

С. И. Чернявский

К 110-летию Второй Гаагской конференции мира

Станислав Иванович Чернявский,
директор Центра постсоветских исследований
Института международных исследований МГИМО МИД России,
д-р истор. наук, профессор, Чрезвычайный и Полномочный Посланник.
119454, Москва, просп. Вернадского, 76.
E-mail: chernyavskiy.stanislav@gmail.com

***Аннотация.** 110 лет назад по инициативе России в Гааге собралась вторая международная конференция мира, в ходе которой было принято 10 конвенций относительно законов и обычаев войны, заложивших основу системы международного гуманитарного права. Она стала логическим продолжением конференции 1899 г., также созванной по инициативе России, на которой были установлены общие правила третейского и мирного разбирательства столкновений между державами, а также принят ряд постановлений и «пожеланий» относительно ведения военных действий. В статье анализируются причины созыва этих международных форумов и их значение для мирового сообщества.*

***Ключевые слова.** Мирная конференция, международное гуманитарное право, урегулирование вооруженных конфликтов, Гаагские конвенции.*

*«Ни один мирный договор не должен считаться таковым,
если при его заключении тайно сохраняется
основание для будущей войны»*

Иммануил Кант «К вечному миру»

В дипломатической истории России до сих пор сохранилось немало непрочитанных страниц, не нашедших адекватного отражения в трудах современных исследователей. Как правило, это касается периодов, которые в советской историографии оценивались предвзято, исходя из идеологической посылки тех времен. Среди них — напряженная работа дипломатов по выходу России из многочисленных столкновений с англичанами в Центральной Азии, хитросплетений перманентных балканских кризисов, защите российских подданных, интернированных враждебными государствами.

В числе подобных, недостаточно освещенных экспертным сообществом событий, и такие важные инициативы правительства Российской империи, как созыв Гаагских конференций мира, заложивших фундамент международного гуманитарного права.

В настоящее время система международного права переживает серьезный кризис, связанный, в том числе, с однополярностью современного мироустройства. Многие правовые нормы, вырабатывавшиеся человечеством веками, грубо нарушены. Ключевые договоренности в области разоружения списаны в архив, отсутствует единство в борьбе с новыми акторами мировой политики, создающими реальную угрозу для жизни людей — в первую очередь с международным терроризмом. Информационные технологии внедряют в сознание общества легкомысленное отношение к последствиям ракетно-ядерного столкновения. У многих, включая представителей правящих элит ведущих мировых держав, создается иллюзия безнаказанности за развязывание глобального конфликта. Понятие «разумной достаточности» как ограничителя гонки вооружений забыто.

В подобных условиях обращение к истории зарождения международного гуманитарного права, формировавшегося, в том числе, в ходе Гаагских мирных конференций 1899 и 1907 гг. весьма своевременно.

Первый шаг к всеобщему миру и разоружению

В конце XIX столетия Россия столкнулась с серьезными внешнеполитическими трудностями. Германия неуклонно наращивала военную мощь и стала претендовать на роль ведущей державы Европы. В период мирового сельскохозяйственного кризиса между двумя странами разгорелась таможенная война. Все более напряженными становились русско-австрийские отношения из-за экспансии Австро-Венгрии на Балканах. В 1882 г. Германия, Австро-Венгрия и Италия заключили Тройственный союз, направленный против России. В ответ на это началось русско-французское сближение, в 1891–1893 гг. оформился франко-русский союз. Формирование военных блоков подстегнуло гонку вооружений. Ассигнования на нужды Военного и Морского министерств составляли больше четверти расходов российского бюджета, но Россия отставала в гонке вооружений от ведущих западных держав, и этот отрыв быстро увеличивался.

Желание «сэкономить» на военных расходах послужило для российского правительства одной из побудительных причин, чтобы выступить с мирной инициативой глобального масштаба — предложить созыв международной конференции для изучения возможных путей сокращения вооружений.

12 августа 1898 г. министр иностранных дел граф М. Н. Муравьев обратился к представителям России за границей с циркулярной нотой, в которой говорилось: «Охранение всеобщего мира и возможное сокращение тяготеющих над всеми народами чрезмерных вооружений являются, при настоящем положении вещей, целью, к которой должны бы стремиться усилия всех правительств. Положить предел непрерывным вооружениям и изыскать средства предупредить угрожающие всему миру несчастья — таков ныне высший долг для всех государств. Преисполненный этим чувством, Государь Император повелеть мне соизволил обратиться к правительствам государств, представители коих аккредитованы при Высочайшем Дворе, с предложением о созыве конференции в видах обсуждения этой важной задачи» [3, с. 72–77].

Наряду с решением военно-политических и финансовых задач Россия предлагала создать систему международно-правовых средств мирного разрешения межгосударственных споров, обобщив и кодифицировав разрозненную до этого практику применения отдельных средств мирного урегулирования, а также ограничить право на войну, закрепив в международном праве принцип мирного разрешения международных споров.

Одновременно российское правительство стремилось путем созыва международной конференции разрядить политическую обстановку на Дальнем Востоке, а также повысить международный авторитет Николая II и Российской империи в целом [5].

Циркуляр графа Муравьева произвел далеко не однозначное впечатление. Ответы приглашенных на конференцию стран носили сдержанный, а порой и откровенно недоброжелательный характер. Особенно отчетливо эта реакция проявилась в высказываниях правительств великих держав. Ряд выступлений германских государственных деятелей показал их скептическое, а то и откровенно враждебное отношение к созыву конференции по разоружению. Отрицательно к предложению России отнеслась и её союзница Франция, осторожно отреагировала Англия, сдержанно оценили миролюбивый почин в Вашингтоне. Причины такого отношения к мирной инициативе со стороны великих держав были разные. Иностранные правительства опасались, что на предстоящей конференции могут быть подняты острые политические вопросы, затрагивающие интересы великих держав, например эльзас-лотарингский, турецкий (восточный), китайский. Кроме того, многие государства тревожила возможность приостановки начатого ими перевооружения армии и флота новейшими видами вооружений.

Однако, несмотря на сдержанно-враждебное отношение, ни Германия, ни другие великие державы не решились открыто выступить против российской инициативы. Тем более что многие государства, преимущественно «второстепенные», демонстрировали одобрение российской мирной инициативы. Например, Австро-Венгрия и Италия, также испытывавшие значительные финансовые сложности в условиях развернувшейся гонки вооружений, положительно отреагировали на российское предложение.

По соглашению между державами местом первой мирной конференции была избрана Гаага. На выбор места именно в Нидерландах повлияли различные факторы: во-первых, тради-

ционно дружественные отношения между Россией и Голландией (Романовых и Нассау также связывали довольно близкие родственные связи). Во-вторых, Гаага уже имела опыт проведения ответственных переговоров, и в конце XIX в. Нидерланды являлись европейским центром изучения международного права.

Приглашение участвовать в конференции посылалось голландским правительством. Оно было принято 20 европейскими государствами и 6 внеевропейскими (США, Мексика, Китай, Япония, Персия, Сиам). Болгария, по настоянию Турции, была допущена без права голоса. По предложению королевы Нидерландов Вильгельмины начало работы конференции в знак уважения к её августейшему инициатору приурочили ко дню рождения императора Николая II — 6/18 мая.

Гаагская мирная конференция заседала в королевском Лесном дворце с 18 (6) мая по 29 (17) июля 1899 г. Председателем избрали представителя России — барона Стааля¹. В состав российской делегации были также включены видные чиновники МИД — Ф. Ф. Мартенс², А. К. Базили³, М. Г. Приклонский. Военное и Морское министерства, финансовое ведомство отправили на Конференцию своих представителей-консультантов.

Первая и главная цель Конференции — сокращение вооружений и военных бюджетов или даже фиксирование их на уже сложившейся высоте — достигнута не была. Конференция выразила лишь пожелание такого сокращения, но на деле никто из держав не спешил воплощать их в жизнь.

Реальные итоги Конференции можно свести к следующему: во-первых, были установлены общие правила относительно третейского и мирного разбирательства столкновений между державами. Во-вторых, Конференция приняла ряд постановлений и «пожеланий» относительно ведения военных действий.

Формально результаты Конференции зафиксированы в трёх конвенциях и трёх декларациях:

- Конвенция о мирном решении международных столкновений;
- Конвенция, определяющая обычаи сухопутной войны;
- Конвенция, распространяющая применение Женевской конвенции 1864 г. на войну морскую;
- Декларация о запрещении на 5-летний срок метания снарядов и взрывчатых веществ с воздушных шаров или при помощи иных подобных новых способов;
- Декларация о неупотреблении снарядов, имеющих единственным назначением распространять удушающие или вредоносные газы;
- Декларация о неупотреблении пуль, легко разворачивающихся или сплюсывающихся в человеческом теле [2, с. 236–237].

В 1902 г. в соответствии с Конвенцией о мирном решении международных столкновений создана Постоянная палата Третейского суда, действующая и по сей день.

Хотя практические результаты Гаагской конференции 1899 г. невелики, она стала важным этапом в процессе всеобщего сокращения вооружений и предотвращения военных конфликтов. Впервые на столь представительном межгосударственном уровне удалось поднять вопросы уменьшения военных бюджетов, запрещения некоторых видов вооружений, кодификации гуманитарного права, использования арбитража и посредничества. Результаты первой Гаагской конференции не остались незамеченными мировой общественностью. Усилился протест против гонки вооружений. В Западной Европе и США возросла активность пацифистских организаций: возникло «Общество мира» в Москве с филиалами в Одессе, Риге, Новочеркасске, Петербурге, Киеве и других городах; распространялись пацифистские брошюры, к примеру Л. Н. Толстого «Можно ли воевать?» (Петербург, 1901 г.), «Патриотизм и войны» (Москва, 1906 г.) и др.

¹ Барон Егор Егорович Стааль (1822–1907 гг.) — видный российский дипломат, действительный тайный советник, в 1884–1902 гг. — посол в Великобритании.

² Фёдор Фёдорович Мартенс (1845–1909 гг.) — российский юрист-международник, автор фундаментального труда в области международного права «Современное международное право цивилизованных народов» (1882 г.), дипломат, член Совета Министерства иностранных дел России (с 1881 г.), один из организаторов Гаагских мирных конференций 1899 и 1907 гг., вице-президент Европейского института международного права (1885 г.), член «Постоянной палаты третейского суда» в Гааге.

³ Александр Константинович Базили (1846–1902 гг.) — русский дипломат, действительный статский советник (1892 г.), гофмейстер (1901 г.).

Однако решения Конференции по военным вопросам остались лишь на бумаге. Призывы к отказу от гонки вооружений не смогли предотвратить ни новых колониальных захватов, ни использования запрещённого Гаагскими конвенциями оружия.

Вторая конференция мира

Поражение России в войне с Японией привело к перегруппировке великих держав на мировой арене, усилило их стремление воспользоваться ослаблением России, чтобы за ее счет расширить собственные зоны влияния. Германия развивала экспансию на Ближнем и Среднем Востоке, Австро-Венгрия — на Балканах, Англия — в Средней Азии, а Япония и США — на Дальнем Востоке. Деятельность царской дипломатии серьезно осложняла революция, для подавления которой необходимо было заручиться финансовой и морально-политической поддержкой других правительств. Перемены в международной обстановке, а также тяжелые уроки пережитых неудач побуждали к серьезному пересмотру задач и методов осуществления как внешней, так и внутренней политики.

В этих условиях российское правительство выступило с инициативой продолжения работы по совершенствованию кодекса законов и обычаев войны, способствующих мирному разрешению международных споров. Для этого предлагалось использовать наработки первой Гаагской конференции мира, конкретизировав принятые на ней документы и предусмотреть контроль за их практическим применением.

В марте 1907 г. министр иностранных дел А. П. Извольский циркулярной телеграммой предложил российским представителям за рубежом оповестить правительства ведущих государств мира о созыве конференции в первых числах июня 1907 г.

В ней согласились принять участие представители 44 государств. К 27 государствам, участвовавшим в первом форуме (Австро-Венгрия, Германия, Бельгия, Китай, Дания, Испания, США, Мексика, Франция, Великобритания, Греция, Италия, Япония, Люксембург, Черногория, Нидерланды, Иран, Португалия, Румыния, Россия, Сербия, Сиам, Швеция, Норвегия, Швейцария, Турция, Болгария), присоединились страны Южной и Центральной Америки (Аргентина, Боливия, Бразилия, Венесуэла, Колумбия, Парагвай, Перу, Уругвай, Чили, Эквадор, Гаити, Гватемала, Доминиканская республика, Куба, Никарагуа, Панама и Сальвадор).

Председателем конференции был утвержден руководитель российской делегации («первый уполномоченный» — термин, предложенный странами-участницами), посол в Париже А. И. Нелидов⁴. В состав делегации также вошли в качестве второго и третьего уполномоченных выдающийся русский юрист-международник и дипломат Ф. Ф. Мартенс и посланник в Гааге Н. В. Чарыков⁵.

В секретной инструкции А. И. Нелидову А. П. Извольский писал: «Созыв Второй Конференции Мира по высочайшей воле государя императора был вдохновлен тем убеждением, что русское правительство, которому принадлежал общий почин в деле пропаганды идей международного мира, не должно выпускать из своих рук дальнейшего его направления»⁶.

Интересы родины «требуют, чтобы созванная по почину императорского правительства Конференция кончилась успешно и чтобы решения, к которым она приведет, соответствовали пользам России, не налагая на нее никаких обязательств, могущих стеснить ее будущее развитие и давая вместе с тем возможность пользоваться благами международного правопорядка...». В инструкции давались общие директивы по четырем группам вопросов, предложенных на рассмотрение Конференции. В заключении инструкции министр особо отметил, что «после войны 1904-1905 гг. России в первый раз приходится выступать здесь в вопросах мирового интереса в руководящей и ответственной роли».

Полемизируя с противниками российского миротворческого процесса, Ф. Ф. Мартенс подчеркивал, что цель Конференции заключалась не в утопических поисках рецептов установления вечного мира, а в «устройстве международной жизни на основах права и справедливости»,

⁴ Александр Иванович Нелидов (1835–1910 гг.) — русский дипломат, разработчик условий Сан-Стефанского мира, действительный тайный советник (1896 г.), посол в Италии (1897–1903 гг.) и во Франции (1907–1910 гг.).

⁵ Николай Валерьевич Чарыков (1855–1930 гг.) — российский дипломат, действительный статский советник, сенатор, товарищ министра иностранных дел и чрезвычайный полномочный посол в Турции. Известный историк и философ, скончался в 1930 г. в Константинополе.

⁶ К 110-летию второй Гаагской конференции мира. Информационно-справочные материалы ИДД МИД РФ. URL: https://idd.mid.ru/informacionno-spravocnye-materialy/-/asset_publisher/WsjViuPpk1am/content/k-110-letiu-vtoroj-gaagskoj-konferencii-mira

в наведении порядка «там, где царит произвол». По его словам, российская делегация исходила из того, что «народам необходимо идти на взаимные уступки» и действовать в «духе согласия» [4, с. 150–153].

В соответствии с предложенной Россией программой предварительная работа Конференция проходила в четырех комиссиях. Четвертую комиссию, в которой были сосредоточены почти все вопросы морского права, возглавлял проф. Ф. Ф. Мартенс [1]. В итоге проведенной на Конференции работы были пересмотрены 3 конвенции 1899 г., приняты 10 новых конвенций относительно законов и обычаев войны, а также 1 декларация и 7 резолюций.

Принятые конвенции, известные в современном международном праве как Гаагские конвенции 1899 и 1907 гг., охватывают широкий круг вопросов — это мирное разрешение международных споров; ограничение в применении силы при взыскании по договорным долговым обязательствам; порядок открытия военных действий; законы и обычаи сухопутной войны; законы и обычаи морской войны; запрещение использовать яды, оружие, снаряды и вещества, способные причинить излишние страдания; правила нейтралитета в сухопутной и морской войне. Гаагские конвенции являются действующими международно-правовыми актами, формально признанными большинством стран мира. К сожалению, правоприменительная практика зачастую противоречит обязательствам, принятым на себя сторонами в конфликте.

Так, *Конвенция о порядке открытия военных действий* постановила, что военные действия «не должны начинаться без предварительного и недвусмысленного предупреждения». Положение о том, что нападающий должен предварительно и недвусмысленно известить противника о войне, было принято по настоянию России, которой впоследствии дважды пришлось стать жертвой необъявленной агрессии.

В *Конвенции о законах и обычаях войны* признаны такие принципы, как: разграничение комбатантов и некомбатантов; право населения на вооруженное сопротивление; подробная регламентация прав военнопленных; запрещение использовать яды, оружие, снаряды и вещества, способные причинить излишние страдания и т. п. События двух мировых войн показали, что эта конвенция не соблюдалась воюющими сторонами.

В соответствии с *Конвенцией о правах и обязанностях нейтральных держав в сухопутной войне* воюющим сторонам запрещалось проводить через их территории свои войска. Эта конвенция была грубо нарушена Германией, обрушившейся на нейтральную Бельгию.

Конвенция о положении неприятельских торговых судов при открытии военных действий устанавливала гарантии безопасности в отношении торговых судов, застигнутых войной в портах противника. Она постоянно нарушалась воюющими странами — как Германией, так и Японией.

В память о первых мирных конференциях в Гааге построили по предложению Ф. Ф. Мартенса для Постоянного арбитражного суда специальное здание — «храм мира», как он его назвал, и начал собирать средства. Американо-шотландский филантроп Эндрю Карнеги пожертвовал 1,5 млн долл. США на строительство библиотеки международного права и Дворца мира. На международном конкурсе среди 200 проектов Дворца мира победил проект архитектора Луи Кордонье из французского Лилля. Строительство началось в 1907 г., а 28 августа 1913 г., в столетнюю годовщину освобождения Голландии от французского господства, состоялось открытие дворца. Царь Николай II прислал в 1908 г. в подарок вазу из яшмы весом около трех тонн, украшенную двуглавыми орлами из позолоченной бронзы.

Разумеется, к оценке результатов Гаагских мирных конференций необходимо подходить взвешенно, не идеализируя, но и не отрицая их вклада в создание системы международного гуманитарного права. Если первая — обозначила круг жизненно-важных проблем, возникающих в ходе вооруженных конфликтов, то вторая — конкретизировала желательные пути их решения.

Гаагские конвенции дали толчок для принятия в последующем некоторых актов, предусматривающих запрещение агрессивной войны и разрешение международных споров мирными средствами. К ним, в частности, относятся выработанные в рамках Лиги наций проект Договора о взаимной помощи от 28 сентября 1923 г., Женевский протокол о мирном разрешении международных споров от 2 октября 1924 г., резолюция Ассамблеи Лиги наций от 25 сентября 1925 г. «О разоружении и безопасности» и Декларация об агрессивных войнах от 24 сентября 1927 г.

Несмотря на то, что названные акты по различным причинам не имели юридической силы, они внесли свой позитивный вклад в осуждение войны мировым сообществом, способствуя мобилизации миролюбивых сил. Под воздействием этих факторов были созданы необходимые условия для нормативного закрепления в международном праве принципов запрещения агрес-

сивной войны и мирного разрешения международных споров путем заключения многостороннего соглашения. Таким соглашением стал «Договор об отказе от войны в качестве орудия национальной политики», подписанный 27 августа 1928 г. в Париже 15-ю государствами (пакт Бриана-Келлога). В дальнейшем международно-правовые нормы, разработанные на Гаагских конференциях мира 1899 и 1907 гг., получили развитие в Женевских конвенциях о защите жертв войны 1949 г. и двух дополнительных протоколах к ним 1977 г.

Советский Союз нотой правительству Нидерландов от 7 марта 1955 г. признал ратифицированные Россией Гаагские конвенции и декларации 1899 и 1907 гг., а Российская Федерация, став правопреемницей Советского Союза, автоматически приняла на себя обязательство их соблюдать.

Россия и верховенство права в международных отношениях

Будучи инициатором созыва Гаагских конференций мира 1899 и 1907 гг., Россия последовательно выступает за укрепление правовых основ международных отношений, добросовестно соблюдает международно-правовые обязательства. Поддержание и укрепление международной законности — одно из приоритетных направлений ее деятельности на международной арене. Верховенство права в международных отношениях призвано обеспечить мирное и плодотворное сотрудничество государств при соблюдении баланса их интересов, а также гарантировать стабильность мирового сообщества в целом.

В приветствии Министра иностранных дел России С. В. Лаврова участникам заседания Конференции по разоружению, посвященного 110-летию Второй Гаагской Конференции мира, подчеркивается, что, как и в тот период, наша страна твердо привержена курсу на выработку жизнеспособных и эффективных многосторонних договоренностей, в том числе в области контроля над вооружениями, разоружения и нераспространения.

Следуя «гаагским принципам мира», Россия в последние годы выдвинула целый ряд инициатив, направленных на предотвращение гонки вооружений в космическом пространстве, укрепление режима Конвенции о запрещении биологического и токсинного оружия, разработку международной конвенции по борьбе с актами химического и биологического терроризма.

Несмотря на проведение Западом во главе с США политики сдерживания России, Москва не отвечает разворачиванием конфронтационной политики и одновременно не планирует проводить курс на самоизоляцию от контактов с западными государствами, а последовательно добивается строительства нового миропорядка, который обеспечивал бы стабильность и безопасность, не допускал доминирования одного центра силы.

Литература / References

1. Воронин Е. Р. К 170-летию со дня рождения профессора Ф. Ф. Мартенса (1845–1909) // Московский журнал международного права. — 2015. — № 3. — С. 24–36. [Voronin E. R. 170 anniversary of the birth of Professor F. F. Martens (1845–1909) // Moscow journal of international law. 2015. № 3. P. 24–36; Voronin E. R. K 170-letiju so dnja rozhdenija professora F. F. Martensa (1845–1909) // Moskovskij zhurnal mezhdunarodnogo prava. 2015. № 3. S. 24–36].
2. Гаагские конференции мира 1899 и 1907 гг. // Дипломатический словарь. — М.: Наука, 1984. 424 с. [The Hague peace conference of 1899 and 1907 // Diplomatic dictionary. — М.: Nauka, 1984. 424 p.; Gaagskie konferencii mira 1899 i 1907 gg. // Diplomatičeskij slovar'. — М.: Nauka, 1984. 424 s.].
3. К истории первой Гаагской конференции 1899 г. // Красный архив. — 1932. — № 1–2. — С. 64–96. [The history of the first Hague conference 1899 // Red archive. 1932, No. 1–2. S. 64–96; K istorii pervoj Gaagskoj konferencii 1899 g. // Krasnyj arhiv. 1932, № 1–2. S. 64–96].
4. Пустогаров В. В. Ф. Ф. Мартенс — юрист, дипломат. — М.: Международные отношения, 1999. 290 с. [Pustogarov V. V., F. F. Martens, a lawyer and diplomat. М.: International relationship, 1999. 290 p.; Pustogarov V. V. F. F. Martens — jurist, diplomat. — М.: Mezhdunarodnye otnoshenija, 1999. 290 s.].
5. Рыбаченок И. С. Россия и Первая конференция мира 1899 года в Гааге. — М.: РОССПЭН, 2005. 392 с. [Rybachenko I. S. Russia and the First world peace conference of 1899 at the Hague. — М.: ROSSPEN, 2005. 392 p.; Rybachenok I. S. Rossija i Pervaja konferencija mira 1899 goda v Gaage. — М.: ROSSPJEN, 2005. 392 s.].

S. I. Chernyavskiy

To the 110th anniversary of the Second Hague Peace Conference

Stanislav Chernyavskiy,

Director of the Center for Post-Soviet Studies
at the Institute for International Studies,
MGIMO, Doctor of Historical Sciences,
Professor, Extraordinary and Plenipotentiary Envoy,
119454, 76 Vernadsky Ave, Moscow, Russia.
E-mail: chernyavskiy.stanislav@gmail.com

***Summary.** One hundred and ten years ago, at the initiative of Russia, the Second International Peace Conference was held in The Hague. It adopted 10 conventions on the laws and customs of war that laid the foundation for the system of international humanitarian law. It became a logical continuation of the 1899 conference, also convened at the initiative of Russia, which established general rules for the peaceful settlement of clashes between the powers, as well as a number of resolutions and «wishes» for conducting military operations. The article analyzes the reasons for convening these international forums and their significance for the world community.*

***Keywords:** Peace conference, international humanitarian law, settlement of armed conflicts, Hague peace conventions.*