

Конвенция по кассетным боеприпасам

9 August 2012
Russian
Original: English

Третье Совещание государств-участников

Осло, 11–14 сентября 2012 года

Пункт 10 предварительной повестки дня

Общее действие и состояние Конвенции

Укрепление международного гуманитарного права

Представлено Председателем*

Третье Совещание государств – участников (СГУ-3) ККБ проводится в Осло в сентябре 2012 года. СГУ-1 и СГУ-2 проводились в двух государствах, серьезно затронутых проблемой кассетных боеприпасов, и они, соответственно, были сфокусированы на осуществлении практических обязательств по Конвенции. Помимо сохранения этой важнейшей направленности, Норвегия как Председатель СГУ-3 желает сделать дополнительный акцент на Конвенции как вкладе в усиление защиты гражданских лиц и, соответственно, в укрепление системы международного гуманитарного права.

Общий контекст

1. Последствия и долгосрочное воздействие Конвенции, обусловленные ее функционированием как *превентивной меры* в силу ее вклада в укрепление системы международного гуманитарного права, менее заметны и менее ощутимы, чем положения по удалению остатков, уничтожению запасов и оказанию помощи жертвам. Выполнение закрепленных в Конвенции обязательств по очистке загрязненных районов и оказанию помощи жертвам кассетных боеприпасов имеет ключевое значение в плане предотвращения новых жертв и обеспечения прав пострадавших, но эти задачи ограничены по своему охвату, если их рассматривать в глобальной перспективе. Число государств, серьезно затронутых кассетными боеприпасами, сравнительно невелико, и во многих из них разработаны надлежащие программы для решения проблемы загрязнения. Обязательства по уничтожению запасов требуют значительных усилий со стороны тех государства-участников, которые обладают крупными запасами, и это будет иметь кардинальное значение для предотвращения новых жертв.
2. Задача проверки эффективности ККБ в качестве превентивной нормы может оказаться сложной, поскольку доказательством справедливости этого аргумента служит факт отсутствия. Вместе с тем, фактом является то, что кассет-

* Представлено с опозданием.



ные боеприпасы широко применялись в вооруженных конфликтах в годы, предшествовавшие принятию ККБ в 2008 году, и что после этого их применение значительно сократилось и, более того, стало предметом широкого осуждения. Таким образом, имеются признаки того, что ККБ составила определенный водораздел. Это дополнительно подтверждается реакциями сторон, предположительно применявших такое оружие, на утверждения о его применении, а также осуждением такого применения со стороны международного сообщества.

3. В долгосрочной перспективе сила ККБ заключается в том, что она вносит вклад в международную нормативную основу, обеспечивающую защиту гражданского населения от последствий вооруженных конфликтов, поскольку она запретила одну конкретную категорию оружия, которая еще несколько лет назад считалась приемлемым инструментом войны. Имеются разумные основания полагать, что в отсутствие ККБ применение кассетных боеприпасов стало бы приобретать все более широкий характер, а это имело бы пагубные последствия для гражданского населения в глобальном масштабе.

Почему акцент на международном гуманитарном праве?

4. СГУ-3 дает возможность изучить и усилить роль и влияние ККБ в рамках международной гуманитарной нормативной основы. Норвегия как Председатель СГУ-3 хотела бы сфокусировать внимание на возможностях использования опыта государств-участников и других заинтересованных сторон (в контексте осуществления Конвенции) для развития этой основы в ответ на существующие и новые угрозы для гражданского населения, затронутого вооруженными конфликтами, и для усиления защиты в условиях широкомасштабного вооруженного насилия в целом. Кроме того, Норвегия приветствовала бы дискуссии в целях выявления существующих и новых сопутствующих проблем, а также обсуждения возможностей использования подхода, основанного на гуманитарных последствиях, при проведении оценки полезности и приемлемости оружия. Норвегия хотела бы призвать все государства-участники и других участников СГУ-3 сосредоточить внимание на нормативных аспектах ККБ в своих заявлениях общего характера.

Гуманитарные цели прежде всего

5. Цель процесса Осло состояла в том, чтобы согласовать инструмент, который позволил бы реально изменить ситуацию с гуманитарной точки зрения: резко сократить число новых жертв, предотвратить распространение оружия и обеспечить помощь для выживших жертв и затронутых лиц и стран.

6. Эта цель имела последствия для характера определения кассетных боеприпасов в Конвенции. Определение было дано не с чисто технической точки зрения, с акцентом на конструкции, а на основе *воздействия*, рассматриваемого с гуманитарной точки зрения. Подход, *ориентированный на воздействие*, привел к выявлению двух основных проблем, связанных с кассетными боеприпасами: их неизбежное воздействие в ходе нападения в силу большого сплошного охвата и неизбежное воздействие невзорвавшихся суббоеприпасов после нападения. Эти элементы впоследствии были соответствующим образом учтены в определении кассетного боеприпаса в сочетании с запретом на применение, а также в обязательствах по очистке загрязненных районов и уничтожению запасов. Другие, менее ограничительные определения, основан-

ные на технических требованиях, были отвергнуты из-за того, что в них не учитывалась гуманитарная проблема.

ККБ как воплощение норм МГП

7. Последний пункт преамбулы в ККБ гласит:

"исходя из принципов и норм международного гуманитарного права, в частности принципа, согласно которому право сторон в вооруженном конфликте выбирать методы или средства ведения войны не является неограниченным, и норм, предусматривающих, что стороны в конфликте должны всегда проводить различие между гражданским населением и комбатантами, а также между гражданскими объектами и военными объектами и соответственно направлять свои действия только против военных объектов, что при проведении военных операций постоянно должна проявляться забота о том, чтобы щадить гражданское население, гражданских лиц и гражданские объекты, и что гражданское население и отдельные гражданские лица пользуются общей защитой от опасностей, возникающих в связи с военными операциями".

Главное обязательство по МГП для любой воюющей стороны состоит в том, чтобы всегда проводить различие между военными объектами и гражданскими объектами или лицами и подвергать нападению только военные объекты, т.е., иными словами, соблюдать *норму, требующую проведения различия*.

8. Дополнительный протокол I к Женевским конвенциям устанавливает нормы, которые более подробно определяют то, что влечет за собой обязательство проводить различие между военными целями и гражданскими объектами и лицами. Так, запрещено направлять нападения против гражданских лиц или объектов, а также осуществлять нападения неизбирательного характера. Нападением неизбирательного характера является, например, нападение, при котором применяются средства ведения военных действий (оружие или боеприпасы), которые не могут быть направлены на конкретные военные объекты. Норма, требующая проведения различия, составляет одно из главных обоснований для запрещения кассетных боеприпасов. Признание того, что общие нормы проведения различия в ДП-I являются недостаточными в плане предотвращения применения кассетных боеприпасов, послужило общей движущей силой для проведения переговоров и заключения ККБ. Была признана важность дальнейшей разработки МГП для удовлетворения потребности в конкретных нормах, касающихся определенных видов оружия и боеприпасов.

9. Дополнительный протокол I к Женевским конвенциям также устанавливает запрещение нападений, которые, как можно ожидать, повлекут за собой ущерб гражданским лицам в объеме, *чрезмерном* по отношению к конкретному и непосредственному военному преимуществу. Специфические особенности кассетных боеприпасов, оставляющих опасные невзорвавшиеся элементы на годы и десятилетия после нападения, имеют важное значение с точки зрения этого критерия соразмерности. Нападение, которое продолжает причинять ущерб в течение длительного времени *после* окончания конфликта, всегда представлялось бы "чрезмерным", поскольку такой ущерб не может обоснованно приравниваться к военному преимуществу.

10. Если гражданские лица гибнут или получают ранения в связи с вооруженным конфликтом, то это обусловлено как отсутствием конкретного закона, так и несоблюдением существующих норм. В этой связи, несмотря на выше-

упомянутые общие нормы МГП, некоторые виды оружия стали предметом отдельного запрещения. Это относится к химическому и биологическому оружию, противопехотным минам, кассетным боеприпасам, ослепляющим лазерам и не обнаруживаемым осколкам. Хотя при определенных обстоятельствах это оружие, пожалуй, и может применяться без нарушения норм, требующих проведения различия, признано, что риск запрещенного применения был бы очень большим, если бы это оружие входило в имеющиеся военные арсеналы.

11. Таким образом, ККБ обеспечила подтверждение и дальнейшее развитие общих принципов проведения различия и соразмерности и тем самым внесла вклад в реализацию гуманитарных норм. Статья 2 ККБ, содержащая определение кассетных боеприпасов, конкретно указывает на обоснование их запрещения, упоминая о неизбирательном воздействии, а также о рисках, порождаемых невзорвавшимися суббоеприпасами.

12. Мы приветствовали бы обсуждение вопроса о том, какой вклад внесла и будет вносить в будущем ККБ в укрепление и усиление норм МГП, касающихся проведения различия и соразмерности.

Расширение границ применения МГП

13. В вышеупомянутом положении статьи 2 ККБ, где указывается на риск, порождаемый невзорвавшимися суббоеприпасами, как на обоснование для запрещения, учитывается тот факт, что даже в ситуациях, когда МГП может больше не применяться, например в постконфликтных ситуациях, люди нуждаются в защите от последствий войны.

14. Кроме того, ККБ, как и некоторые другие договоры, ставящие вне закона оружие, которое не отвечает требованию проведения различия (такие как договоры о запрещении биологического и химического оружия и противопехотных мин), применяется согласно ее статье 1 при *любых обстоятельствах* вне зависимости от того, квалифицируется ситуация как вооруженный конфликт или нет. Это обеспечивает дополнительную защиту в ситуациях внутренних столкновений или беспорядков, когда не ясно, достигнут ли порог применения МГП, например в условиях широкомасштабного вооруженного насилия в недееспособных государствах.

15. Мы рекомендовали бы обсудить вопрос о том, имеет ли ККБ, поскольку она применяется при *любых обстоятельствах*, последствия для того, как можно было бы понимать и применять соответствующие нормы в других ситуациях, которые не квалифицируются как вооруженный конфликт, и если да, то в чем они выражаются.

Заключение

16. Хотя ключевыми элементами по-прежнему остаются практические меры по осуществлению, касающиеся удаления остатков, уничтожения запасов и оказания помощи жертвам, важно поместить Конвенцию в рамки нормативной основы МГП, частью которой она является. В этой связи государствам-участникам и другим участникам СГУ-3 рекомендуется обсудить, как можно было бы использовать ККБ для повышения внимания к указанным ключевым нормам МГП и как их можно было бы лучше применять.