

**КОНВЕНЦИЯ О ЗАПРЕЩЕНИИ ПРИМЕНЕНИЯ, НАКОПЛЕНИЯ ЗАПАСОВ,
ПРОИЗВОДСТВА И ПЕРЕДАЧИ ПРОТИВОПЕХОТНЫХ МИН И ОБ ИХ
УНИЧТОЖЕНИИ**

Стюарт Кейси-Маслин

Юрист-международник

*Редактор, специализирующийся в вопросах разминирования, издательства
“Landmine and Cluster Munition Monitor”, организация “Norwegian People’s Aid”*

**Контекст принятия Конвенции о запрещении применения, накопления запасов,
производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении
(Конвенция о запрещении противопехотных мин)**

Конвенция о запрещении противопехотных мин представляет собой международно-правовой документ, запрещающий разработку, производство, накопление запасов, передачу и применение противопехотных мин. Конвенция вступила в силу 1 марта 2009 года. Она стала итогом «Оттавского процесса», автономного переговорного договорного процесса вне рамок содействующих структур Организации Объединенных Наций, цель которого заключалась в том, чтобы запретить применение противопехотных мин. Процесс получил такое название, поскольку он был инициирован в Оттаве министром иностранных дел Канады в октябре 1996 года.

Несмотря на широко распространенную практику применения противопехотных мин по время второй мировой войны, в Женевских конвенциях 1949 года рассматривались только вопросы разминирования и в явно выраженной форме запрещалось принуждать военнопленных к разминированию. В середине 1970-х годов в ходе трех совещаний, созданных Международным комитетом Красного Креста (МККК) для обсуждения различных видов обычных вооружений как наземных мин (в общем), которые были идентифицированы как средство ведения боевых действий, требующее специальной правовой регламентации.

Возлагались надежды на то, что применение некоторых обычных видов вооружений будет конкретно ограничено дополнительными протоколами к Женевским конвенциям 1977 года, однако в конечном счете процесс достижения согласия успехом не увенчался и в следствие под эгидой Организации Объединенных Наций была созвана отдельная конференция для проведения переговоров, по специальному юридическому документу. В результате в 1980 году была принята Конвенция о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие, с поправкой от 21 декабря 2001 года (Конвенция о конкретных видах обычного оружия), один из протоколов к которой (Протокол II) регулирует вопросы, касающиеся «применения мин, минометов и других устройств».

В 1993 году усилилась озабоченность международной общественности по поводу влияния противопехотных мин на гражданское население во многих затронутых конфликтами районах, и Франция обратилась с призывом провести Конференцию по рассмотрению действия Конвенции. После трех летних сложных переговоров под эгидой Организации Объединенных Наций государства, участники Конвенции о конкретных видах обычного оружия приняли Протокол II с

поправками, который предусматривает более строгие контрольные меры в отношении применения и передачи противопехотных мин. Однако в дополненном Протоколе II 1996 года не предусматривался полный запрет, за введение которого выступали организации гражданского общества, Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций, МККК и растущее число правительств. На заседании, на котором был принят Протокол с поправками, Канада объявила о том, что она созывает совещание для обсуждения вопроса о введении международного запрета на применение противопехотных мин.

История переговоров

Международная конференция по вопросам стратегии «К глобальному запрету на противопехотные мины» (Оттавская конференция 1996 года) была проведена в столице Канады 3–5 октября 1996 года. На ее заключительной сессии тогдашний министр иностранных дел Ллойд Эксуорси призвал провести к концу 1997 года переговоры и подписать договор, юридически запрещающий применение противопехотных мин.

На Оттавской конференции 1996 года австрийская делегация уже имела первый проект конвенции о запрещении противопехотных мин, при этом она ссылаясь на него в своих комментариях, но не распространила его в официальном порядке. Проект лишь с незначительными изменениями, но уже под названием «австрийский проект текста», был распространен во всем мире в ноябре 1996 года. Для поддержки, того что теперь называлось «Оттавский процесс», была сформирована «основная группа» дружественно настроенных государств в составе на первоначальном этапе таких стран, как Австрия, Бельгия, Канада, Ирландия, Мексика, Нидерланды, Норвегия, Филиппины, Южная Африка и Швейцария.

К 1996 году Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций уже приняла ряд резолюций, касающихся вопроса о противопехотных минах. Призыв о введении моратория на экспорт противопехотных мин содержался в первом пункте постановляющей части резолюции 48/75 К, принятой без голосования 16 декабря 1993 года. 10 декабря 1996 года 155 голосами при 10 воздержавшихся, причем никто не голосовал против, была принята резолюция 51/45 S, авторами которой стали 115 государств. В первом параграфе ее постановляющей части к государствам обращается настоятельный призыв «активно работать над эффективным, имеющим обязательную юридическую силу международным соглашением о запрещении применения, накопления запасов, производства и поставок противопехотных наземных мин с целью как можно скорее завершить переговоры».

Совещание экспертов по тексту конвенции о запрещении противопехотных мин, которое состоялось в Вене, Австрия, 12–14 февраля 1997 года, дало государствам на первоначальном этапе возможность конкретно высказаться в отношении первого проекта конвенции, представленного Австрией. На основе полученных комментариев Австрия подготовила свой второй «предварительный» проект конвенции 7 марта 1997 года и распространила его среди членов основной группы. Работа над вторым австрийским проектом была завершена 14 марта 1997 года.

24–25 апреля 1997 года в Бонне состоялось Международное совещание экспертов по вопросу о возможных мерах контроля за запретом на применение противопехотных мин — вторая официальная встреча в связи с проведенной в 1996 году в Оттаве конференцией. Мнения государств по-прежнему расходились,

причем одни считали, что тщательный контроль имеет существенно важное значение для обеспечения любого соглашения эффективности, а другие отстаивали точку зрения о том, что предлагаемое соглашение по существу носит гуманитарный характер, и подчеркивали первостепенное значение установления четкой нормы, запрещающей применение противопехотных мин. 28 апреля 1997 года Австрия распространила свой третий проект среди членов основной группы, а после внесения изменений, которые, в частности, касались вопросов соблюдения, 14 мая 1997 года издала новый текст.

На Международной конференции по вопросу о глобальном запрещении применения противопехотных мин, состоявшейся в Брюсселе в июне 1997 года (Брюссельская конференция), был установлен порядок участия в предстоящей дипломатической конференции, а представленный Австрией третий проект официально идентифицирован как основа для переговоров. Девяносто семь из 156 государств, представленных на Брюссельской конференции, подписали Брюссельскую декларацию, в которой подтверждалось, что существенно важные элементы договора о запрещении противопехотных мин являются следующими: всеобъемлющий запрет на применение, накопление запасов, производство и передачу противопехотных мин; уничтожение всех запасов противопехотных мин и обезвреженных противопехотных мин; и международное сотрудничество и помощь в области разминирования в затрагиваемых странах. В Брюссельской декларации также содержалось указание на созыв дипломатической конференции для принятия договора и подтверждение того, что третий австрийский проект ляжет в основу переговоров на этой конференции.

Дипломатическая конференция по международному полному запрету противопехотных наземных мин (Ословская дипломатическая конференция), созданная Норвегией, открылась 1 сентября 1997 года, и ее председателем был избран Джейкоб Селеби, представитель Южной Африки на Конференции по разоружению в Женеве. Во время открытия Ословской дипломатической конференции делегаты минутой молчания почтили память принцессы Уэльской Дианы, которая активно участвовала в борьбе с применением противопехотных мин и погибла во время дорожно-транспортного происшествия в Париже в предшествовавшие конференции выходные. 18 сентября 1997 года по прошествии трех недель переговоров Конвенция была официально принята.

Резюме ключевых положений

Конвенция о запрещении противопехотных мин имеет своей целью положить конец страданиям и жертвам, вызываемым противопехотными минами. Это достигается благодаря мерам обязывающим государств-участников никогда не использовать, разрабатывать, производить, накапливать или передавать противопехотные мины, а также благодаря установлению требования о том, чтобы они уничтожали существующие запасы противопехотных мин, занимались разминированием и оказывали потерпевшим помощь. При выполнении своих обязательств нуждающиеся государства-участники могут запрашивать помощь, а государства-участники, «обладающие соответствующими возможностями», оказывать ее (статья 6). В целях содействия осуществлению такого сотрудничества и оказанию помощи существует или был создан целый ряд механизмов.

В Конвенции мина определяется как «боеприпас, предназначенный для установки под землей, на земле или вблизи поверхности земли или другой поверхности и для взрыва от присутствия, близости или непосредственного

воздействия человека или движущегося средства». Противопехотная же мина определена как «мина, которая предназначена для взрыва от присутствия, близости или непосредственного воздействия человека и при этом выводит из строя, калечит или убивает одного или нескольких человек». При этом определение противопехотной мины содержит оговорку следующего содержания: «мины, предназначенные для детонации от присутствия, близости или непосредственного воздействия движущегося средства, а не человека и оснащенные при этом элементом неизвлекаемости, не могут быть отнесены к категории противопехотных мин лишь на том основании, что они так оснащены» (статья 2).

Государство должно уничтожить все запасы противопехотных мин, которые ему принадлежат, или которыми оно владеет, или которые находятся под его юрисдикцией или контролем, в кратчайшие возможные сроки, но не позднее чем по истечении четырех лет после вступления Конвенции о запрещении противопехотных мин в силу для него (статья 4). Как правило, термином «юрисдикция» охватывается вся суверенная территория государства-участника (даже если запасы могут принадлежать другому государству); термин «контроль» может применяться на экстерриториальной основе, например, если государство-участник оккупирует территорию, принадлежащую другому государству и обрело контроль над запасами противопехотных мин в процессе оккупации. Государства-участники могут сохранять или передавать некоторое количество противопехотных мин — «причем количество таких мин не должно превышать минимальный объем» — конкретно для целей «разработки методов обнаружения мин, разминирования или уничтожения мин и обучения этим методам». Кроме того, разрешена передача противопехотных мин для целей уничтожения (статья 3).

Каждое государство обязуется уничтожить все установленные противопехотные мины в заминированных районах, находящихся под его юрисдикцией или контролем, в кратчайшие возможные сроки, но не позднее чем по истечении десяти лет после присоединения к Конвенции. (статья 5.1). Заминированный район означает участок, являющийся опасным в силу присутствия или предполагаемого присутствия мин (статья 2.5). В ходе операций по разминированию каждое государство-участник, на территории которого установлены противопехотные мины, должно «приложить все усилия к тому, чтобы выявить все находящиеся под его юрисдикцией или контролем районы, в которых, как известно или как предполагается, установлены противопехотные мины», а затем принять меры к тому, чтобы все места установки противопехотных мин были обозначены по периметру, взяты под наблюдение и изолированы с помощью ограждений или других средств, с тем чтобы эффективно исключить доступ туда гражданских лиц (статья 5.2).

Конвенция разрабатывалась с учетом того факта, что некоторые государства не смогут обеспечить ее соблюдение в течение 10-летнего срока, например, в силу количества находящихся на их территории мин или отсутствия соответствующего потенциала и ресурсов. По этой причине возможно, что то или иное государство-участник будет ходатайствовать в определенный период времени о продлении этого срока вплоть до 10 лет (см. далее ниже).

В Конвенции о запрещении противопехотных мин определяется, что до первой Конференции по рассмотрению ее действия, которая состоялась в 2004 году, ежегодно будут проводиться совещания государств-участников в течение пяти лет после вступления ее в силу. Практика проведения ежегодных совещаний государств-участников при поддержке неофициальных «межсессионных постоянных

комитетов» продолжалась до второй Конференции по рассмотрению действия Конвенции, состоявшейся в конце 2009 года (см. далее ниже). На второй Конференции по рассмотрению действия Конвенции государства-участники вновь решили, что ежегодные совещания будут проводиться до третьей Конференции по рассмотрению действия Конвенции, которая должна состояться в 2014 году.

Конвенция не предусматривает возможности формулирования каких-либо к ней оговорок. Это означает, что государству не позволяется исключать или сокращать сферу применения какого-либо положения конвенции: все 22 статьи в полном объеме применяются по отношению к каждому государству-участнику.

Универсальность и имплементация Конвенции

В общей сложности 122 государства подписали Конвенцию, когда она была открыта для подписания в Оттаве 3 и 4 декабря 1997 года. Как отмечалось выше, она вступила в силу 1 марта 2009 года после того, как Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций было сдано на хранение необходимое число документов о ратификации или присоединении (40). К марту 2010 года 156 государств — более трех четвертей всех стран мира — стали ее участниками. Однако некоторые крупные военные державы, включая трех из пяти постоянных членов Совета Безопасности Организации Объединенных Наций (Китай, Российская Федерация и Соединенные Штаты Америки), не присоединились к Конвенции, хотя они фактически соблюдают многие из ее положений.

2 декабря 2009 года Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций приняла резолюцию 64/56 об имплементации Конвенции о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении. Эта резолюция была принята путем заносимого в отчет о заседании голосования 160 голосами при 18 воздержавшихся (включая Российскую Федерацию и Соединенные Штаты), при этом никто не голосовал против. В число голосовавших «за» входили 19 государств, включая Китай, которые не являются участниками Конвенции о запрещении противопехотных мин (см. доклад Первого комитета, A/64/391).

Как указывалось выше, два основных обязательства по Конвенции о запрещении противопехотных мин заключаются в уничтожении запасов противопехотных мин и уничтожении противопехотных мин в заминированных районах, находящихся под юрисдикцией или контролем того или иного государства-участника. На девятом совещании государств — участников Конвенции в ноябре 2008 года 15 государств-участников обратились с просьбой о продлении для них сроков уничтожения противопехотных мин в заминированных районах на основании статьи 5 Конвенции, и эти просьбы были удовлетворены. На второй Конференции по рассмотрению действия Конвенции, состоявшейся в Картахене, Колумбия, 30 ноября — 4 декабря 2009 года, еще четыре государства-участники обратились с просьбой о продлении этого срока на основании статьи 5, и эти просьбы были удовлетворены.

В докладе, подготовленном Группой имплементационной поддержки для второй Конференции по рассмотрению действия Конвенции, говорится, что более четырех пятых государств мира уже не занимаются накоплением запасов противопехотных мин и что в общей сложности государства-участники уничтожили более 42 млн. мин. В докладе также отмечается, что за период с первой Конференции по рассмотрению действия Конвенции, которая состоялась в Найроби,

Кения, в 2004 году, четыре государства-участника не соблюли сроки для уничтожения запасов противопехотных мин, при этом три из них по состоянию на декабрь 2009 года все еще не выполнили свои обязательства в этом плане.

Влияние Конвенции на последующее развитие событий в области права

Конвенция о запрещении противопехотных мин стала важной отправной точкой для последующих договоров по вопросу вооружений. В частности, многие положения, включенные в Конвенцию о кассетных боеприпасах, принятую в Дублине 30 мая 2008 года (вступившую в силу 1 августа 2010 года), заимствованы из Конвенции о запрещении противопехотных мин или основываются на ее положениях.

Сходные черты между так называемым Ословским процессом по кассетным боеприпасам и Оттавским процессом по противопехотным минам заметны. Оба эти процесса были инициированы одним государством при поддержке основной группы других государств, приверженных делу запрещения (т.е. возвращению к традиционному подходу разработки новых норм международного гуманитарного права), и оба разработанных договора были приняты на дипломатических конференциях, созданных вне рамок Организации Объединенных Наций.

Соответствующие материалы

А. Юридические инструменты

Конвенция о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие (с протоколами I, II и III), Женева, 10 октября 1980 года, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1342, p. 137.

Протокол о запрещении или ограничении применения мин, мин-ловушек и других устройств с поправками, внесенными 3 мая 1996 года (Протокол II с поправками, внесенными 3 мая 1996 года), Женева, 3 мая 1996 года, CCW/CONF.I/16 (Part I).

Конвенция по кассетным боеприпасам, Дублин, 30 мая 2008 года.

В. Документы

Резолюция 48/75 К Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1993 года (Мораторий на экспорт противопехотных наземных мин).

Резолюция 51/45 S Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1996 года (Общее и полное разоружение).

Письмо Постоянного представителя Бельгии на Конференции по разоружению от 9 июля 1997 года в адрес секретариата Конференции по разоружению, препровождающее заключительный документ Брюссельской международной конференции по всеобъемлющему запрещению противопехотных мин (CD/1467, 16 июля 1997 года).

Доклад Первого комитета Генеральной Ассамблеи (A/64/391, 13 ноября 2009 года).

Обзор действия и состояния Конвенции о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении: 2005–2009 (Part I, APLC/CONF/2009/WP.2 and Part II, APLC/CONF/2009/WP.2/Add.1, 18 December 2009).

С. Доктрина

W. H. Boothby, *Weapons and the Law of Armed Conflict*, Oxford University Press, Oxford, 2009.

J. Borrie, *Unacceptable Harm: A history of how the international treaty banning cluster munitions was won*, United Nations Institute for Disarmament Research, Geneva, 2009.

M. L. Cameron, R. Lawson, and B. Tomlin (eds.), *To Walk without Fear: The Global Movement to Ban Landmines*, Oxford University Press, Ottawa, December 1998.

S. Maslen, *Commentaries on Arms Control Treaties, Volume I: The Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production, and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction*, Second edn., Oxford Commentaries on International Law, Oxford University Press, Oxford, 2005.

J. Williams, S. D. Goose and M. Wareham (eds.), *Banning Landmines —Disarmament, Citizen Diplomacy, and Human Security*, Rowman and Littlefield, USA, 2008.