

МЕЖДУНАРОДНОЕ ГУМАНИТАРНОЕ ПРАВО

Деятельность внутренних войск МВД, органов внутренних дел России и международное гуманитарное право

*Котляров И.И.**

*Ходжабегова К.Л.***

С формально-правовой точки зрения договоры по международному гуманитарному праву, участником которых является Россия, адресованы Вооруженным Силам государства, которые составляют основу обороны Российской Федерации. Именно Вооруженные Силы РФ предназначены для отражения агрессии, вооруженной защиты целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации, а также для выполнения задач в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами и международными договорами Российской Федерации (ст. 10 Федерального закона «Об обороне» РФ)¹.

В то же время к обороне государства в соответствии со ст. 1. п. 5 этого закона привлекаются внутренние войска Министерства внутренних дел Российской Федерации, именуемые в законе как «другие войска»², а для выполнения отдельных задач в области обороны – во-

* Котляров Иван Иванович – к.ю.н., профессор, профессор кафедры прав человека и международного права Московского университета МВД России.

** Ходжабегова Клара Львовна – к.ю.н., начальник РИО Московского университета МВД России.

¹ См.: Федеральный закон «Об обороне». М.: Ось-89, 2006. С. 19.

² К другим войскам относятся также войска гражданской обороны.

инские формирования³ и органы⁴, а также создаваемые на военное время специальные формирования.

Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы выполняют задачи в области обороны в соответствии с Планом применения Вооруженных Сил РФ (ст. 1. п. 7 Федерального закона «Об обороне»). Из этого факта вытекает, что в случае возникновения международного вооруженного конфликта с участием России на внутренние войска МВД России как законных участников боевых действий (комбатантов, некомбатантов) будут в полном объеме распространяться принципы и нормы международного гуманитарного права.

В недалеком прошлом военнослужащие внутренних войск НКВД СССР и сотрудники органов внутренних дел принимали активное участие в боевых действиях против фашистских захватчиков в годы Великой Отечественной войны, на начало которой Советский Союз был участником практически всех действующих на то время международно-правовых документов, относящихся к международному гуманитарному праву, за исключением Конвенции о военнопленных 1929 г.⁵ Поэтому с юридической точки зрения на личный состав внутренних войск, структурно входивший в Красную Армию с 1939 г., а также сотрудников органов внутренних дел, участвовавших в боевых действиях против вражеских войск в составе истребительных батальонов (полков), партизанских отрядов или в рядах Красной Армии, распространялся правовой статус комбатантов (ст. I, III Положения о законах и обычаях сухопутной войны).

Следует подчеркнуть, что Великая Отечественная война внесла существенные изменения в несение службы внутренними войсками. Главным видом их деятельности по-прежнему являлось выполнение специальных задач. Вместе с тем, как и в годы Гражданской войны, многие соединения, части, подразделения и военнослужащие войск,

³ К ним относятся инженерно-технические и дорожно-строительные воинские формирования при федеральных органах исполнительной власти.

⁴ Имеются в виду Служба внешней разведки Российской Федерации, органы федеральной службы безопасности, федеральный орган специальной связи и информации, федеральные органы государственной охраны, федеральный орган обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации.

⁵ В Конвенции нашли дальнейшее развитие нормы о военнопленных, содержащиеся в Гаагской конвенции о законах и обычаях сухопутной войны 1907 г., к которой СССР не присоединился.

особенно в трудные для страны 1941–1942 гг., принимали участие в боевых действиях⁶. Активно сражались против фашистов и сотрудники *органов внутренних дел*. Так, директива НКВД СССР от 7 июля 1941 г. требовала, чтобы личный состав ОВД в любое время, в любой обстановке был готов к самостоятельному или совместно с подразделениями Красной Армии выполнению боевых задач по ликвидации диверсионных групп, парашютных десантов и регулярных частей противника, особенно в зоне военных действий, где боевая деятельность ОВД должна была быть тесно связана с тактикой армейских соединений. Во исполнение этой директивы приказами начальников Управлений НКВД областей, объявленных на военном положении, во всех управлениях и отделах милиции были созданы строевые единицы: отделения, взводы, роты, батальоны численностью соответственно 12, 50, 200, 600 человек, а весь личный состав был переведен на казарменное положение⁷.

Учитывая то обстоятельство, что милиция в довоенный период имела на вооружении только легкое стрелковое оружие, которое в боях с регулярными частями противника было малоэффективным, встал вопрос о перевооружении созданных строевых подразделений и необходимости обучения сотрудников ОВД военному делу.

Перестраивая свою деятельность применительно к условиям военного времени, органы внутренних дел преодолевали ряд серьезных проблем: коренным образом изменились условия работы, значительно возрос объем выполнявшихся служебных задач, повысились требования к личному составу, имелся значительный некомплект в связи с уходом на фронт по призыву и добровольцами десятков тысяч человек⁸.

Органы внутренних дел принимали деятельное участие в развертывании всенародной борьбы в тылу врага, создании партизанских отрядов и диверсионных групп. Забрасываемые в тыл врага группы обычно насчитывали от 30 до 50 человек⁹. Но после первых же операций

⁶ См.: История органов внутренних дел России: Курс лекций под общей ред. В.Г. Казакова. М.: Московская академия МВД России, 2001. С. 153.

⁷ См.: Архив ГУВД Московской обл. Ф. 111. Оп. 29. Д. 2. Л. 41, 141. Цит. по: История органов внутренних дел России: Курс лекций под общей ред. В.Г. Казакова.. С. 132–134.

⁸ Там же. С. 136.

⁹ Многие писатели отразили в художественных произведениях героическую борьбу личного состава внутренних войск МВД СССР и сотрудников органов внутренних дел с фашистскими захватчиками в годы Великой Отечественной войны. См., например:

они быстро вырастали за счет местного населения и военнослужащих, выходивших из окружения, и превращались в грозные партизанские отряды¹⁰.

Внутренние войска МВД СССР и органы внутренних дел в 80-х гг. XX в. принимали активное участие в вооруженных конфликтах за пределами территории своего государства, на боевые действия которых также распространялись нормы международного гуманитарного права. Речь идет об Афганистане, куда в 1979 г. по просьбе правительства этого государства был введен Ограниченный контингент советских войск и направлена группа советников по военным и другим вопросам¹¹. Участие в афганской войне по оказанию помощи противоборствующим сторонам таких великих держав, как СССР и США, фактически превратило ее в международный вооруженный конфликт.

С января 1981 г. в стране, уже охваченной огнем гражданской войны, вместо небольшой группы советников начали функционировать Представительство МВД СССР и оперативно-разведывательный отряд «Кобальт», подразделения которого формировались из числа высококлассных специалистов уголовного розыска и других служб органов внутренних дел Союза ССР. Перед Представительством была поставлена задача оказать практическую помощь МВД ДРА не столько в решении традиционных правоохранительных задач, сколько в ускоренном создании, оснащении и обучении оперативных частей царандоя (своего рода внутренних войск) для усиления защиты народной власти. В работе по созданию и боевой выучке оперативных частей царандоя принимали непосредственное участие советники МВД СССР, которые, как правило, участвовали в планировавшихся боевых действиях вместе с афганскими командирами¹², а поэтому на них как на законных участников международного вооруженного конфликта распространялся правовой статус комбатантов.

Федоров П.И. Генерал Доватор. М., 1979; Чергинец Н. За секунду до выстрела. М., 1992.

¹⁰ См.: История органов внутренних дел России: Курс лекций под общей ред. В.Г. Казакова. С. 156.

¹¹ Борщов А.Д. Опыт локальных войн (вооруженных конфликтов) второй половины XX века и его влияние на строительство Вооруженных Сил и развитие военного искусства. М.: ВАГШ, 2002. С. 57. См. также: Ляховский А.А. Трагедия и доблесть Афгана. Ярославль, 2004. С. 212–213.

¹² См.: МВД России. Энциклопедия. Глав. ред. Некрасов В.Ф. М.: Олма-Пресс, 2002. С. 36–37.

Как отмечал профессор И.П. Блищенко, вооруженный конфликт в Афганистане своеобразен прежде всего тем, что с самого начала он приобрел характер международного, когда во внутренние дела независимой и суверенной страны вмешались иностранные государства. Пакистан предоставил афганским мятежникам свою территорию и в ряде случаев оказывал им вооруженную помощь; США и ряд других государств активно снабжали их оружием и иным военным снаряжением. Возникла реальная угроза независимости Афганистана. Вооруженный конфликт в Афганистане поставил вопрос о применении Женевских конвенций о защите жертв войны 1949 г., участниками которых являлись Афганистан¹³, Пакистан, СССР и США. Очевидно, что в данном конфликте были воюющие стороны, независимо от объявления войны друг другу. Тот факт, что против законной власти Афганистана сражается вооруженная оппозиция, поддерживаемая Пакистаном и США, не означал, что в отношении оппозиции и вооруженных сил законного правительства, а также СССР нельзя применять положения Женевских конвенций 1949 г. Наоборот, неукоснительное их соблюдение с самого начала ослабило бы жестокость конфликта и создало более благоприятные условия для решения возникших проблем. Одна из них – проблема военнопленных советских граждан, оказавшихся в руках оппозиции как в самом Афганистане, так и на территории Пакистана¹⁴.

Как выше уже было отмечено, Российская Федерация является участницей международно-правовых актов, применяемых в период внутренних вооруженных конфликтов, к которым относятся: ст. 3, общая для четырех Женевских конвенций 1949 г., ст. 19 Гаагской конвенции о защите культурных ценностей 1954 г. и Второй протокол к ней 1999 г., Дополнительный протокол II 1977 г., Протокол II с поправками 1996 г. к Конвенции о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения и имеющими неизбирательное действие, 1980 г., а также Римский статут Международного уголовного суда 1998 г. (Россией подписан, но пока не ратифицирован).

Знание правил ведения боевых действий военнослужащими внутренних войск МВД России было востребовано в конце 80-х – начале

¹³ Афганистан является участником Женевских конвенций 1949 г. с 26 сентября 1956 г.

¹⁴ См.: Блищенко И.П. Афганистан: проблема освобождения советских военнопленных и международное право // Советское государство и право. 1983. № 1. С. 105–106.

90-х гг. прошлого века в связи с участием в разрешении многочисленных внутренних вооруженных конфликтов в Средней Азии, Молдавии, на Кавказе и в других «горячих точках»¹⁵.

В различные периоды чеченского конфликта группировка внутренних войск и органов внутренних дел включала до 25 тыс. чел., состояла из тактических групп и выполняла следующие задачи: участие в полномасштабных боевых действиях с разделением зон ответственности с группировкой Вооруженных Сил Российской Федерации, в последующем – проведение специальных операций по изъятию оружия у населения, охрана коммуникаций, сопровождение колонн и грузов, охрана правительственных зданий и жизнеобеспечивающих учреждений¹⁶.

Боевые действия Объединенной федеральной группировки войск РФ по ликвидации бандформирований в Чечне, даже когда речь идет о первой чеченской кампании, не получили официальной политической оценки, хотя по формальным признакам, содержащимся в Дополнительном протоколе II (вооруженные столкновения федеральных войск происходили с антиправительственными организованными незаконными вооруженными формированиями; последние находились в разное время под ответственным командованием президента Республики Ичкерия и полевых командиров; бандформирования в определенные периоды времени осуществляли контроль над частью территории Чеченской Республики), представляли собой внутренний вооруженный конфликт. Конституционный Суд РФ высказался за применимость в Чечне воюющими сторонами Дополнительного протокола II, применяемого в период вооруженных конфликтов немеждународного характера¹⁷.

Отдельными учеными даже высказывается мнение о том, что летом 1994 г. в стране развернулась гражданская война¹⁸, с чем, как представляется, нельзя согласиться.

¹⁵ См.: МВД России. Энциклопедия. С. 71–72.

¹⁶ После подписания хасавюртовских соглашений (31 авг. 1996 г.) в Чечне вновь пришли к власти лидеры бандформирований. К середине 1999 г. численность незаконных вооруженных формирований в Чечне составила около 30 тыс. чел. Президент Чеченской Республики А. Масхадов фактически передал контроль над ситуацией в Чечне полевым командирам (Хаттаб, братья Басаевы, Гелаев и др.). Чечня стала прибежищем значительного числа отрядов международных террористов: из Алжира (Эмир Абдель Кадер); Сирии (Исламское освобождение Сирии); Саудовской Аравии (Организация исламской революции); Йемена (солдаты Халифа Рашида). См.: МВД России. Энциклопедия. С. 575.

¹⁷ См.: «Российская газета». 1995. 11 авг.

¹⁸ XX век. Краткая историческая энциклопедия. Т.1. М.: Наука, 2001. С. 197.

Профессор А.В. Наумов отмечает, что всплеск терроризма в России совпал с распадом Советского Союза, с ослаблением государственности, последствиями проводившихся политических и экономических реформ начала 90-х гг. и в особенности с чеченской войной (официально именуемой контртеррористической операцией)¹⁹.

Б.Г. Лабунец считает, что территорию Чечни нужно рассматривать не только как зону чрезвычайного положения и проведения контртеррористических операций, но и как часть территории государства, на которую должен быть распространен режим немеждународных вооруженных конфликтов в соответствии с нормами Дополнительного протокола II 1977 г. Такая квалификация по международному гуманитарному праву позволила бы урегулировать положение местного гражданского населения республики, закрепила правовое положение военнослужащих внутренних войск как законных участников вооруженных конфликтов и позволила привлекать к ответственности сепаратистов-преступников не только по национальному законодательству, но и в соответствии с международными нормами²⁰. Такого же мнения придерживается и Д.Ю. Якшин²¹.

В то же время, судя по содержанию публиковавшихся нормативных актов федеральных органов власти, в середине 90-х – начале 2000-х гг. ни у кого не вызывало сомнения, что в Чеченской Республике имеет место вооруженный конфликт. Так, в Федеральном законе РФ от 16 мая 1995 г. № 75-ФЗ предписывалось: «Правительству Российской Федерации определить зону *вооруженного конфликта* (выделено нами. – И.К.) в Чеченской Республике, время выполнения военнослужащими, а также лицами рядового и начальствующего состава, курсантами и слушателями учебных заведений Министерства внутренних дел Российской Федерации задач в этой зоне и порядок предоставления им дополнительных гарантий и компенсаций» (ст. 2)²².

¹⁹ Наумов А.В. Российское уголовное право. Курс лекций. Особенная часть. Т. 2. М., 2004. С. 372.

²⁰ Лабунец Б.Г. Деятельность органов внутренних дел по пресечению терроризма в условиях немеждународных вооруженных конфликтов. РЕМП. 2003. Спецвыпуск. СПб., 2003. С. 314.

²¹ Якшин Д.Ю. Международное гуманитарное право в деятельности внутренних войск МВД России. РЕМП. 2005. Спецвыпуск. СПб., 2006. С. 167.

²² О распространении действия Закона Российской Федерации «О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим, проходящим военную службу на территориях государств Закавказья, Прибалтики и Республики Таджикистан, а также выполняющим задачи в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах»

Более того, как правильно заметил профессор Б.Р. Тузмухамедов, различные федеральные органы государственной власти в принимаемых ими правовых документах по-разному подходят к определению временных рамок, в пределах которых к ситуации в Чеченской Республике было бы применимо понятие «вооруженный конфликт». Так, Правительство РФ в Постановлении от 9 февраля 2001 г. № 96 определяет их 1994–1995 гг., в Постановлении от 11 октября 2001 г. № 712 – как 1994–2001 гг. При ознакомлении же с Распоряжением Правительства от 5 июля 2001 г. № 887-р вообще может сложиться впечатление, что Правительство признает существование вооруженного конфликта в Чечне с 1994 по 2000 г. В Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 18 апреля 2002 г. применительно к ситуации в Чечне было заявлено «Военную стадию конфликта можно считать завершенной». Поскольку с момента предыдущего послания прошел год и две недели, можно, по мнению Б.Р. Тузмухамедова, предположить, что условия, позволившие главе государства сделать такой вывод, сформировались именно в этот период²³.

И тем не менее чеченский кризис не был признан официальными властями России внутренним вооруженным конфликтом, хотя Дополнительный протокол II, применяемый в таких ситуациях, подчеркивает, что ничто «не должно истолковываться как затрагивающее суверенитет государства или обязанность правительства всеми законными средствами поддерживать или восстанавливать правопорядок в государстве или защищать национальное единство и территориальную целостность государства» (ст. 3).

В начале августа 1999 г. чеченские незаконные вооруженные формирования (НВФ) численностью до 3 тыс. боевиков вторглись на территорию Республики Дагестан и провозгласили Цумадинский и Ботлихский районы территорией, независимой от Дагестана и России. Боевые действия против НВФ на Северном Кавказе официальными властями были названы контртеррористической операцией (КТО), для

на военнослужащих, а также лиц рядового и начальствующего состава, курсантов и слушателей учебных заведений Министерства внутренних дел Российской Федерации, выполняющих и выполнявших задачи в условиях вооруженного конфликта в Чеченской Республике. См.: Социальная защита военнослужащих – участников боевых действий и членов их семей. Сборник нормативно-правовых документов. М., 2001. С. 11–12.

²³ Тузмухамедов Б.Р. Хронологические пределы состояния «вооруженного конфликта» на Северном Кавказе. Формально-правовой этюд. РЕМП, 2005. Спецвыпуск. СПб., 2006. С. 122.

проведения которой была создана Объединенная группировка федеральных сил²⁴. Для формально-правового обоснования осуществления КТО в таком случае был использован Федеральный закон «О борьбе с терроризмом» 1998 г.

Указанные в законе правовые основы борьбы с терроризмом обязывают соблюдать также общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации (ст. 1, 7 Федерального закона «О борьбе с терроризмом»)²⁵.

С учетом масштабности КТО, а также того, что в ней принимали участие с обеих сторон десятки тысяч вооруженных людей с использованием танков, ракетных установок, артиллерийских систем и боевой авиации, очевидно, что боевые действия и в процессе второй чеченской войны фактически переросли в вооруженный конфликт и его стороны обязаны были руководствоваться действующими международными договорами РФ, например об ограничении воюющих в выборе методов и средств ведения войны, относящиеся к международному гуманитарному праву. Комментируя ч. 1. ст. 7 Федерального закона «О борьбе с терроризмом», вменяющую в обязанность правоприменителям руководствоваться «общепризнанными нормами и принципами международного права, международными договорами Российской Федерации», Б. Тузмухамедов верно отмечает, что «столь открытая формулировка позволяет без особой натяжки толковать ее как обязательство субъектов, осуществляющих борьбу с терроризмом, руководствоваться

²⁴ Контртеррористическая операция по ликвидации формирований террористов и религиозных экстремистов проводилась на юге Дагестана с 5 августа по 23 сентября 1999 (5–24 авг. 1999 – на юге Дагестана; 28 авг. – 17 сент. 1999 – в Кадарской зоне; 5–22 сент. 1999 – в Новолакском и Хасавюртовском р-нах). Численность Объединенной группировки федеральных сил наращивалась и составляла: на 5 августа 1999 – около 5 тыс. сотрудников ОВД Дагестана и военнослужащих внутренних войск; на 1 октября 1999 – 25 тыс. военнослужащих Вооруженных Сил РФ, внутренних войск и сотрудников ОВД. От внутренних войск МВД России в боевых действиях принимали участие 5549 человек, 5 танков, 41 БМП, 150 БТР, 12 орудий, 39 минометов, 22 зенитные установки. После поражения в Дагестане исламские фанатики перешли к актам террора: были взорваны жилые дома в Буйнакске, Москве и Волгодонске. Объединенная группировка приступила к уничтожению террористов в Чеченской Республике 23 сент. 1999. На освобожденных от НВФ территориях началось восстановление народного хозяйства. См.: XX век. Краткая историческая энциклопедия. Т. 1. С. 575. См. также: Борщов А.Д. Указ. соч. С. 144–145.

²⁵ Правовые акты Российской Федерации в сфере военно-гражданских отношений. Сборник документов. М., 2002. С. 546, 550.

также и *нормами международного гуманитарного права* (выделено нами. – И.К.)²⁶.

В современных условиях в связи с существованием значительных внешних угроз безопасности и внутренней стабильности России боевой потенциал сотрудников ОВД также может быть востребован.

В целях обеспечения национальной безопасности и территориальной целостности России в случае возникновения международного вооруженного конфликта подразделения ОВД могут быть включены в соответствии с международно-правовыми актами в состав Вооруженных Сил России, и на их сотрудников как комбатантов будут распространяться принципы и нормы международного гуманитарного права.

Правильность такой аргументации подтверждается мировой практикой ведения международных вооруженных конфликтов, когда в состав национальных войск государства включают иные вооруженные формирования, например милицию в период Великой Отечественной войны. Эта практика нашла в последующем отражение в международном гуманитарном праве, в частности, согласно Дополнительному протоколу I, «всякий раз, когда сторона, находящаяся в конфликте, включает в свои вооруженные силы полувоенную организацию или вооруженную организацию, обеспечивающую охрану правопорядка, она уведомляет об этом другие стороны, находящиеся в конфликте» (ст. 43).

Профессор Э. Давид, ссылаясь на эту же статью, отмечает, что полицейские силы и другие военизированные организации могут, однако, быть приравнены к вооруженным силам, если только сторона, включившая их в состав вооруженных сил, объявит об этом всем другим сторонам в конфликте. При невыполнении данного условия члены личного состава этих сил будут рассматриваться как гражданские лица²⁷. Аналогичной точки зрения придерживается К. де Ровер, бывший заместитель директора Института общественного порядка и безопасности полиции Нидерландов, указывая, что после включения в состав вооруженных сил сотрудники правоохранительных органов

²⁶ Тузмухамедов Б.Р. Контртеррористическая операция на Северном Кавказе и международное гуманитарное право: подходы к проблеме. РЕМП, 2000. Спецвыпуск. СПб., 2000. С. 70–71.

²⁷ См.: Давид Э. Принципы права вооруженных конфликтов. М.: МККК, 2000. С. 320.

приобретают статус комбатантов и, соответственно, подпадают под действие всех установленных для комбатантов норм²⁸.

Следует подчеркнуть, что еще в Проекте международной конвенции о законах и обычаях войны, внесенном Россией на Брюссельской конференции (1874 г.), к *комбатантам* были отнесены не только войска, но, наряду с другими категориями воюющих, и *милиция* (ст. 9) (выделено нами. – И.К.)²⁹.

Отметим, что изначально международным гуманитарным правом предусматривается гражданский статус правоохранительных органов, включая ОВД. Поэтому те сотрудники милиции, которые в период вооруженных конфликтов непосредственно не принимают участия в боевых действиях, выполняют свои задачи в соответствии с законодательством РФ, включая закон «О милиции», а также международными договорами Российской Федерации (ст. 4)³⁰. В данном случае речь идет о Женевской конвенции о защите гражданского населения, в которой закреплено, что «...полицейские и другие власти, которые во время войны *несут ответственность за покровительствуемых лиц* (выделено нами. – И.К.), должны иметь текст конвенции и быть специально ознакомлены с ее положениями» (ст. 144 п. 2). Известно, что война существенно затрудняет деятельность правоохранительных органов, так как вносит дезорганизацию и хаос в жизнь мирного населения, существенно усложняется их деятельность по обеспечению безопасности граждан и поддержанию установленного правопорядка. Об этом красноречиво свидетельствуют примеры деятельности ОВД СССР в годы Великой Отечественной войны³¹.

²⁸ Ровер К. де. Служить и защищать. Права человека и гуманитарное право для сил безопасности и правопорядка. М.: МККК, 2006. С. 245–246.

²⁹ См.: Приложения к работе Мартенса Ф.Ф. Восточная война и Брюссельская конференция 1874–1878 гг. Указ. соч. С. 4.

³⁰ См.: Закон Российской Федерации «О милиции». М., 2006. С. 4. Именно такой подход содержится и в положениях Декларации о полиции 1979 г., принятой Парламентской ассамблеей Совета Европы. В ней отмечается, что полицейский должен продолжать выполнять свои задачи по защите граждан и собственности во время войны и вражеской оккупации в интересах гражданского населения (С. п. 1), а также то, что Положения IV Женевской конвенции от 12 августа 1949 г., касающиеся защиты гражданских лиц во время войны, распространяются на гражданскую полицию (С. п. 2).

³¹ Как отмечал В.Г. Казаков, война заметно усложнила деятельность ОВД, и в частности милиции, по предотвращению, раскрытию преступлений и розыску преступников. Это было связано в первую очередь с тем, что быстрое продвижение фашистских войск в первые месяцы войны вызвало резкое усиление миграции населения из западных

В период вооруженных конфликтов правоохранительные органы, отмечает К. де Ровер, должны функционировать как можно дольше. В этот период важно не только бороться с различными преступлениями, связанными с военными действиями, но и поддерживать общественный порядок. Для выполнения этих двух задач вооруженные силы не имеют ни соответствующей подготовки, ни технических средств. Должно быть совершенно ясно, что когда такие обязанности возлагаются на вооруженные силы, страдает качество борьбы с преступностью и мероприятий по поддержанию правопорядка³².

В военное время огромные массы людей стремятся покинуть свое постоянное место проживания и искать убежища в других более безопасных регионах страны или за ее пределами. С учетом того, что современные вооруженные конфликты порождают миллионы вынужденных переселенцев и беженцев, перед правоохранительными органами встает задача обеспечения защиты их прав и законных интересов.

В частности, в период международных вооруженных конфликтов беженцы и апатриды находятся под защитой Конвенции IV (части I и III), Дополнительного протокола I (ст. 73) при всех обстоятельствах и без какого-либо неблагоприятного различия. Женевские конвенции 1949 г. требуют от воюющих сторон в случае вооруженных конфликтов немеждународного характера относиться ко всем лицам, не принимающим непосредственного участия в военных действиях, гуманно, без всякой дискриминации (ст. 3, общая для Конвенций I–IV). Дополнительный протокол II также содержит ряд положений о защите гражданского населения (ст. 13).

На власти воюющих сторон, включая правоохранительные органы, распространяются нормы международного гуманитарного права, касающиеся оказания помощи в розыске, производящемся членами разрозненных войной семей с целью установления связи друг с другом и, при возможности, принятия мер для их соединения (ст. 26 Конвенции IV, ст. 74 Протокола I), а также как только позволят обстоятельства – осуществления розыска лиц, о которых противная сторона сообщает как о пропавших без вести (ст. 33 Протокола I).

районов. Бомбардировки вражеской авиацией городов и других населенных пунктов нередко приводили к панике, поспешному оставлению жителями своих домов, что создавало благоприятную обстановку для преступников и усложняло в то же время работу уголовного розыска. См.: История органов внутренних дел России: Курс лекций под общей ред. В.Г. Казакова. С. 145.

³²Ровер К. де. Указ. соч. С. 246.

Женевские конвенции 1949 г. также обязывают воюющие стороны разыскивать лиц, обвиняемых в том, что они совершили или приказали совершить серьезные нарушения, предусмотренные конвенциями³³, и, каково бы ни было их гражданство, предавать их своему суду (ст. 49, 50, 129 и 146 п. 2 соответственно Конвенций I, II, III, IV).

Как известно, войны сопровождаются захватом воюющими сторонами порою весьма значительного числа военнослужащих неприятельских войск в плен, с тем чтобы не допустить их дальнейшего участия в вооруженной борьбе и исключить излишние потери личного состава своих вооруженных сил в процессе ведения боевых действий и добиться скорейшей победы над противником. Военнопленные находятся во власти государства, а не захвативших их лиц или отрядов, поэтому ответственность за их содержание возлагается на государство, в плену которого они находятся. Правовой статус военнопленных определяется Гаагской конвенцией о законах и обычаях сухопутной войны 1907 г., Женевской конвенцией об обращении с военнопленными 1949 г., Дополнительным протоколом I 1977 г.

Под защитой норм международного гуманитарного права (Конвенция IV, части II и IV) находятся и интернированные, к которым относятся иностранные граждане неприятельского государства, а также личный состав воюющего государства, задержанный нейтральным государством. Интернированию могут подвергаться также военнопленные (Конвенция III, часть II).

Как показывает опыт Второй мировой войны, на органы НКВД (МВД) СССР возлагались задачи, связанные с соблюдением договоров, относящихся к международному гуманитарному праву (в данном случае имеется в виду Положение о законах и обычаях сухопутной войны, глава II которого содержит нормы о военнопленных). Речь идет о создании в сентябре 1939 г. Управления по делам о военнопленных и интернированных (УПВИ) – структурного подразделения НКВД–МВД СССР, к основным функциям которого были отнесены: разработка мобилизацион-

³³ Речь в данном случае идет о таких преступлениях, которые направлены против лиц или имущества, пользующихся покровительством Женевских конвенций: преднамеренное убийство, пытки и бесчеловечное обращение, включая биологические эксперименты, преднамеренное причинение тяжелых страданий или серьезного увечья, нанесение ущерба здоровью, незаконное, произвольное и проводимое в большом масштабе разрушение и присвоение имущества, не вызываемые военной необходимостью и др. (ст. 50, 51, 130, 147 соответственно Конвенций I, II, III, IV).

ных планов по подготовке сети приемных пунктов и лагерей³⁴ для военнопленных и интернированных; их создание и руководство деятельностью; прием, распределение по лагерям и учет военнопленных и интернированных; составление и издание инструкций и правил, касающихся содержания и трудового использования военнопленных и интернированных; руководство политработой; организация снабжения, медицинского и бытового обслуживания лагерного контингента; подготовка и осуществление обмена военнопленными. Изначально периферийная сеть УПВИ состояла из 8 лагерей и 138 приемных пунктов, в которые поступали польские военнослужащие, оказавшиеся в плену в результате военных действий по присоединению к СССР западных областей Украины и Белоруссии, а также интернированные в Прибалтике граждане Польши. После финской кампании 1939–1940 гг. в них стали поступать финские военнопленные, а с 1941 г. – и германские военнослужащие других воевавших против СССР стран.

К концу 1944 г. организационная структура УПВИ включала 68 армейских приемных пунктов военнопленных (АППВ), организованных при вторых эшелонах армии; 12 фронтовых приемно-пересыльных лагерей (ФППЛ), 32 сборных пункта НКВД СССР для военнопленных (СПВ), организовывавшихся в составе фронтового лагеря; лагеря-распределители; 44 производственных лагеря. С июля 1941 по июль 1944 г. в лагерях содержалось 418 тыс. военнопленных³⁵.

Всего за период деятельности ГУПВИ на территории СССР и других государств было сформировано 24 ФППЛ, 70 пунктов приема, более 500 лагерей и объектов, 214 спецгоспиталей для военнопленных. ГУПВИ было принято более 4 млн военнопленных всех национальностей, воевавших на стороне Германии и Японии, в том числе более 2 млн немецких и более 600 тыс. японских. Умерло в плену 600 тыс. чел., остальные были возвращены на родину³⁶.

³⁴Приемные пункты УПВИ руководствовались секретной «Временной инструкцией о работе пунктов НКВД по приему военнопленных», утвержденной заместителем народного комиссара внутренних дел СССР комдивом Чернышовым 29 дек. 1939 г. Им же было утверждено 23 сен. 1939 г. «Положение о лагере для военнопленных». (См.: http://www.hrono.ru/dokum/193_dok/19391229plen.html, http://www.hrono.ru/dokum/193_dok/19390923lag.html).

³⁵Правовое положение этой категории лиц определялось секретным «Положением о военнопленных», утвержденным Постановлением СНК СССР № 1798-800с 1 июля 1941 г. См.: http://www.hrono.ru/dokum/194_dok/19410701plen.html.

³⁶В янв. 1945 г. в связи с массовым поступлением военнопленных и интернированных УПВИ было преобразовано в Главное управление по делам о военнопленных

В послевоенный период широко стали применяться операции по поддержанию мира, проводимые под эгидой Совета Безопасности ООН. Наряду с военнослужащими в них участвуют гражданские лица – полицейские, наблюдатели за соблюдением прав человека и проведением выборов, специалисты по оказанию гуманитарной помощи, разминированию и т.п. Особенностью современных ОПМ стало то, что они учреждаются для содействия урегулированию не только межгосударственных, но и, причем все чаще, внутренних конфликтов³⁷.

Опыт участия сотрудников ОВД России в операциях такого рода свидетельствует о том, что они должны владеть знаниями международного гуманитарного права и навыками его применения. Так, в течение 1992–2003 гг. численность российских полицейских, а точнее, милицейских наблюдателей, принимавших участие в миротворческих операциях, возросла более чем в 10 раз. Только в 2004 г. более 100 сотрудников ОВД принимали участие в качестве наблюдателей в различных миссиях ООН. Всего же за последнее десятилетие опыт миротворчества приобрели более 500 сотрудников ОВД, и их число с учетом расширения масштабов и географии миротворческой деятельности ООН будет расти³⁸.

Деятельность такого рода полицейских миссий нередкое явление в рамках ООН, а также Европейского союза³⁹. Так, например, 22 февра-

и интернированных (ГУПВИ) НКВД СССР, которому подчинялись республиканские, краевые, областные управления (отделы) НКВД–УНКВД по делам военнопленных и интернированных (УПВИ–ОПВИ НКВД–УНКВД), а им в свою очередь – лагеря для военнопленных. В центральном аппарате ГУПВИ имелось несколько управлений и отделов (по направлениям деятельности). Сеть ГУПВИ включала 140 производственных лагерей. Капитуляция Германии, реорганизация фронтов в группы оккупационных войск, переброска войск с запада на восток и начало войны с Японией внесли изменения в систему ГУПВИ. Фронтовые лагеря были преобразованы в стационарные и частично переброшены на восток. На территории Маньчжурии с началом военных операций против Японии было развернуто 19 фронтовых лагерей для военнопленных. На территории СССР для содержания японских военнопленных было вновь создано или дооборудовано 56 лагерей, расположенных в основном в Сибири и на Дальнем Востоке. См.: МВД России. Энциклопедия. С. 540–541.

³⁷ См.: Международное право. Учебник. Отв. ред. В.И. Кузнецов, Б.Р. Тузмухамедов. М., 2007. С. 456.

³⁸ См.: Земсков Ю.В. Международно-правовые проблемы организации и деятельности российских полицейских наблюдателей в операциях ООН по поддержанию мира. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 4.

³⁹ См., например, распоряжение Президента РФ «О направлении сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации в состав полицейской миссии Европейского союза в Боснии и Герцеговине» от 4 июля 2003 г. № 336-рп. // Собрание законодательства РФ, 2003. Ст. 2795.

ля 2007 г. Совет Безопасности ООН продлил мандат интегрированной миссии ООН в Тимор-Лешти (Восточный Тимор) на 12 месяцев и дал согласие на развертывание в стране дополнительного полицейского контингента. Миссия ООН по поддержанию правопорядка в Восточном Тиморе была впервые развернута в 1999 г., когда страна была взята под управление ООН, и свернута в мае 2005 г. Однако спустя год в столице страны Дили вспыхнули беспорядки, инициированные уволенными из армии военнослужащими, которые переросли в волну насилия по всей стране. В ответ на обращение правительства молодого государства в августе 2006 г. Совет Безопасности принял решение учредить в Тимор-Лешти Интегрированную миссию ООН с сильным полицейским подразделением. Сейчас в ее составе находится 1608 полицейских и 34 офицера связи и штабных офицера⁴⁰.

Отдельным направлением деятельности внутренних войск МВД России и органов внутренних дел с участием других силовых структур является пресечение преступлений терроризма и международного терроризма в период вооруженных конфликтов⁴¹. Следует иметь в виду и такой возможный аспект применения правоохранительными органами норм международного гуманитарного права.

Как известно, 1 июля 2002 г. вступил в силу Римский статут Международного уголовного суда 1998 г. (МУС)⁴², содержащий положение об индивидуальной уголовной ответственности за более чем 50 международных преступлений. Давно уже назрел вопрос о ратификации Россией этого документа и имплементации его норм в национальное законодательство, что имеет непосредственное отношение к правоприменительной деятельности ОВД⁴³. Дело в том, что приведение нацио-

⁴⁰ См.: <http://www.nan.ru/world/20070222/61145410.html>.

⁴¹ Речь идет о том, что нормы международного гуманитарного права устанавливают запреты на проявления международного терроризма и терроризма в период международных вооруженных конфликтов и вооруженных конфликтов немеждународного характера: «коллективные наказания, так же как и всякие меры запугивания или террора» (ст. 33 Конвенции IV); «акты насилия или угрозы насилием, имеющие основной целью терроризировать гражданское население» (ст. 51 п. 2 Протокола I); «акты терроризма», а также угроза совершения таких действий (ст. 4 п. 2 «d», «h» Протокола II); «акты насилия или угрозы насилием, имеющие основной целью терроризировать гражданское население» (ст. 13 п. 2 Протокола II).

⁴² На октябрь 2007 г. участниками Римского статута стали 105 государств.

⁴³ На эту тему за последние годы достаточно много написано в учебниках, диссертациях, периодической печати и сказано на международных конференциях: см., например, Российский ежегодник международного права. Специальный выпуск. 2003, в котором

нального законодательства в соответствие с нормами международного гуманитарного права, на наш взгляд, способствует решению не только внешнеполитических, но и внутривнутриполитических, правовых проблем, основными из которых являются следующие:

а) укрепление законности и правопорядка в стране, обеспечение профилактики правонарушений в мирное время и в период вооруженных конфликтов;

б) повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти, судов, прокуратуры и ОВД;

в) высококвалифицированная подготовка специалистов с высшим юридическим образованием с учетом происходящих изменений в уголовном законодательстве.

Таким образом, сказанное подтверждает, что принципами и нормами международного гуманитарного права должны руководствоваться:

– внутренние войска МВД России как законные участники международных вооруженных конфликтов, в тех случаях, когда они привлекаются к обороне страны и выполняют задачи в соответствии с Планом применения Вооруженных Сил Российской Федерации;

– внутренние войска МВД России и органы внутренних дел, выполняющие задачи в условиях вооруженных конфликтов немеждународного характера;

– подразделения органов внутренних дел в случае включения их в состав Вооруженных Сил Российской Федерации в период международных вооруженных конфликтов или участия в боевых действиях в составе партизанских и добровольческих отрядов, организованных движениях сопротивления, не входящих в состав Вооруженных Сил;

– сотрудники органов внутренних дел, участвующие в проведении миротворческих операций ООН по поддержанию мира;

– сотрудники органов внутренних дел, обеспечивающие законные права и интересы гражданского населения в период вооруженных конфликтов, включая беженцев и апатридов, оказывающие помощь в розыске, производящемся членами разрозненных войной семей с целью их воссоединения, а также в розыске лиц, совершивших серьезные нарушения норм международного гуманитарного права.

нашли отражение материалы Международной научно-практической конференции, состоявшейся в Санкт-Петербурге, «Третьи Мартеновские чтения: современные проблемы международного гуманитарного права».

The Activities of the Internal Troops of the Ministry of Internal Affairs, Internal Affairs Authorities of Russia and International Humanitarian Law (Summary)

*Ivan I. Kotlyarov**

*Clara L. Khodzhabegova***

It is stated in the article that from the formal point of view treaties in respect of the international humanitarian law (IHL), to which Russia is a member, are addressed to the state armed forces, which are the basis of the defense of the Russian Federation. According to the art. 1 item 5 of the federal law «about the Defense» the defense of the state is also provided by the internal troops of the Ministry of internal affairs of Russia. The principles and norms of IHL should be fully used in respect of these troops during the armed actions.

During the international armed conflict norms of the IHL also cover: internal affairs authorities of Russia if they are included in the Russian armed forces; internal affairs authorities' personnel, which takes part in UN peace-keeping operations, protects the rights and interests of the civilians during armed conflicts including fugitives and stateless persons, provides assistance in searches, conducted by the members of the families dispersed by war, and also searches of persons who committed serious breaches of the norms of international humanitarian law.

* Ivan I. Kotlyarov – Ph.D. in Law, professor, professor of the Chair of Human rights and International Law of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation.

** Clara L. Khodzhabegova – Ph.D. in Law, Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation.