

Правовые основы регулирования вооруженного конфликта немеждународного характера

Николай Остроухов

Процесс кодификации и прогрессивного развития норм международного права, призванных регулировать отношения, порождаемые ситуацией внутреннего вооруженного конфликта, с известной долей условности можно разделить на три основных этапа.

Начало первого этапа связано с гражданской войной в Испании (1936–1939 гг.).

С военно-технической точки зрения характерной особенностью этой войны явилось использование в беспрецедентных по тем временам масштабах боевой авиации (главным образом немцами и итальянцами) в качестве важнейшего средства ведения боевых действий. Гражданская война в Испании была наиболее крупным вооруженным конфликтом перед Второй мировой войной.

Общая протяженность линии фронта составила 2000 км, численность вооруженных сил с обеих сторон достигла 2 млн. чел.

За период военных действий было осуществлено 6 компаний, проведено с обеих сторон 4 фронтовых и десятки армейских операций.

Вследствие бомбардировок и обстрелов населенных пунктов, массовых расстрелов мирных жителей общие потери достигли 1 млн. чел.

В связи с жестоким характером войны в Испании перед международным сообществом со всей остротой встала проблема международно-правового ограничения произвола воюющих сторон¹. Игнорировать конфликт было невозможно. Традиционным средством являлась трансформация внутреннего вооруженного конфликта в международный путем использования институ-

ОСТРОУХОВ Николай Викторович – кандидат юридических наук, 2-й Секретарь отдела новых вызовов (претензий) и угроз МИД России.

Ключевые слова: Женевские конвенции, Протокол II, вооруженный конфликт немеждународного характера, антиправительственная сторона, повстанцы, правительственные войска.

та “признания в качестве воюющей стороны”.

Однако испанское республиканское правительство не пошло на это, полагая, что этот шаг “узаконит” мятежников в международно-правовом плане. Аналогичной точки зрения фактически придерживался и Советский Союз. Что касается таких государств, как Франция, Великобритания, США, то они, как известно, решили придерживаться принципа невмешательства. Более того, в Лондоне считали, что признание в качестве “воюющей стороны” вообще не может быть использовано в случае с войной в Испании, поскольку этот институт не может применяться в ситуации, когда вследствие незаконного вмешательства иностранных государств боевые действия в Испании утратили характер чисто гражданской войны².

Как известно, 2 августа 1936 г. французское правительство Леона Блюма выступило с предложением подписать соглашение о “невмешательстве” в испанские дела. 27 европейских государств подписали данное Соглашение среди них: Франция, Англия, Италия, Германия, СССР, Турция, и т.д. Участники Соглашения о “невмешательстве” в испанские дела брали на себя обязательство не прибегать к праву оказания помощи (кроме гуманитарной) ни законному правительству, ни мятежникам (во главе с генералом Франко), запрещая экспорт и транзит оружия и военных материалов в Испанию.

В сущности политика “невмешательства” в войну в Испании при условии ее строгого соблюдения была до известной степени правильной. Правда, Испанская Республика лишалась законных прав приобретать оружие за границей, но и мятежники без помощи извне неизбежно потерпели бы поражение. Но как свидетельствует история,

политика “невмешательства” оказалась ширмой, прикрывающей итало-германскую интервенцию в Испанию.

В нарушение своих обязательств по Соглашению о невмешательстве и норм международного права Германия, Италия и ряд других стран оказывали военную помощь мятежникам и в июне 1937 г. фактически признавали франкистов воюющей стороной.

На этот конфликт было распространено действие ряда норм, которые обычно обязаны были применять участники межгосударственных вооруженных конфликтов.

Как следствие этого франкисты остались для республиканского правительства бунтовщиками, подлежащими уголовному преследованию. Вместе с тем, они обязаны были взять на себя некоторые международно-правовые обязательства. Речь идет, в первую очередь, об обычных нормах по защите гражданского населения. При этом уже тогда существовало убеждение, что такого рода нормы должны действовать и соблюдаться в любых внутренних вооруженных конфликтах, подобных гражданской войне в Испании².

Таким образом, гражданская война в Испании явилась своеобразным поворотным пунктом в международно-правовом подходе к ситуации внутреннего вооруженного конфликта. Именно в этот период во многом, было, положено начало выделению его в качестве самостоятельного объекта международно-правового регулирования и исследования.

Второй этап начался в 1949 г., когда по инициативе Международного Комитета Красного Креста (МККК) международное сообщество приступило к пересмотру обширного массива международно-правовых норм, применяемых в период международных вооруженных конфликтов и касающихся, прежде всего, защиты жертв таких конфликтов

(раненых, больных, военнопленных, гражданского населения и др.).

Вначале существовала идея распространить сферу действия конвенций, которые предполагалось принять, и на ситуации внутренних вооруженных конфликтов. Однако когда МККК выступил на конференции в Женеве с этим предложением, оно вызвало весьма неоднозначную реакцию со стороны различных государств, принимавших участие в работе Женевской конференции 1949 г.

Одна группа государств (Норвегия, Дания, Мексика, страны Восточной Европы) поддержала инициативу МККК.

Другая группа стран решительно выступила против, мотивируя свою позицию заботой о сохранении государственного суверенитета и обеспечении национальной безопасности. Правда, некоторые из них готовы были принять предложение МККК при условии, что будущие конвенции будут применяться к внутренним вооруженным конфликтам лишь в том случае, когда законное правительство признает за восставшими статус воюющей стороны.

Подобную позицию занимали, в частности, Бирма (Союз Мьянмы), Великобритания, Греция, Австралия и некоторые другие страны.

Наконец, группа государств, в которую входили Франция, Испания, США и др., готова была согласиться с предложением МККК при определенных оговорках. Они считали, что конвенции о защите жертв войны могли применяться к случаям внутренних вооруженных конфликтов, если восставшие представляют собой организованную группу лиц, контролирующую часть государственной территории, а также соблюдающих соответствующие принципы и нормы международного права³.

Результатом компромисса между указанными группами государств стала ст. 3, общая для всех четырех конвенций о защите жертв войны, принятых в 1949 г. на Женевской конференции. Другими словами, участники конференции не оставили без внимания проблему внутреннего вооруженного конфликта и, приняв указанную статью, продолжили то, что в известной мере было начато в конце 30-х годов.

Действительно, ст. 3 содержит лишь ряд принципов и норм гуманитарного характера, которые необходимо соблюдать участникам внутреннего вооруженного конфликта:

– *во-первых*, должно иметь место открытое вооруженное столкновение между организованными вооруженными силами. Внутренние беспорядки и напряженность, характеризующиеся отдельными или спорадическими (единичными, проявляющимися от случая к случаю) актами насилия, не являются вооруженным конфликтом с точки зрения права, даже если правительство вынуждено восстанавливать правопорядок с помощью вооруженных сил;

– *во-вторых*, сторонами конфликта являются вооруженные силы.

Однако ст. 3 Женевской конвенции 1949 г. не раскрывает понятия "вооруженные силы". Вместе с тем, как минимум, они должны иметь во главе единое ответственное командование, подчиняться внутренней дисциплине;

– *в-третьих*, конфликт происходит между вооруженными силами на территории одного государства.

Ст. 3 не закрепляет норм, касающихся порядка ведения боевых действий, она не предоставляет статуса законного комбатанта восставшим. Таким образом, за исключением ст. 3, положения четырех Женевских конвенций о защите жертв войны, принятых в 1949 г., применяться в ситуации внут-

ренного вооруженного конфликта не могли.

Третий этап связан с работой дипломатической конференции по подтверждению и развитию международного гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов, которая проходила в Женеве (1974 –1977 гг.)⁴.

Итогом работы указанной конференции явились два дополнительных протокола к Женевским конвенциям о защите жертв войны 1949 г.

Один из этих протоколов специально посвящен защите жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера: Дополнительный протокол к Женевским конвенциям 1949 г., касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (Протокол II), который закрепил понятие и определил критерии, характеризующие вооруженный конфликт немеждународного характера (ВКНМХ), отличающие его от международного вооруженного конфликта, от случаев нарушения внутреннего порядка и возникновения обстановки внутренней напряженности⁵.

В соответствии со ст. 1 Протокола II под ВКНМХ понимаются все, не подпадающие под действие ст. 1 Протокола I вооруженные конфликты, происходящие на территории какого-либо государства, между его вооруженными силами или другими организованными вооруженными группами, которые, находясь под ответственным командованием, осуществляют такой контроль над частью его территории, который позволяет им осуществлять непрерывные и согласованные военные действия и применять положения Протокола II.

П. 2 ст. 1 Протокола II не дает определения нарушений внутреннего порядка и обстановки внутренней напряженности. Какое-либо их определение отсутствует и в других международно-правовых документах. Существуют лишь описания внутренних беспорядков и внутренней напряженности⁶.

Так, к случаям нарушения внутреннего порядка относятся ситуации, в которых существует противостояние внутри страны, характеризующееся определенной степенью серьезности или продолжительности и актами насилия, которые могут принимать различные формы: от спонтанного зарождения акций протеста до борьбы между организованными группами. В таких ситуациях, которые не обязательно перерастают в открытую борьбу, власти прибегают к использованию сил правопорядка или даже вооруженных сил, чтобы восстановить порядок внутри страны.

Ситуации внутренней напряженности могут характеризоваться следующими признаками: неповиновение властям, шествия, демонстрации, провокационные заявления, а также неорганизованные вооруженные столкновения.

А.Эйде предлагает понимать под “внутренними беспорядками и напряженностью... все конфликтные ситуации внутри той или иной страны, достаточно серьезные в плане порождения острых гуманитарных проблем, особенно в силу того, что они ведут к физическому насилию и ограничению свободы, независимо от того, используются ли вооруженные силы или нет”⁷.

В правовой литературе правомерно поднимаются два основных вопроса:

– *во-первых* в какой момент та или иная ситуация уже отвечает условиям поддержания правопорядка и перерастает в вооруженный конфликт?

– *Во-вторых*, кто, согласно положениям Дополнительного Протокола II определяет, когда эта “грань” превышена⁸.

Сложность ответа на первый вопрос (особенно если учесть, что и беспорядки могут сопровождаться применением оружия их участниками) обусловлена отсутствием на сегодняшний день общепризнанного эффективно действующего механизма как на внутривнутригосударственном уровне, так и в международном масштабе, который

позволял бы своевременно и объективно определить переход беспорядков в качественно новое состояние, то есть во внутренний вооруженный конфликт. Выработка объективных критериев и процедур для решения таких вопросов – задачи немаловажные как в сфере международного, так и внутригосударственного права.

В доктрине международного права высказываются соображения, смысл которых сводится к тому, что упомянутую “грань” определяет само государство, так как противоборство имеет место между “...суверенным государством и его собственными гражданами, – отмечает М.Беджауи, – и одной из основополагающих атрибутивных функций государств является поддержание правопорядка. Эта задача рассматривается государством в качестве его собственной, ни с кем более не разделяемой прерогативы”⁷⁷.

Однако “поведение” государства по поддержанию правопорядка может быть различным, в зависимости от конкретных причин.

Например, пишет Марион Харрофф-Тавель: “нарушения внутреннего порядка могут иметь место, когда государство не вмешивается с целью восстановления порядка. Нарушения порядка принимают иногда форму столкновений между группировками, когда государство непосредственно не участвует в этих нарушениях”⁷⁹.

В настоящее время большой проблемой для многих стран являются также выступления молодежи, студенчества.

А.Эйде также рассматривает эту проблему, выделяя данные явления в одну из категорий внутреннего конфликта: “протесты молодежи, порождаемые чувством разочарования и безысходности, а также глубоким недовольством властями, но не выливающиеся ни в социальные революции, ни в расовые или этнические столкновения”⁷⁷.

Вместе с тем, нарушения внутреннего порядка, прежде квалифицируемые как “столкновения, имеющие в некотором роде значительный и продолжительный характер”, могут быть непродолжительными или хроническими и порождать гуманитарные проблемы продолжительного характера.

Представляется, что решение второго вопроса должно связываться с исключительной компетенцией государства, на территории которого имеют место рассматриваемые нами ситуации. Но, в отдельных случаях (прежде всего, когда они представляют собой реальную угрозу международному миру и безопасности и, таким образом, затрагивают интересы государств определенного региона или всего международного сообщества в целом) должны существовать возможности для привлечения третьей стороны, в качестве которой может выступать ООН, региональная организация или уполномоченный на то орган.

Таким образом, внутренние беспорядки характеризуются серьезным нарушением порядка в стране в результате насильственных действий, которые, тем не менее, не приобретают характера вооруженного конфликта. Это, например, беспорядки, когда отдельные лица или группы лиц открыто выражают протест, недовольство или предъявляют свои требования. Здесь речь может идти также о борьбе отдельных группировок между собой или против существующей власти⁵.

В этом отношении важно отметить, что внутренние беспорядки создаются в любом случае состоянии внутренней напряженности, независимо от того, что послужило первопричиной их зарождения. Безусловно, не все события, связанные с внутренней напряженностью приводят к возникновению ВКНМХ.

Протокол II закрепил черты, характеризующие ВКНМХ (которые и отличаются состоянием внутренней напряженности от внутреннего вооруженного конфликта):

а) сторонами, противостоящими друг другу, являются вооруженные силы законного правительства, антиправительственные вооруженные силы, организованные вооруженные группы;

б) организованные вооруженные группы и антиправительственные вооруженные силы должны иметь ответственное командование;

в) антиправительственные вооруженные силы должны осуществлять контроль над частью территории государства;

г) антиправительственные вооруженные силы должны вести непрерывные и согласованные военные действия;

д) антиправительственные вооруженные силы должны соблюдать положения Протокола II.

Непрерывность военных действий означает, что они не должны иметь спорадический (разовый, исключительно не постоянный) характер. Военные действия должны быть задуманы и спланированы организованными вооруженными группами. Признаком непрерывных военных действий является также наличие фронтов, армий, других подразделений, которые выполняя приказ ведут боевые действия.

Может возникнуть ситуация при которой в ходе ВКНМХ вооруженные формирования применяют в своих действиях тактику и методы партизанской войны: рейдовые операции, диверсии на коммуникациях и военных объектах, засады, минирование участков ме-

стности, которые не всегда носят систематический характер и соответствуют твердому плану действий.

Возникает вопрос: можно ли такие действия с точки зрения Протокола II считать имеющими непрерывный характер? И не будет ли считаться использование повстанцами в своих действиях партизанских методов ведения борьбы как ведение партизанской войны со всеми вытекающими из этого международно-правовыми последствиями?

Думается, партизанскую борьбу как составную часть национально-освободительной войны ни в коем случае не нужно путать с применением тактики и методов партизанской войны в ВКНМХ. Применение повстанцами в своих действиях тактики и методов партизанской войны отнюдь не наделяет их каким-либо международно-правовым статусом.

Способность применять протокол является основным критерием, который вобрал в себя все положения вышеперечисленных критериев ВКНМХ. Повстанцы, находясь под ответственным командованием, должны осуществлять такой контроль над частью территории государства, который позволял бы им осуществлять непрерывные и согласованные военные действия, и при этом применять положения Протокола II*.

Фактическое, реальное наличие всех вышеперечисленных критериев наделяет повстанцев всем необходимым (минимальной инфраструктурой) для того, чтобы они имели возможность (или были способны) применять положения Протокола II 1977 г.

Однако международное гуманитарное право, применяемое в период

* Применять протокол означает, в частности, ухаживать за ранеными и больными; в случае задержания лиц противной стороны соответствующим образом обращаться с ними, как это предусмотрено в ст. 4 и 5 Протокола II.

ВКНМХ, проводит некоторое различие между способностью и возможностью применять Протокол II 1977 г.

В частности, Протокол II 1977 г. выделил абсолютные обязательства, которые должны выполняться при любых обстоятельствах, и обязательства, которые должны выполняться по мере возможности.

Возможны случаи, когда повстанцы обладают способностью применять положения Протокола II 1977 г., то есть у них теоретически созданы все необходимые элементы инфраструктуры, но нет возможности их выполнять. Например, может оказаться, что нельзя будет по объективным причинам разместить задержанных в месте, расположенном вне зоны боевых действий, или эвакуировать их, однако в любом случае сохраняется обязательство защищать их, то есть запрещается сознательно подвергать заключенных опасности (во время бомбардировки заключенные, как и их охрана, должны иметь возможность укрыться в убежищах и не должны содержаться там, где они подвергаются значительно большей опасности).

Таким образом, ВКНМХ является вооруженным конфликтом, происходящим на территории какого-либо государства, между его вооруженными силами, антиправительственными вооруженными формированиями и другими организованными вооруженными группами, либо между организованными вооруженными группами, которые, находясь под ответственным командованием, осуществляют контроль над частью территории этого государства, позволяющий им вести непрерывные и согласованные военные действия и применять положения Протокола II 1977 г. и ст. 3 Женевской конвенции 1949 г.

Дополнительная часть этого определения (организованные вооруженные группы) касается тех ситуаций, когда в ВКНМХ сторонами, противостоящими друг другу, являются только эти группы, когда правительственные воору-

женные силы либо отсутствуют вообще вследствие падения правительства, либо не встали на ту или иную сторону и находятся между противоборствующими группировками и ситуацию в стране не контролируют¹⁰.

В случае если на территории какого-либо государства возникнет вооруженный конфликт, отвечающий всем критериям Протокола II и представляющий угрозу национальной безопасности суверенного государства, ни один международный орган не компетентен устанавливать, что Протокол II 1977 г. или (и) ст. 3 Женевской конвенции 1949 г. должны применяться в том или ином конкретном случае. Вопрос об их применении во многом будет зависеть от позиции конкретного государства.

Не меньшую трудность представляют проблемы правового урегулирования ВКНМХ.

По мнению В.В.Алешина, здесь следует выделить несколько ситуаций:

– Первая ситуация – это победа правительственных вооруженных сил над отрядами вооруженной оппозиции, наведение правопорядка и восстановление законных органов власти. Такое разрешение внутреннего конфликта повышает авторитет и силу высших органов государственной власти внутри страны и на международной арене.

– Вторая ситуация связана с ведением мирных переговоров с антиправительственными вооруженными отрядами, в случае когда правительственные силы не в состоянии на данный период разгромить или разоружить отряды оппозиции¹¹.

Так, урегулирование внутреннего вооруженного конфликта в Шри-Ланке объясняется изменением международной ситуации после сентябрьских терактов 2001 г. в США. Ряд стран, в том числе США, объявили ТОТИ террористической организацией. После принятия 28 сентября 2001 г. резолюции № 1373 СБ ООН, направленной

на содействие предотвращению и пресечению террористических актов, ряд государств приняли решение заморозить принадлежащие тамилам счета, использовавшиеся для финансирования ТОТИ. При активном участии США и Норвегии в сентябре 2002 г. в Таиланде состоялись мирные переговоры.

Важнейшим результатом переговоров стало возможное согласие ТОТИ на автономный статус населенных тамилами районов в составе Шри-Ланке.

Однако в 2003 г. сторонам не удалось прийти к соглашению по проблеме разоружения ТОТИ. Руководство ТОТИ увязало вопросы разоружения с поиском политического решения конфликта.

Специалисты отмечают, что главной проблемой мирного урегулирования остается подключение ТОТИ к нормальному политическому процессу^{11,12}.

Мирное урегулирование внутреннего вооруженного конфликта в Демократической республике Конго (ДРК) было инициировано правительством ДРК.

Особенность этого конфликта заключается в том, что в нем принимают участие целый ряд сил и группировок. Правительственные силы ведут борьбу с рядом повстанческих группировок, которые в свою очередь воюют между собой. Более того, вооруженная борьба идет между различными направлениями внутри той или иной повстанческой группировки.

Военную помощь правительству ДРК оказывают Ангола, Намибия и Зимбабве. Ряд повстанческих группировок получает военную помощь со стороны соседних государств. Движение за освобождение Конго (ДОК) действует на северо-востоке страны и пользуется поддержкой Уганды.

Зона активности Конголезского объединения за демократию – Освободительного движения Конго (КОД-ОД), пользующегося поддержкой со стороны Руанды, охватывает центральные, восточные и юго-восточные районы страны.

В заключение статьи отметим, что нормы дополнительного протокола (Протокол II) к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающиеся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера, применяются исключи-

В 2002 г. на территории Южной Африки при посредничестве Генерального секретаря ООН состоялось заседание Межконголезского диалога с участием заинтересованных сторон. На переговорах сторонам конфликта удалось сблизить свои позиции по ряду важных вопросов.

17 декабря 2002 г. в Претории конфликтующие стороны подписали Всеобщее и всеобъемлющее соглашение о переходном периоде в ДРК. Соглашение предусматривает создание такой системы государственной власти, при которой все стороны конфликта и оппозиционные политические группировки были бы представлены либо в структурах исполнительной власти, либо в двухпалатном парламенте.

По окончании переходного периода должно быть избрано новое правительство страны.

В течении 2002 г. продолжался вывод с территории ДРК иностранных войск и наблюдатели ООН подтвердили полный вывод сил Анголы, Бурунди, Намибии и Зимбабве.

ДРК и Руанда заключили соглашение о выводе руандийских сил с территории ДРК в обмен на взятое на себя обязательство разоружить вооруженные группировки хуту вдоль границы с Руандой и прекратить поддержку группировок хуту в самой ДРК¹².

В.В.Алешин отмечает, что следует согласиться со специалистами в сфере регулирования вооруженных конфликтов, что одним из импульсов к урегулированию внутренних вооруженных конфликтов послужили события 11 сентября 2001 г. в США, которые заставили международное сообщество и правительства отдельных государств пересмотреть ранее существовавшие взгляды и искать новые взаимоприемлемые условия и направления для разрешения внутренних вооруженных конфликтов¹¹.

тельно к случаям внутреннего вооруженного конфликта и не распространяются на различные случаи внутренней напряженности и социального противостояния.

Такие случаи подлежат регулированию нормами национального права.

Примечания

- ¹ Локальные войны: история и современность. М., 1981. С. 72.
- ² *Cassese A.* La guerre civil et le droit international // *Revue General de droit international public.* 1986. No.2. P. 560, 561.
- ³ Final Record of the Diplomatic Conference of Geneva of 1949; 4 vols. Bern, Federal Political Department, 1949. P. 387.
- ⁴ *Блищенко И.П.* Дополнительный протокол о немеждународном вооруженном конфликте 1977 г. и проблема беженцев // *Московский журнал международного права.* Спецвыпуск. 1998. Декабрь. С. 92–93.
- ⁵ *Остроухов Н.В.* Международно-правовые проблемы разрешения вооруженных конфликтов на постсоветском пространстве. Дисс. на соиск. уч. ст. к.ю.н. М., 2005. С. 91, 96.
- ⁶ Комментарий к Дополнительному протоколу к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающемуся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера. МККК, 1998. С. 66–69.
- ⁷ Современные войны (гуманитарные проблемы). М., 1990. С. 36, 39.
- ⁸ *Чехарнин Ю.Б.* Международно-правовая оценка внутренних конфликтов (аналитическое исследование). М., 1989. С.13.
- ⁹ *Марион Харрофф-Тавель.* Деятельность Международного Комитета Красного Креста в обстановке насилия внутри страны. МККК, 1995. С. 16.
- ¹⁰ Правовая основа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации / Под ред. проф. А.В.Опалева. М.: ЮНИТИ. С. 494.
- ¹¹ *Алешин В.В.* Международное право вооруженных конфликтов. М.: Юрлитинформ, 2007. С. 66, 68.
- ¹² Ежегодник СИПРИ. Вооружения, разоружение и международная безопасность. М.: Наука, 2004. С. 120–123.

**Подписка на 2010 г.
на журнал “Обозреватель – Observer”
в каталоге «Газеты и журналы»
агентства «РОСПЕЧАТЬ»:
47653 — на 6 месяцев**