв Дипломатической конференции.

Параллельно с этими шагами французское правительство предложило до Дипломатической конференции провести еще одно совещание экспертов, надеясь добиться участия в нем представителей СССР и стран Восточной Европы, для чего предприняло ряд неофициальных шагов в этом направлении. Однако от этого намерения пришлось отказаться ввиду несогласия СССР, по мнению которого проблемы, связанные с пересмотром Конвенций, сначала следовало обсудить на Международной конференции Красного Креста.

В целом же зондаж, предпринятый Берном, показал, что большинство правительств относились отрицательно к предложению ускорить созыв Дипломатической конференции — это в некоторых случаях расходилось с мнением представителей соответствующих стран, высказан-

53 Циркулярные письма МККК правительствам от 23 июня и 4 июля 1947 г. и циркуляр № 383 от 4 июля 1947 г. Центральным комитетам национальных обществ Красного Креста, Архив МККК — CR 240.

54 «Commissions de la Croix-Rouge internationale». — RICR, n° 345, septembre 1947, pp. 707–708.

ным на Совещании экспертов. Например, Великобритания согласилась на проведение Дипломатической конференции в апреле 1948 г. и на то, чтобы пересмотреть все три действовавшие тогда Конвенции, но высказалась против заключения на ней конвенции о гражданских лицах, поскольку, по мнению Лондона, этот вопрос еще не созрел. Это, естественно, не могло не волновать МККК.

В результате на повестке дня снова оказалась идея проведения второго совещания экспертов, правда, не до Международной конференции Красного Креста, а в промежутке между нею и Дипломатической конференцией, в целях дополнительного обмена мнениями, в том числе по поводу проекта конвенции о гражданских лицах.

МККК держался в стороне от этих дипломатических переговоров, однако, освободившись от эйфории, которой он первоначально поддался на Совещании экспертов, он отдавал себе отчет в том, что многое еще предстояло сделать для улучшения проектов конвенций, и что, вероятно, не следовало торопиться с созывом Дипломатической конференции: пусть лучше она состоится позднее, но можно будет рассмотреть одновременно все конвенции. Кроме того, в своих оценках МККК исходил из того, что странам, которые продолжают удерживать военнопленных и оккупировать территории, будет непросто, пока сохраняется эта ситуация, подписать конвенции, осуждающие их политику. Напомним, что всех военнопленных предполагалось репатриировать до конца 1948 г.[55]

Сделать официальное заявление о своем намерении провести в Швейцарии в конце 1948 г. или в начале 1949 г. Дипломатическую конференцию по вопросу о пересмотре обеих Женевских конвенций 1929 г., X Гаагской конвенции 1907 г. и о заключении новой конвенции о статусе гражданских лиц во время войны швейцарское правительство смогло 11 мая 1948 г. Письмо правительствам сопровождал меморандум, в котором напоминались основные вехи развития международного гуманитарного права после Международной конференции Красного Креста, состоявшейся в Токио в 1934 г. В заключение в меморандуме говорилось:

> «Остается вопрос о целесообразности проведения встречи правительственных экспертов в период между Стокгольмской конференцией и Дипломатической конференцией. Именно результаты обсуждения,

55 Протоколы заседания Бюро от 17 июля 1947 г. и пленарного заседания МККК от 15 января 1948 г., Архив МККК.

которое состоится в Стокгольме, позволят судить о целесообразности совещания экспертов и, возможно, принять решение на этот счет.

По этим причинам Швейцария не сможет до следующего сентября определить дату созыва Дипломатической конференции»[56].

В любом случае МККК использовал время после Совещания экспертов, состоявшегося в апреле 1947 г., для продолжения своих изысканий и совершенствования проектов конвенций, особенно той, которая касалась гражданских лиц. В середине мая 1948 г. он передал всем правительствам и национальным обществам Красного Креста том документов[57], содержавший три проекта пересмотренных конвенций (о раненых и больных, о морской войне, о военнопленных) и один проект новой конвенции (о гражданских лицах), а также введение, в котором описывалась история вопроса. Для подготовки этих документов потребовалось три года работы.

5. XVII Международная конференция Красного Креста

XVII Международная конференция Красного Креста (далее — XVII Конференция) работала в Стокгольме с 20 по 30 августа 1948 г. под председательством графа Фольке Бернадетта, президента Красного Креста Швеции[58]. На ней присутствовали представители 52 национальных обществ и 50 правительств. СССР, Болгария, Польша, Румыния, Чехословакия и Югославия воздержались от участия в Конференции.

Мотивы, которыми при этом руководствовался СССР, касались преимущественно МККК — по мнению СССР, Комитет «не протестовал во время войны против преступлений фашистов и грубейших нарушений международных конвенций (...) правительством гитлеровской Германии»[59], а также вопросов участия в Конференции, в том числе франкистского правительства Испании. Отказ вышеуказанных стран

56 Actes de la Conference diplomatique de Genève de 1949 (далее — Actes 1949), 4 vol., Berne, Département politique fédéral, 1949. См. vol. I, pp. 145–146.

57 XVIIe Conférence internationale de La Croix-Rouge (Stockholm, août 1948), Projets de Conventions révisées ou nouvelles protégeant les victimes de la guerre (Établis par le Comité international de la Croix-Rouge avec le concours d'experts des gouvernements, des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et d'autres associations humanitaires), Document n° 4. Genève, CICR, 1948.

58 Граф Фольке Бернадотт погибнет от рук сионистских экстремистов (группа Стем) 17 сентября 1948 г. в Иерусалиме, где он находился в качестве посредника ООН.

59 Претензии СССР к МККК и ответ последнего приведены в Отчете о работе XVII Конференции (Compte rendu de la Dix-Septième Conference internationale de la Croix-Rouge tenue à Stockholm du 20 août au 30 août 1948. Croix-Rouge suédoise. Stockholm, 1948, pp. 30–31).

направить своих представителей на Конференцию побудил ее участников принять резолюцию 16, озаглавленную «Обращение к правительствам и национальным обществам, отсутствующим на Конференции», в которой была выражена «надежда на то, что Правительство Союза Советских Социалистических Республик и Союз обществ Красного Креста и Красного Полумесяца СССР, а также правительства и национальные общества, не участвующие в этой Конференции, внесут свой вклад в достижение цели XVII Международной конференции — разработку Конвенций Красного Креста»[60].

XVII Конференция приняла все четыре проекта конвенций, внеся в них ряд изменений, и попросила МККК обеспечить их передачу правительствам с тем, чтобы их можно было обсудить на предстоящей Дипломатической конференции[61]. Кроме того, Конференция приняла Общую рекомендацию, в которой она:

> «(...) констатирует, что эти проекты, в том числе проект новой Конвенции о защите гражданских лиц, отвечают сокровенным чаяниям народов мира и уточняют нормы защиты, на которую имеет право каждый человек,
> (...) особо привлекает внимание правительств к настоятельной необходимости обеспечить реальную защиту гражданских лиц во время войны посредством Конвенции, отсутствие которой так ощущалось во время последней войны, и рекомендует всем правительствам уже сейчас, не дожидаясь принятия этой Конвенции, в предусмотренных случаях применять ее принципы, рекомендует всем правительствам как можно скорее собраться на Дипломатическую конференцию для принятия и подписания документов, которые она [XVII Конференция] одобрила»[62].

Следует упомянуть и о резолюции 23, касающейся пресечения нарушений Конвенций. По этой теме МККК представил доклад. В данной резолюции XVII Конференция выразила пожелание, чтобы МККК «продолжил работать над этой важной темой и представил свои предложения на одной из следующих конференций»[63].

60 Compte rendu, p. 94.
61 Résolution XIX, Projets de Conventions internationales, Compte rendu, pp. 95–96.
62 Ibid., p. 96.
63 Ibid., p. 97.

Как и предусматривалось, швейцарское правительство использовало XVII Конференцию как возможность установить контакт с другими правительственными делегациями и обсудить с ними дату созыва Дипломатической конференции и желательность проведения подготовительной конференции. Выяснилось, что Великобритания считала такую встречу целесообразной, а США — нет[64].

Три недели спустя, 20 сентября 1948 г., Швейцария сделала заявление о дате и месте созыва Дипломатической конференции — 25 марта 1949 г., Женева. Предусматривалось, что после нескольких недель заседаний, когда будут готовы окончательные варианты текстов документов, в ее работе наступит перерыв на время, необходимое для того, чтобы делегации могли связаться с правительствами своих стран и получить от них инструкции, после чего состоится вторая сессия Конференции, посвященная преимущественно подписанию новых Конвенций[65].

Такое решение, найденное швейцарским правительством, обладало преимуществами предварительной конференции и в то же время должно было, по его расчетам, позволить избежать ее нежелательных последствий, а именно — переноса на несколько месяцев созыва Дипломатической конференции. Последнюю, по техническим причинам, все же пришлось отсрочить на месяц, и она открылась 21 апреля 1949 г.[66]

В приглашении швейцарского правительства никак не упоминались ни МККК, хотя предполагалось его участие в качестве эксперта, ни XVII Конференция, чтобы не дать СССР и странам Восточной Европы повода не прислать своих представителей на Дипломатическую конференцию[67].

Что касается МККК, после Стокгольмской конференции его первой заботой стала редакция текстов проектов конвенций в том виде, в котором они были одобрены XVII Конференцией после внесения соответствующих поправок. В начале ноября эти тексты были переданы всем правительствам и национальным обществам, которым предложили в случае появления у них новых предложений направлять их в адрес МККК[68].

64 Протокол заседания Бюро от 9 сентября 1948 г. Архив МККК.

65 Циркулярное письмо Федерального политического департамента от 20 сентября 1948 г. министрам иностранных дел всех правительств, приглашенных на Дипломатическую конференцию, Actes 1949, I, pp. 146–147.

66 Телеграмма Федерального политического департамента всем правительствам. Actes 1949, I, p. 147.

67 Протокол пленарного заседания МККК от 18 ноября 1948 г., Архив МККК.

68 Циркулярные письма МККК от 1 ноября 1948 г. и 3 ноября 1948 г. всем правительствам и национальным обществам, Архив МККК — CR 238 и CR 221.

В то же время МККК продолжал исследовательскую работу, начатую три года назад. На основании мандата, полученного от XVII Конференции, при содействии нескольких специалистов, собравшихся в Женеве, он готовил проекты статей о пресечении нарушений Конвенций, внося в тексты редакционные изменения, необходимость в которых возникла в связи с поправками, принятыми на XVII Конференции. В результате этой заключительной стадии работы над проектами, на которой учитывались последние по времени предложения национальных обществ, был опубликован документ, озаглавленный «Замечания и предложения»[69], который в середине марта 1949 г. передали национальным обществам и другим заинтересованным учреждениям.

Тем временем 15 января 1949 г. швейцарское правительство направило всем участникам Дипломатической конференции официальную документацию, состоящую из четырех брошюр, по одной на каждую Конвенцию, где в виде сводной таблицы были представлены действующий документ, проект, представленный МККК на XVII Конференции, и текст, принятый в результате Стокгольмской встречи.

Ход Дипломатической конференции 1949 г.

Дипломатическая конференция по вопросу о принятии международных конвенций, призванных обеспечить защиту жертв войны (далее — Дипломатическая конференция), открывшаяся 21 апреля 1949 г., заседала в Женеве, во Дворце Генерального совета под председательством федерального советника Макса Петипьера, руководителя Федерального политического департамента[70]. Она завершилась 12 августа 1949 г. принятием четырех Женевских конвенций.

На ней были представлены 64 страны, то есть абсолютное большинство государств мира, из них 59[71] — полноправными делегатами,

69 Projets de Conventions révisées ou nouvelles protégeant les victimes de la guerre, Remarques et propositions du Comité international de la Croix-Rouge. Document destiné aux Gouvernements invités par le Conseil fédéral suisse à la Conférence diplomatique de Genève (21 avril 1949). Genève, CICR, 1949.

70 Швейцарского министерства иностранных дел.

71 Австралия, Австрия, Народная Республика Албания, Аргентина, Афганистан, Белорусская Советская Социалистическая Республика, Бельгия, Республика Бирманский Союз, Народная Республика Болгария, Боливия, Бразилия, Венгерская Народная Республика, Венесуэла, Гватемала, Греция, Дания, Египет, Израиль, Индия, Иран, Ирландская Республика, Испания, Италия, Канада, Китай, Колумбия, Коста-Рика, Куба, Ливан, Лихтенштейн,

а 5 — наблюдателями[72]. СССР объявил, что будет участвовать в Конференции, за несколько дней до ее открытия[73], а за ним это сделали и все страны Восточной Европы, которые направили в Женеву либо делегатов, либо наблюдателей. Из главных участников Второй мировой войны отсутствовала только Германия, которая в тот момент была лишена своих суверенных прав[74]. Что касается Японии, она была представлена наблюдателями. Среди наблюдателей находились также семь межправительственных организаций, чья деятельность была так или иначе связана с предметом Конвенций[75].

МККК с самого начала был допущен к участию в Дипломатической конференции в качестве эксперта, а Лига — через три недели после ее открытия[76].

Предложение направить приглашение МККК внес Макс Петипьер от имени швейцарской делегации на неофициальной встрече глав делегаций, проведенной накануне открытия Конференции[77]. Главы делегаций

Люксембург, Мексика, Монако, Нидерланды, Никарагуа, Новая Зеландия, Норвегия, Пакистан, Перу, Португалия, Народная Республика Румыния, Сальвадор, Святейший Престол, Сирия, СССР, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки, Таиланд, Турция, Украинская Советская Социалистическая Республика, Уругвай, Финляндия, Франция, Чили, Швейцария, Швеция, Чехословакия, Эквадор, Эфиопия. Actes 1949, I, pp. 157–169.

72 Доминиканская Республика, Польша, Республика Сан-Марино, Федеративная Республика Югославия, Япония. Actes 1949, I, pp. 169–170.

73 Нота министерства иностранных дел СССР от 15 апреля 1949 г. представительству Швейцарии в Москве, Archives federates, Berne — 2001 (E) 1967/113/874.

74 Официально Федеративная Республика Германия была провозглашена 23 мая 1949 г., а Германская Демократическая Республика — 7 октября 1949 г.

75 Организация Объединенных Наций, Международная организация труда, Всемирная организация здравоохранения, Международная организация по делам беженцев, Международный союз электросвязи, Всемирный почтовый союз, Центральное бюро международных железнодорожных перевозок.

76 То есть 10 мая 1949 г. Actes 1949, I, comptes rendus des 2e, 5e et 6e séances plénières, pp. 15–17, 27 et 30–31. — Считая полезным присутствие Лиги в качестве наблюдателя, МККК в то время более осторожно относился к предоставлению ей статуса эксперта. Во-первых, Лига не участвовала в разработке проектов Конвенций в отличие от национальных обществ Красного Креста, отдельные из которых были представлены в правительственных делегациях. Во-вторых, МККК опасался, что такое уравнивание в статусе обоих учреждений создаст путаницу и поставит под вопрос распределение полномочий между ними, которое незадолго до этого было подтверждено XVII Конференцией. Однако эти опасения не получили конкретного выражения, поскольку обоим учреждениям удалось договориться о линии поведения, позволяющей избежать такой путаницы.

77 Conférence diplomatique de 1949. Sténogrammes de la reunion des chefs de délégation, séance du 20 avril 1949 — Bibliothèque du CICR — 341.33/42-1. Протокол заседания Президентского совета от 21 апреля 1949 г., Архив МККК.

были едины в мнении, что это во многом облегчит работу Конференции, и предложение об этом официально приняли на пленарном заседании 21 апреля. В приглашении, направленном МККК, Макс Петипьер писал, что, приняв такое решение, «Конференция хотела также отметить чрезвычайно важную роль, сыгранную Международным Комитетом Красного Креста в подготовке проектов конвенций»[78].

МККК принял приглашение и назначил экспертами профессора Женевского университета и члена МККК Поля Карри, заместителя директора Жана Пикте, заведующего юридическим отделом Клода Пийу и сотрудника юридического отдела Рене-Жана Вильгельма. Именно им на XVII Конференции было поручено прокомментировать проекты конвенций. МККК оставил за собой право время от времени обращаться к другим своим членам и дирекции, если того потребует рассмотрение той или иной обсуждаемой проблемы либо характер рассматриваемой темы[79]. Впоследствии в состав постоянной делегации МККК вошел советник Фредерик Сиорде. Таким образом, на протяжении всей Конференции у МККК была возможность через своих делегатов выступать по вынесенным на обсуждение темам, комментировать тексты, одобренные в Стокгольме, и напоминать о гуманитарных принципах Красного Креста.

Проекты конвенций, одобренные на XVII Конференции, были приняты в качестве единственной основы для работы Дипломатической конференции[80]. Хотя они и подверглись постатейному пересмотру, их структура осталась практически неизменной.

Порядок работы Конференции был следующим: сначала проекты конвенций тщательно анализировались специально учрежденными для этого четырьмя главными комиссиями, а также созданными ими подкомиссиями и рабочими группами. Комиссия I, которая провела 39 заседаний, занималась пересмотром Конвенции о раненых и больных и Морской конвенции, Комиссия II (36 заседаний) пересматривала Конвенцию о военнопленных, а Комиссия III (51 заседание) разрабатывала новую конвенцию о гражданских лицах. Комиссия IV, так называемая Смешанная комиссия (13 заседаний), состояла из представителей

78 Письмо Макса Петипьера в МККК от 21 апреля 1949 г. Архив МККК — CR 221.

79 Письмо Пауля Рюггера председателю Дипломатической конференции Максу Петипьеру от 25 апреля 1949 г., Архив МККК — CR 221. Протокол заседания МККК от 25 мая 1949 г., Архив МККК.

80 Actes 1949, I, Compte rendu de la 2e séance plénière, p. 14.

трех первых комиссий. Она работала над статьями, общими для всех конвенций.

Затем проекты передавались в Координационную комиссию, задача которой состояла в том, чтобы рассматривать выводы, представленные четырьмя главными комиссиями, и выявлять случаи разночтений, а также в Редакционный комитет. Наконец, проекты представлялись на рассмотрение Пленарной ассамблеи, которая 21 июля приступила к последнему чтению (7 заседаний с 21 апреля по 25 мая и 30 после 21 июля)[81].

По различным свидетельствам, уровень подготовки Дипломатической конференции был беспрецедентно высоким[82]. И все же потребовались четыре месяца непрерывных заседаний. В то время продолжительность Конференции, длившейся гораздо дольше предусмотренного срока, вызывала удивление[83]. Однако все признавали, что проходила она в благоприятной для работы атмосфере. Действительно, эта кажущаяся медлительность объяснялась пониманием делегатами того факта, что действенность конвенций будет зависеть от их универсальности. Прежде чем вынести тот или иной вопрос на голосование для принятия решения большинством голосов, делегаты старались составить документы таким образом, чтобы они получили максимально широкую поддержку. По завершении встречи Фредерик Сиорде подчеркнул, что «Дипломатическая конференция в Женеве вселила надежду во всех, кто в ней участвовал». Он сказал также: «Редко случается, чтобы Конференция, в которой участвует столько стран и которая длится многие недели, с таким упорством и терпением добивалась и добилась приемлемого для всех выражения их намерений. Нечасто среди дипломатических представителей стольких стран, придерживающихся противоположных

81 Записка Ф. Сиорде в Президентский совет от 26 апреля 1949 г., Архив МККК — CR 221. Règlement de la Conférence diplomatique, Actes 1949, I, pp. 181–188. «La Conférence diplomatique de Genève». — RICR, nº 365, mai 1949, pp. 325–327. *Paul de La Pradelle.* La Conférence diplomatique et les nouvelles Conventions de Genèe du 12 août 1949. Paris, Les Editions internationales, 1951, pp. 23–32.

82 *Paul de La Pradelle, supra* (примечание 81), p. 15. Письмо Макса Петипьера президенту МККК от 20 сентября 1949 г., Архив МККК — CR 254.

83 Однако эта продолжительность не кажется чрезмерной, если сравнить ее с временем, которое заняли четыре сессии Дипломатической конференции 1974–1977 гг. В общей сложности для принятия Дополнительных протоколов от 8 июня 1977 г. к Женевским конвенциям 1949 г. потребовалось более восьми месяцев. Правда, количество государств-участников практически удвоилось.

политических и идеологических концепций, а именно так обстоит дело в настоящее время, возникает дух товарищества и откровенной дискуссии, подобный тому, который был характерен для Дипломатической конференции в Женеве». В своей заключительной речи Макс Петипьер воздал должное доброй воле, проявленной делегатами: «Несмотря на объяснимые и иногда глубокие расхождения во мнениях, мы смогли работать конструктивно. И достичь этого удалось, потому что вы проявили инициативу и понимание и старались совместить веру в справедливость предлагаемых вами решений с искренним стремлением добиться осуществления целей Конференции»[84].

Плодом этих усилий стали окончательные редакции текстов следующих четырех Конвенций, которые были приняты на 36 заседании пленарной Ассамблеи[85]:

- Женевская конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях (Конвенция I). Принята 47 голосами при отсутствии проголосовавших «против» и одном воздержавшемся (Израиль);
- Женевская конвенция об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море (Конвенция II). Принята 48 голосами при отсутствии проголосовавших «против» и одном воздержавшемся (Израиль);
- Женевская конвенция об обращении с военнопленными (Конвенция III). Принята единогласно 49 делегациями, участвовавшими в голосовании;
- Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны (Конвенция IV). Принята 47 голосами при отсутствии проголосовавших «против» и двух воздержавшихся (Бирма и Израиль)[86].

84 «La Conference diplomatique de Genève». — RICR, n° 367, juillet 1949, pp. 475–476 et RICR, n° 368, aout 1949, p. 556. Actes 1949, II B, Compte rendu de la 37e séance plénière, p. 530. Заинтересованным читателям, которым хотелось бы больше узнать о позициях, занятых на Дипломатической конференции различными государствами, рекомендуем обратиться к книге *Geoffrey Best.* War and Law since 1945. Oxford, Clarendon Press, 1994, в частности с. 80 и следующие.

85 Actes 1949, II B, Compte rendu de la 36e seance pleniere, pp. 521–522.

86 Излагая мотивы, израильская делегация заявила, что воздержалась от голосования из-за редакции положений, касающихся отличительного знака, в Конвенциях I, II и IV (также см. ниже, с. 117–119). Бирманская делегация воздержалась при голосовании по Конвенции о гражданских лицах, чтобы выразить свое несогласие с тем, что в международных конвенциях затрагиваются вопросы, относящиеся к внутренней компетенции

Все четыре Конвенции датированы 12 августа 1949 г., то есть днем подписания Заключительного акта Дипломатической конференции, к которому прилагались аутентичные тексты Конвенций, а также одиннадцать резолюций, принятых Конференцией, в том числе три, касавшиеся МККК. Две из них наделяли его полномочиями; это резолюция 3, о разработке типового соглашения о порядке задержания медицинского персонала и организации смен, и резолюция 9, посвященная введению для военнопленных ряда типовых телеграфных сообщений. Наконец, в резолюции 11 Конференция заявила о том, что «признает необходимость предоставления Международному Комитету Красного Креста регулярной финансовой поддержки»[87].

12 августа состоялось последнее заседание Дипломатической конференции, на котором полномочные представители 59 государств подписали Заключительный акт[88].

Затем 16 делегаций подписали все четыре новые Конвенции, две делегации[89] подписали три Конвенции, а остальным была предоставлена возможность сделать это в течение шести месяцев.

Действительно, в конце Дипломатической конференции несколько делегаций заявили о своей готовности немедленно подписать Женевские конвенции, другие же запросили дополнительный срок, чтобы дать возможность правительствам их стран еще раз проанализировать документы. Поэтому было решено провести две официальные церемонии подписания: одну — 12 августа, на заключительном заседании, а другую — 8 декабря 1949 г.

Для второй церемонии подписания[90] во Дворец Генерального совета был перевезен знаменитый «алабамский» стол, на котором была подписана первая Женевская конвенция 1864 г. На этой церемонии 27 делегаций подписали Конвенцию I, 28 — Конвенцию II[91], 27 — Конвенцию III и 27 — Конвенцию IV[92].

государства. По ее мнению, подобные положения противоречат принципам Организации Объединенных Наций и международного права.

87 Actes 1949, I, pp. 355–356.

88 Actes 1949, II B, Compte rendu de la 37e séance plénière, pp. 529–533.

89 Делегация США подписала три первые Конвенции, а делегация Австрии — Конвенции I, III и IV.

90 Actes 1949, II B, cérémonie de signature, pp. 537–542.

91 В том числе Австрия.

92 Среди подписавших были США, не было Цейлона, который подписал только первые три Конвенции.

Книга для подписей осталась открытой в Федеральном политическом департаменте в Берне до 12 февраля 1950 г. К тому дню число стран, подписавших первые три Конвенции, достигло 61[93], а тех, которые подписали Конвенцию IV, — 60. Среди них были Китай, Франция, Великобритания и СССР.

Конвенции подписали все государства, направившие на Дипломатическую конференцию своих полномочных представителей, за исключением Бирмы, Коста-Рики и Таиланда. К подписавшим следует добавить еще два государства — Польшу и Югославию, которые были представлены наблюдателями. Наконец, Конвенции подписали и три государства, не участвовавшие в Дипломатической конференции, — Филиппины, Парагвай и Цейлон[94].

Женевские конвенции вступили в силу 21 октября 1950 г., то есть через шесть месяцев после сдачи на хранение двух первых ратификационных грамот. Первой их ратифицировала Швейцария 31 марта 1950 г., а 21 апреля за ней последовала Югославия.

93 Австрия, Австралия, Народная Республика Албания, Аргентина, Афганистан, Белорусская Советская Социалистическая Республика, Бельгия, Народная Республика Болгария, Боливия, Бразилия, Великобритания, Венгерская Народная Республика, Венесуэла, Гватемала, Греция, Дания, Египет, Израиль, Индия, Иран, Республика Ирландия, Испания, Италия, Канада, Китай, Колумбия, Куба, Ливан, Лихтенштейн, Люксембург, Мексика, Монако, Нидерланды, Никарагуа, Новая Зеландия, Норвегия, Пакистан, Парагвай, Перу, Польша, Португалия, Народная Республика Румыния, Сальвадор, Святейший Престол, Сирия, Соединенные Штаты Америки, СССР, Турция, Украинская Советская Социалистическая Республика, Уругвай, Филиппины, Финляндия, Франция, Цейлон, Чехословакия, Чили, Швейцария, Швеция, Эквадор, Эфиопия, Народная Федеративная Республика Югославия. Actes 1949, II B, pp. 530, 538–539, 545.

94 Для сравнения: в 1949 г. в ООН насчитывалось 58 государств-членов.