

# МЕЖДУНАРОДНОЕ ГУМАНИТАРНОЕ ПРАВО

## Международное гуманитарное право и модельное законодательство СНГ

*Котляров И.И.\**

*Пузырева Ю.В.\*\**

В статье отмечается, что возникшие после распада СССР вооруженные конфликты на территориях государств – участников СНГ послужили поводом для заключения соглашений в сфере международного гуманитарного права (МГП). Первым из них стало Соглашение о первоочередных мерах по защите жертв вооруженных конфликтов 1993 г. В последующем на постсоветском пространстве активную роль в правотворческой деятельности стала играть Межпарламентская ассамблея государств – участников СНГ (МПА СНГ) с целью сближения и гармонизации законодательств государств – участников СНГ, включая разработку законодательных актов в сфере МГП.

Авторы анализируют модельные законы в области МГП, принятые МПА СНГ.

**Ключевые слова:** международное гуманитарное право; имплементация; Межпарламентская Ассамблея государств – участников СНГ (МПА СНГ); модельный закон «О защите гражданских лиц и прав военнопленных»; модельный закон «О противодействии наемничеству»; модельный закон «О лицах, пропавших без вести»; гражданские лица;

---

\* Котляров Иван Иванович – д.ю.н., профессор; профессор кафедры прав человека и международного права Московского университета МВД России. [ikotlyarov@mail.ru](mailto:ikotlyarov@mail.ru).

\*\* Пузырева Юлия Владимировна – к.ю.н., старший преподаватель кафедры прав человека и международного права Московского университета МВД России. [yuliya\\_dugina@mail.ru](mailto:yuliya_dugina@mail.ru).

гражданские объекты; военнопленные; пропавшие без вести; наемник; защитные эмблемы и сигналы; МККК.

Распад Советского Союза и образование суверенных государств на постсоветском пространстве привели к созданию новой международной региональной организации – Содружества Независимых Государств (далее СНГ, Содружество), участники которой, основываясь на исторической общности народов, связях между ними, учитывая двусторонние договоры, а также стремление к построению демократического правового государства, намерения развивать свои отношения на основе взаимного признания и уважения государственного суверенитета, договорились о сотрудничестве во всех сферах межгосударственных отношений, включая гуманитарную<sup>1</sup>. Это направление приобрело особую актуальность в связи с возникшими в начале 1990-х гг. вооруженными конфликтами на территориях государств – участников СНГ, что привело к заключению ряда соглашений в данной области.

Так, в 1993 г. в рамках Содружества было заключено Соглашение о первоочередных мерах по защите жертв вооруженных конфликтов<sup>2</sup>, которое вступило в силу в ноябре 1994 г. В юридической литературе этот документ упоминается редко, однако, на наш взгляд, он заслуживает отдельного и более подробного рассмотрения как свидетельство имплементации<sup>3</sup> основных норм международного гуманитарного права (далее МГП) в рамках международной организации.

Следует подчеркнуть, что участники названного соглашения подтвердили свои обязательства, вытекающие из гуманных принципов и норм Женевских конвенций о защите жертв войны 1949 г. и Дополнительных протоколов к ним 1977 г., а также из других положений МГП. Они выразили глубокую обеспокоенность той тревожной ситуацией, которая сложилась на значительной части территории бывшего Союза ССР в связи с вооруженными конфликтами по национальным,

<sup>1</sup> Соглашение о создании Содружества Независимых Государств от 8 декабря 1991 г. // Единый реестр правовых актов и других документов СНГ // URL: <http://www.cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=1> (дата обращения 25.05.2012).

<sup>2</sup> Действующее международное право. В трех томах. Составители Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. Том 2. М., 1997. С. 819–821.

<sup>3</sup> В теории международного права термин «имплементация» нередко употребляется в широком смысле, означая не только осуществление международно-правовых норм как таковых, но и осуществление внутригосударственных норм во исполнение международно-правовых. См.: Словарь международного права. М., 1982. С. 56.

религиозным и политическим мотивам, и осудили грубые нарушения международного гуманитарного права в процессе их ведения.

Стороны взяли обязательства сотрудничать на двусторонней и многосторонней основе в принятии необходимых мер, направленных на предотвращение нарушений норм международного гуманитарного права в районах вооруженных конфликтов (ст. 1):

- *привести свое законодательство в соответствие с принципами и нормами международного гуманитарного права* (ст. 2, выделено авторами);

- принять в возможно короткие сроки законодательные акты, гарантирующие социальную защиту и возмещение материального ущерба лицам, пострадавшим в результате вооруженных конфликтов (ст. 3);

- принять незамедлительные меры для защиты лиц, незаконно лишенных свободы по причинам, связанным с вооруженным конфликтом, независимо от того, интернированы они или задержаны, а также для возвращения военнопленных и безоговорочного освобождения заложников (ст. 4);

- координировать совместную деятельность по защите жертв вооруженных конфликтов, привлекая национальные организации Красного Креста и Красного Полумесяца, МККК, Совет министров обороны и другие органы Содружества;

- предоставлять заинтересованным сторонам информацию о жертвах вооруженных конфликтов, нуждающихся в защите и помощи (ст. 5).

Кроме того, государства – участники соглашения обязались принять меры для пресечения любых действий, нарушающих МГП, включая применение эффективных мер судебного преследования и наказания лиц, организовавших, совершивших или приказавших совершить деяние, квалифицируемое как военное преступление или преступление против человечества по международному праву и/или национальному законодательству (ст. 6).

Государства – участники названного соглашения договорились оказывать друг другу помощь в целях обеспечения защиты личных и имущественных прав жертв вооруженных конфликтов. В случае возникновения споров по поводу толкования или применения Соглашения о первоочередных мерах по защите жертв вооруженных конфликтов участники этого договора согласились решать их путем переговоров и иными общепринятыми средствами мирного разрешения споров, включая согласительные комиссии, создаваемые по просьбе одной из сторон (ст. 8).

Придавая большое значение проблеме обеспечения прав человека как в мирное, так и в военное время, 26 мая 1995 г. в рамках СНГ была принята Конвенция о правах и основных свободах человека<sup>4</sup>. В ней оговаривалось, что «в период войны или иного чрезвычайного положения, угрожающего высшим интересам каждой из Договаривающихся Сторон, каждая из них может принять меры в отступление от своих обязательств, принятых по настоящей Конвенции, только в той степени, в какой это требуется серьезностью положения, при условии, что такие меры не противоречат другим ее обязательствам по международному праву и не влекут за собой дискриминации...» (ст. 35).

Причем в этой конвенции подчеркивалось, что даже в случае военных действий не допускается никаких отступлений от норм, касающихся защиты прав человека на жизнь, положений, запрещающих подвергать пыткам или жестокому, бесчеловечному или унижающему человека обращению и наказанию, медицинским или научным опытам, содержать в рабстве или в подневольном состоянии, привлекать к ответственности за деяние, которое международным правом и национальным законодательством в момент его совершения не признавалось преступлением (ст. 2, 3, п. 1 ст. 4, ст. 7).

В последующем жизнь показала, что выполнение принятых участниками Содружества обязательств по МГП далеко не простое дело, но тем не менее, при наличии политической воли государств, оно может продвигаться в направлении намеченной цели.

Активную роль в правотворческой деятельности СНГ играет Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств (МПА СНГ), созданная 27 марта 1992 г. и являющаяся консультативным органом для подготовки проектов законодательных документов, представляющих взаимный интерес государств.

Основное внимание в своей деятельности МПА СНГ уделяет вопросам, связанным со сближением и гармонизацией законодательств государств – участников СНГ. Результатом этой работы являются принимаемые МПА СНГ модельные законодательные акты и рекомендации, при создании которых учитывается опыт парламентов стран Содружества и международных парламентских организаций<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Действующее международное право С. 188–198.

<sup>5</sup> См. подробнее: О Межпарламентской Ассамблее СНГ // Межпарламентская Ассамблея государств – участников СНГ // URL: <http://www.iacis.ru/html/?id=20> (дата обращения 25.05.2012).

Типовые (модельные) законы Межпарламентской Ассамблеи СНГ представляют собой адаптированные к условиям Содружества международные, прежде всего европейские, правовые стандарты. Поэтому принятие парламентами стран СНГ национальных законов на основе модельных актов МПА СНГ не только обеспечивает гармонизацию и сближение законодательств стран Содружества, но и содействует приведению этих национальных законодательств в соответствие с лучшими образцами европейского права<sup>6</sup>.

Одной из приоритетных задач в правотворческой деятельности МПА СНГ является разработка законодательных актов в сфере международного гуманитарного права.

В 2000 г. МПА СНГ, учитывая важность законодательного регулирования вопросов, связанных с защитой жертв вооруженных конфликтов, приняла модельный закон «О защите гражданских лиц и прав военнопленных»<sup>7</sup>. Он состоит из преамбулы и шести глав: общие положения (гл. I), защита гражданских лиц (гл. II), защита прав военнопленных и иных лиц, свобода которых ограничена по причинам, связанным с вооруженным конфликтом (гл. III), защита раненых и больных (гл. IV), умершие и пропавшие без вести (гл. V), заключительные положения (гл. VI).

В основу модельного закона, судя по нормам главы I, положены четыре Женевские конвенции от 12 августа 1949 г. о защите жертв войны и Дополнительные протоколы к ним I, II 1977 г. В этой главе указывается на применимость модельного закона в период межгосударственного вооруженного конфликта (войны) или в случае участия сторон во внутреннем вооруженном конфликте.

В целом модельный закон является добротной основой для национальных законодательств государств – участников договоров по международному гуманитарному праву. В то же время некоторые положения этого закона являются дискуссионными в плане соответствия их нормам МГП. Так, например, в ст. 1 подчеркивается, что «положения настоящего Модельного закона применяются в случаях, если государство по какой-либо причине оказалось стороной межгосударственного вооруженного конфликта (войны) или на территории государства

---

<sup>6</sup> Там же.

<sup>7</sup> Модельный закон «О защите гражданских лиц и прав военнопленных» от 13 мая 1995 г. // Межпарламентская Ассамблея государств – участников СНГ // URL:<http://www.iacis.ru/html/?id=22&pag=27&nid=1> (дата обращения 25.05.2012).

возник внутренний вооруженный конфликт между двумя или более сторонами, даже если одна из этих сторон не признает наличие такого конфликта».

На первый взгляд, содержание этой нормы не должно вызывать сомнений, так как гуманитарные нормы действительно применяются в вооруженных конфликтах. Но недосказанность приведенной выше статьи состоит в том, что она не отражает принципиальных различий двух видов вооруженных конфликтов, о которых говорится в МГП, и, соответственно, нормативной базы, которой должны руководствоваться воюющие в процессе ведения военных действий. То есть в одной статье закрепляется норма о применении одного и того же закона к совершенно разноплановым по своим характеристикам и предмету регулирования вооруженным конфликтам (международным или вооруженным конфликтам немеждународного характера), что может ввести в заблуждение как читателя, так и правоприменителя. Ведь не случайно в источниках МГП четко сформулированы различия в вооруженных конфликтах: предметом регулирования международных вооруженных конфликтов являются межгосударственные отношения, их субъектами – воюющие государства («Высокие Договаривающиеся Стороны»), и поэтому критерием правомерной деятельности воюющих являются принципы и нормы международного и международного гуманитарного права. С учетом этого в ст. 2, общей для конвенций I–IV, закреплена норма о том, что конвенции будут «...применяться в случае объявленной войны или всякого другого вооруженного конфликта, возникающего между двумя или несколькими Высокими Договаривающимися Сторонами, даже в том случае, если одна из них не признает состояния войны». И далее: «Конвенция будет применяться также во всех случаях оккупации всей или части территории Высокой Договаривающейся Стороны, даже если эта оккупация не встретит никакого вооруженного сопротивления». В Протоколе I, дополняющем Женевские конвенции о защите жертв войны, также отмечается, что он «применяется при ситуациях, упомянутых в статье 2, общей для этих Конвенций» (п. 3 ст. 1). Эти ситуации «включают вооруженные конфликты, в которых народы ведут борьбу против колониального господства и иностранной оккупации и против расистских режимов в осуществлении своего права на самоопределение ...» (п. 4 ст. 1). Понятно, что в данном случае речь идет о международных вооруженных конфликтах.

Предметом же регулирования вооруженных конфликтов немеждународного характера являются внутригосударственные отношения, а их субъектами, с одной стороны, государство, с другой – антиправительственные вооруженные формирования, зачастую незаконные. Правовое регулирование таких вооруженных конфликтов осуществляется внутригосударственным и международным правом. Не случайно ведь в 1977 г. было принято два Дополнительных протокола к Женевским конвенциям 1949 г., нормы которых адресованы воюющим с учетом особенностей разных видов вооруженных конфликтов. Причем в Дополнительном протоколе II, развивающем и дополняющем ст. 3, общую для Женевских конвенций 1949 г., отмечается, что он *«применяется ко всем вооруженным конфликтам, не подпадающим под действие статьи I Дополнительного протокола I...»*, касающегося защиты жертв международных вооруженных конфликтов, *«и происходящим на территории какой-либо Высокой Договаривающейся Стороны между ее вооруженными силами и антиправительственными вооруженными силами или другими организованными вооруженными группами...»* (выделено авторами). В Протоколе II четко определено, что противоборствующей вооруженным силам государства стороной может быть не любое вооруженное формирование, а только такое, которое обладает определенными признаками: а) представляет собой организованную структуру; б) находится под ответственным командованием; в) осуществляет контроль над частью государственной территории; г) соблюдает нормы международного гуманитарного права.

В этом протоколе подчеркивается, что он *«не применяется к случаям нарушения внутреннего порядка и возникновения обстановки внутренней напряженности, таким как беспорядки, отдельные и sporadические акты насилия и иные акты аналогичного характера, поскольку таковые не являются вооруженными конфликтами»* (п. 2 ст. 1). Более того, в ст. 3 п. 1 анализируемого документа закреплена норма о том, 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»*.

Таким образом, тот факт, что в вооруженных конфликтах немеждународного характера применяются совсем иные международно-правовые

акты<sup>8</sup> (действует совсем иная правовая основа), чем в международных вооруженных конфликтах, не нашел должного отражения в модельном законе. В силу этого ст. 1 этого документа может вызвать затруднения в его понимании и применении в процессе правотворческой и правоприменительной деятельности государств – участников СНГ.

В ст. 3–6 модельного закона раскрывается содержание понятий «гражданские лица», «гражданские объекты», «военнопленные», «раненные и больные»<sup>9</sup>. В то же время в нем не отражена такая категория жертв войны, как потерпевшие кораблекрушение.

Известно, что определение гражданских лиц сформулировано в ст. 50 Дополнительного протокола I применительно к международным вооруженным конфликтам. Несомненно, позитивным в модельном законе является то, что в нем, в отличие от Дополнительного протокола II, дается понятие гражданских лиц и в случае внутреннего вооруженного конфликта. К ним отнесены лица, которые не входят в состав вооруженных сил стороны конфликта, не принимают непосредственного участия в военных действиях, а также *лица, которые, будучи в составе вооруженных сил стороны конфликта, добровольно сложили оружие или были из строя по любой другой причине* (выделено авторами). Что касается последних, то следует оговориться и сказать, что приведенное утверждение не является бесспорным, так как практика применения этой нормы в период вооруженных конфликтов немеждународного характера не дает однозначного ответа на вопрос, считаются ли лица из состава вооруженных оппозиционных групп личным составом вооруженных сил или гражданскими лицами<sup>10</sup>.

Под военнопленными в модельном законе понимаются лица, входящие в состав вооруженных сил находящейся в конфликте стороны по смыслу ст. 44 Дополнительного протокола I (касающегося защиты жертв международных вооруженных конфликтов, независимо от того,

<sup>8</sup> Статья 3, общая для всех четырех Женевских конвенций 1949 г.; Дополнительный протокол II 1977 г.; ст. 19 Гаагской конвенции о защите культурных ценностей 1954 г. и Второй протокол к ней 1999 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.; Римский статут Международного уголовного суда 1998 г.

<sup>9</sup> К ним отнесены «все лица, как гражданские, так и военнослужащие, которые нуждаются в медицинской помощи или уходе и воздерживаются от совершения любых враждебных действий» (ст. 6).

<sup>10</sup> См.: Хенкертс Ж-М., Досвальд-Бек Л. Обычное международное гуманитарное право. Т. I. Нормы. МККК. 2011. С. 22.



принимали они непосредственное участие в военных действиях или нет) и захваченные противной стороной (ст. 5).

В то же время в общих положениях названного акта даже не упоминается о лицах, которые задержаны противной стороной или свобода которых ограничена в случае внутреннего вооруженного конфликта. Правда, об этой категории лиц говорится в главе III модельного закона, озаглавленной «Защита прав военнопленных и иных лиц, свобода которых ограничена по причинам, связанным с вооруженным конфликтом». Причем в приводимой ст. «С» подчеркивается: «Положения настоящей главы применяются по аналогии в отношении всех лиц, свобода которых была ограничена по причинам, связанным с вооруженным конфликтом, и которые не пользуются защитой, соответствующей иному статусу».

Такое изложение нормы дает повод неосведомленному в тонкостях МГП правоприменителю расширительно толковать понятие «военнопленный», т.е. распространять его и на вооруженные конфликты немеждународного характера (см. гл. III модельного закона). К тому же сказанное не соответствует Дополнительному протоколу II 1977 г., в котором защита лиц, указанных в ст. «С» модельного закона, определяется гораздо уже (ст. 4, 5), чем в Конвенции об обращении с военнопленными, состоящей из 143 статей и 5 приложений.

Вопросам определения гражданских объектов и регламентации их правовой защиты посвящены несколько статей модельного закона 2000 г. Базовыми нормами являются положения ст. 4, закрепляющие понятие гражданских объектов, основания (условия) переквалификации гражданских объектов в военные и требования в случае сомнения в статусе объекта определять его положение в пользу гражданских объектов.

Сравнительный анализ с аналогичной ст. 52 Дополнительного протокола I 1977 г., регламентирующей вопросы общей защиты гражданских объектов, позволяет прийти к следующим выводам. *Во-первых*, если в ст. 4 модельного закона даны понятия и гражданских, и военных объектов, то в ч. 2 ст. 52 Дополнительного протокола I 1977 г. закреплено расширительное понятие только лишь военного объекта, в то время как определение гражданских объектов дано в так называемой «негативной форме», без указания каких-либо признаков, характерных для этой категории объектов: «гражданскими объектами являются все те объекты, которые не являются военными» (ч. 1 ст. 52 Дополнительного

протокола I 1977 г.). Данный подход представляется более конструктивным, поскольку он позволяет: 1) квалифицировать как гражданские не только те объекты, которые изначально создавались с мирными целями<sup>11</sup>, но и военные объекты, «вышедшие из строя» и используемые в мирных целях<sup>12</sup>; 2) квалифицировать как военные объекты лишь те, которые изначально создавались как военные.

*Во-вторых*, понятие военного объекта, закрепленное в п. 2 ст. 4 модельного закона, позволяет относить к данной категории лишь те *гражданские объекты* (выделено авторами), которые вносят эффективный вклад в военные действия, а их полное или частичное разрушение, захват или нейтрализация при существующих в данный момент обстоятельствах дает явное военное преимущество. Такой подход в корне представляется неверным и в некотором роде противоречащим самой сущности международного гуманитарного права.

Позитивным моментом является отражение общей нормы Дополнительного протокола I о запрете превращать гражданские объекты в объекты нападений или репрессалий (ч. 1 ст. 52) в ст. 15, 16 модельного закона. Однако и по данным нормам следует высказать несколько замечаний. *Во-первых*, в Дополнительном протоколе ведется речь о запрете нападений на гражданские объекты в его расширительном понимании, нашедшем отражение в ст. 49 Протокола I «Определение нападений и сфера применения», в то время как в ст. 15 модельного закона речь идет о запрете обстрела, бомбардировок или нападений на гражданские объекты без указания на то, какие действия следует квалифицировать как нападение. *Во-вторых*, согласно ст. 16 «стороны конфликта не допускают каких-либо действий в качестве репрессалий в отношении... медицинских учреждений, *гражданских объектов* (выделено авторами), гражданского имущества, исторических памятников, произведений искусства, мест отправления культа... сооружений, содержащих опасные силы в ответ или с целью положить конец аналогичным действиям противной стороны конфликта». Касательно данной нормы следует подчеркнуть, что она запрещает применение репрессалий в отношении гражданских лиц и объектов не как таковых, а лишь с определенными целями, соответственно предполагая,

---

<sup>11</sup> Например, больницы, школы, культурные ценности, места отправления культа.

<sup>12</sup> Например, военный аэродром или продовольственный дивизионный склад, который ввиду отступления сил противника не используется личным составом по своему прямому назначению, а служит местом размещения больных и раненых лиц.

что репрессалии допустимы при их осуществлении с иными целями. *В-третьих*, не до конца понятны как закреплённый перечень объектов, которые по своей сущности должны охватываться общим понятием «гражданский объект», так и их перечисление в ограниченном варианте, не допускающее расширительного толкования.

МГП предусматривает, кроме общей защиты гражданских объектов в период вооружённых конфликтов как таковых, нормы о специальной защите отдельных категорий гражданских объектов: культурных ценностей; объектов, необходимых для выживания гражданского населения; установок и сооружений, содержащих опасные силы; отдельных местностей и зон; объектов гражданской обороны<sup>13</sup>. Аналогичные нормы, правда, избирательного характера, закреплёны и в модельном законе 2000 г. Так, в п. 15 ст. 17 закона содержится положение, запрещающее нападения на установки или сооружения, содержащие опасные силы; в п. 16 ст. 17 содержится запрет относительно превращения необороняемых местностей и демилитаризованных зон в объект нападения, при этом понятие демилитаризованной зоны закреплёно в ст. 13 модельного закона, а о понятии необороняемой местности в тексте речи не идет. В п. 20 ст. 17 закреплёно положение, запрещающее превращать исторические памятники, произведения искусства или места отправления культа, которые являются культурным или духовным наследием народов и которым специальным соглашением в рамках компетентной международной организации предоставляется особая защита, в объект нападений. Данная норма не отражает трех существующих режимов защиты культурных ценностей: общего, специального и усиленного, предусмотренных Гаагской конвенцией о защите культурных ценностей в случае вооружённого конфликта 1954 г. и Вторым протоколом к ней 1999 г.

В модельном законе достаточно подробно раскрыты правовой статус и защита медицинских формирований и санитарно-транспортных средств (ст. Е, Н), вполне отражающие содержание аналогичных норм Женевских конвенций 1949 г. и Дополнительных протоколов 1977 г. Иных положений о специальной защите гражданских объектов в период вооружённых конфликтов в модельном законе не содержится.

Вызывает сомнение содержание и других норм модельного закона. Так, в ст. 8 утверждается, что, если «государство оказывается стороной

---

<sup>13</sup> См. подробнее: Международное право: Учебник / Под ред. А.Н. Вылегжанина. М., 2012. С. 597–598.

межгосударственного вооруженного конфликта *или на территории государства возникает внутренний вооруженный конфликт, государство без промедления обязано назначить державы-покровительницы* (выделено нами авторами), призванные беспристрастно обеспечивать соблюдение и применение сторонами конфликта положений настоящего Модельного закона», хотя согласно ст. 8, 8, 8, 9 соответственно Конвенций I, II, III, IV и ст. 5 Дополнительного протокола I институт держав-покровительниц не присущ внутренним вооруженным конфликтам и может применяться лишь с согласия сторон только в период международных вооруженных конфликтов.

Далее в модельном законе отмечается, что «стороны конфликта обязаны всячески содействовать эффективной деятельности держав-покровительниц или Международного Комитета Красного Креста. При соответствующем их обращении стороны конфликта обязаны незамедлительно создать все необходимые условия для осуществления контроля за исполнением положений настоящего Модельного закона со стороны держав-покровительниц или Международного Комитета Красного Креста» (ст. 9). Содержание этой нормы опять-таки далеко выходит за пределы требований Женевских конвенций 1949 г. и Дополнительных протоколов к ним, так как, во-первых, во внутреннем вооруженном конфликте деятельность держав-покровительниц вообще не предусмотрена, о чем нами уже сказано. Во-вторых, что касается деятельности МККК, то он лишь «может предложить свои услуги сторонам, находящимся в конфликте», и не более того (ст. 3, общая для Конвенций I–IV). Отсюда вытекает вывод, что нормы МГП формально не обязывают воюющие стороны в вооруженном конфликте немеждународного характера «всячески содействовать эффективной деятельности держав-покровительниц или Международного Комитета Красного Креста», а в случае их обращения незамедлительно создавать «все необходимые условия для осуществления контроля ...», о чем говорится в модельном законе.

Что же касается международных вооруженных конфликтов, то в Дополнительном протоколе I, в его части V, озаглавленной «Выполнение конвенций и настоящего Протокола», закреплено положение о том, что стороны конфликта «предоставляют МККК все средства в пределах их возможностей, позволяющие ему выполнять гуманитарные функции... с целью обеспечения защиты и помощи жертвам конфликтов»; МККК также «может осуществлять любую другую гуманитарную

деятельность в пользу таких жертв *с согласия* (курсив наш. – И.К., Ю.П.) заинтересованных сторон, находящихся в конфликте» (ст. 81 п. 1).

Таким образом, ст. 8 и 9 модельного закона сформулированы весьма расширительно по сравнению с действующими нормами международного гуманитарного права.

В ноябре 2005 г. МПА СНГ приняла модельный закон «О противодействии наемничеству»<sup>14</sup>, в котором определяются правовые и организационные основы борьбы с использованием государствами, другими субъектами международного права наемников, устанавливается ответственность за такую деятельность.

Структурно этот документ состоит из семи глав, включающих 34 статьи: общие положения (гл. 1), организационные основы противодействия наемничеству (гл. 2), система мер противодействия наемничеству (гл. 3), ответственность за наемничество (гл. 4), международное сотрудничество в области противодействия наемничеству (гл. 5), контроль и надзор за законностью осуществления противодействия наемничеству (гл. 6), заключительные положения (гл. 7).

Несомненно, модельный закон является хорошим подспорьем для разработки государствами национальных законов по этой проблематике. Творческий подход авторов проявился в удачной структуре документа, содержащего понятийный аппарат, принципы и основные направления противодействия наемничеству, меры по борьбе с этим преступлением и его пресечению и др. Одним словом, в модельном законе не только имплементированы основные нормы международного права в этой сфере (ст. 47 Дополнительного протокола I и положения Конвенции о борьбе с вербовкой, использованием, финансированием и обучением наемников 1989 г.<sup>15</sup>), но и достаточно полно и содержательно раскрывается технология противодействия наемничеству.

С учетом того, что в указанной конвенции, в отличие от Протокола I, отмечено, что термин «наемник» означает «также любое лицо, которое в любой другой ситуации: специально завербовано... для участия в совместных насильственных действиях, направленных на свержение правительства или иной подрыв конституционного порядка государства или подрыв территориальной целостности государства», в контексте

---

<sup>14</sup> Модельный закон СНГ «О противодействии наемничеству» от 18 ноября 2005 г. // Межпарламентская Ассамблея государств – участников СНГ // URL:<http://www.iacis.ru/html/?id=22&pag=581&nid=1> (дата обращения 25.05.2012).

<sup>15</sup> Действующее международное право. С. 812–819.

этого же модельного закона определение наемников адресуется и такого рода лицам. Причем условия, характеризующие наемника, участвующего в вооруженном конфликте и отличающие его от комбатанта, автоматически перенесены и на лицо, завербованное для участия в террористическом акте<sup>16</sup>. Однако, как нам представляется, комбинированное изложение в законе системы норм о наемничестве, применяемых в двух различных ситуациях: 1) в период вооруженного конфликта и 2) в связи с действиями по совершению террористического акта, является некорректным в силу ряда причин:

– во-первых, в первой ситуации определение наемника необходимо для того, чтобы исключить возможность предоставления ему статуса комбатанта и военнопленного;

– во-вторых, в случае установления, что лицо не подпадает под этот статус, оно подлежит преследованию в уголовном порядке.

Что касается второй ситуации, то сам факт завербованности (или вербовки) лица для совершения террористического акта априори является криминальным действием, вне зависимости от того, отвечает ли оно условиям, указанным в конвенции (п. 2 ст. 1).

При этом некоторые из этих условий сформулированы неточно. Так, в модельном законе говорится, что наемник «не входит в состав вооруженных сил, *полиции (милиции)* (выделено авторами) или иных структур военной организации государства», хотя на самом деле полиция (милиция) не входит в военную организацию государства (ст. 1 п/п 1.2, б). Поэтому конвенция 1989 г. не случайно, формулируя содержание термина «наемник», не упоминает о силовых структурах, не имеющих отношения к вооруженным силам.

Завершая анализ этого закона, следует отметить, что определения наемника, сформулированные в Протоколе I и конвенции 1989 г., являются достаточно условными, чтобы можно было говорить о практическом привлечении этих лиц к уголовной ответственности. Проблемы здесь в основном связаны с трудностями получения доказательств виновности лиц, подозреваемых в принадлежности к наемникам. На это указывают и зарубежные авторы.

---

<sup>16</sup> То есть, когда лицо: а) специально завербовано на месте или за границей для участия в совместных насильственных действиях, направленных на: i) свержение правительства или иной подрыв конституционного порядка государства или ii) подрыв территориальной целостности государства. См. Конвенцию о борьбе с вербовкой 1989 г. (п. 2 ст. 1); Действующее международное право в трех томах. С. 813.

Так, проанализировав признаки наемника, закрепленные в ст. 47 Протокола I, Э. Давид с иронией приходит к выводу, что условия, необходимые для того, чтобы комбатант считался наемником, настолько ограничительны, что удовлетворить им можно только при большом желании покончить жизнь самоубийством<sup>17</sup>!

Подтверждая уязвимость правовой характеристики наемников, Ж.-М. Хенкертс и Л. Досвальд-Бек отмечают, что в процессе работы Дипломатической конференции Афганистан, Камерун, Куба, Мавритания, Нигерия и Заир выразили свое возражение против определения понятия «наемник». Причем представитель Камеруна заявил, что «будет очень трудно доказать, что наемник получает чрезмерную плату»<sup>18</sup>.

Подобного мнения придерживается и Ф. Бюньон, который подчеркивает, что, несмотря на свое название, конвенция (имеется в виду Конвенция 1989 г. – Прим. авторов) направлена не столько против наемничества в традиционном смысле этого слова, сколько против частной войны, так как принятое определение исключает из сферы применения конвенции лиц, которые входят в состав вооруженных сил находящихся в конфликте сторон. Однако есть все основания опасаться того, что воюющие стороны воспользуются этой конвенцией, чтобы лишить комбатантов неприятеля, не являющихся подданными противной стороны, всякой гуманитарной защиты и помощи МККК<sup>19</sup>.

Некоторой неточностью страдает, на наш взгляд, и определение «финансирование наемников», которое в модельном законе сформулировано достаточно широко, так как включает в себя и «обеспечение наемников имуществом... материально-техническими и иными средствами», что, строго говоря, выходит за пределы понятия «финансирование». Для сравнения приведем определение «финансирование терроризма», сформулированное в ст. 2 Договора государств – участников Содружества Независимых Государств о противодействии легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма 2007 г., которое означает «предоставление или сбор средств либо оказание финансовых услуг с осознанием того, что они предназначены для

---

<sup>17</sup> См.: Давид Э. Принципы права вооруженных конфликтов. МККК. М., 2011. С. 495.

<sup>18</sup> См.: Хенкертс Ж.-М., Досвальд-Бек Л. Обычное международное гуманитарное право. С. 501, 502.

<sup>19</sup> См.: Бюньон Ф. Международный Комитет Красного Креста и защита жертв войны. МККК, 2005. С. 842.

финансирования организации, подготовки или совершения хотя бы одного из преступлений террористического характера либо для обеспечения организованной группы, незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации), созданных или создаваемых для совершения хотя бы одного из таких преступлений»<sup>20</sup>.

С учетом сказанного, как нам представляется, предлагаемые оп-ределения понятия «наемник» в период вооруженных конфликтов и в связи с участием этой категории лиц в террористических актах, а также меры по противодействию наемничеству в одном законе еще более затруднят собирание доказательственной базы, свидетельствующей об использовании наемников в указанных ситуациях, объективную квалификацию их действий, что не может не сказаться на эффективности применения разработанного документа в случае принятия его законодателем государства.

В процессе вооруженных конфликтов множество людей – и военных, и гражданских – пропадают без вести. Естественное желание и право семей – разыскивать своих пропавших родственников, знать об их судьбе.

В МГП закреплены нормы, направленные на оказание помощи тем, перед кем встают такого рода проблемы. Так, в ст. 26 Конвенции IV отмечается, что «каждая из находящихся в конфликте сторон будет облегчать розыск, производящийся членами разрозненных войной семей с целью установления связи друг с другом и, если это возможно, способствовать их соединению. Она, в частности, будет поддерживать деятельность организаций, которые посвящают себя этому делу, в том случае, если они приемлемы для этой Державы и подчиняются мерам безопасности, принятым ею». Дальнейшее развитие «права семей знать о судьбе своих родственников» нашло отражение в Дополнительном протоколе I (ст. 32, 33, 34).

В 2008 г., очевидно, исходя из этих и других документов<sup>21</sup>, был принят модельный закон «О лицах, пропавших без вести»<sup>22</sup>, состоящий

<sup>20</sup> См.: Интерпол против терроризма: Сборник международных документов. Составитель В.С. Овчинский. М.: ИНФРА-М, 2008. С. 559.

<sup>21</sup> К сожалению, в отличие от других законодательных актов, в этом модельном законе не сформулирована отдельная статья о правовых основах оказания помощи лицам, пропавшим без вести, и их родственникам.

<sup>22</sup> Модельный закон СНГ «О лицах, пропавших без вести» от 25 ноября 2008 г. // Межпарламентская Ассамблея государств – участников СНГ // URL: <http://www.iacis.ru/html/?id=22&pag=711&nid=1> (дата обращения 25.05.2012).



из 24 статей, включенных в девять глав: общие положения (гл. 1), основные права лиц, пропавших без вести, и гарантии предоставления этих и смежных с ними прав (гл. 2), компетентные органы (гл. 3), розыск лиц, пропавших без вести (гл. 4), розыск останков, их эксгумация и обращение с ними (гл. 5), финансовая помощь (гл. 6), ответственность (гл. 7). Даже одно название глав само по себе свидетельствует об актуальности закона в современных условиях и безусловной его ценности для государств – участников Содружества.

Цель этого документа – «предупредить исчезновения людей и обеспечить правовое содействие в розыске лиц, пропавших без вести, *в условиях вооруженного конфликта или насилия внутри страны* (выделено авторами), а также защитить права и интересы лиц, пропавших без вести, и их родственников» (ст. 1).

Формулировка цели закона, на наш взгляд, страдает некоторой неточностью, если исходить из терминологии международного гуманитарного права, ибо термин «вооруженный конфликт» в контексте указанной ст. 1 можно понимать в обобщенном виде как две его разновидности: международный и немеждународный, а фразу «в условиях... насилия внутри страны» толковать достаточно широко: и в смысле ст. 1 п. 2 Дополнительного протокола II, когда нормы международного гуманитарного права не применяются (потасовки болельщиков во время футбольных матчей, криминальные разборки), и как действия правительственных войск против вооруженных сил оппозиции, но уже подпадающие под ст. 1 п. 2 Протокола II.

Аналогичным образом ситуация, в связи с которой лицо может быть объявлено пропавшим без вести, сформулирована и в ст. 14 закона.

При формулировании других положений закона авторам удалось избежать указанной выше двусмысленности. Например, в ст. 2 при раскрытии содержания термина «лицо, пропавшее без вести» отмечается, что это «человек, местонахождение которого неизвестно его родственникам и/или который ... в соответствии с национальным законодательством объявлен лицом, пропавшим без вести, в связи с *международным или немеждународным вооруженным конфликтом, ситуацией насилия или беспорядков внутри страны*» (выделено авторами). При такой формулировке понятно, что признание лица пропавшим без вести связано с обстоятельствами или ситуациями, предусмотренными нормами международного гуманитарного права.

Представляют интерес термины и определения, сформулированные в общих положениях (гл. 1): выгодоприобретатель; достоверная информация об исчезновении человека; идентификация; интернирование; лица, имеющие законный интерес; лицо, пропавшее без вести; минимально необходимые сведения; насильственные исчезновения; родственники лица, пропавшего без вести; финансовая помощь и др.

Как справедливо отмечается в модельном законе, эти и другие термины и определения должны соотноситься с нормами законодательства (*государства*), регулирующего вопросы семьи, т.е. с внутригосударственным правом государств Содружества. Правда, это касается не всех терминов.

Так, например, при раскрытии содержания термина «родственник лица, пропавшего без вести» утверждается, что под указанное понятие «независимо от ... норм» законодательства (государства) *должны подпадать* (выделено авторами) следующие лица: «дети, родившиеся в браке, и внебрачные дети; усыновленные дети, а также пасынки и падчерицы; супруг/супруга, состоящие в законном или в фактическом браке; родители (включая мачеху, отчима, усыновителя); братья, сестры, единокровные или единокровные братья и сестры». Возникает вопрос, почему, независимо от национального законодательства государств – участников СНГ, названные лица «должны подпадать» под категорию родственников пропавшего без вести, а, например, бабушка и бабушка (как близкие родственники) таковыми по модельному закону не являются?<sup>23</sup> И далее. Фактический (гражданский) брак во многих государствах Содружества законным не признается (Россия, Украина, Белоруссия и др.)<sup>24</sup>, но супруги в таком браке, как утверждает модельный

---

<sup>23</sup> Так, например, согласно ст. 14 Семейного кодекса РФ к категории близких родственников относятся бабушка и дедушка // Семейный кодекс РФ от 25 декабря 1995 г. № 223-ФЗ // Правовая система «Консультант Плюс». Электронная версия. Раздел «Законодательство» // URL:[http://www.consultant.ru/popular/family/20\\_4.html#p111](http://www.consultant.ru/popular/family/20_4.html#p111) (дата обращения 25.05.2012). Согласно ст. 1141, 1142 части IV Гражданского кодекса РФ бабушка и дедушка являются законными наследниками первой очереди наряду с детьми и супругом наследодателя ввиду прямой родственной близости к наследодателю // Часть IV Гражданского кодекса РФ от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ // Информационно-правовой портал «Гарант» // URL:<http://base.garant.ru/10164072/> (дата обращения 25.05.2012).

<sup>24</sup> Согласно ч. 2 ст. 1 Семейного кодекса РФ «признается брак, заключенный только в органах записи актов гражданского состояния» // Семейный кодекс РФ // URL: [http://www.consultant.ru/popular/family/20\\_1.html#p25](http://www.consultant.ru/popular/family/20_1.html#p25) (дата обращения 25.05.2012). В соответствии со ст. 4 Кодекса Республики Беларусь о браке и семье «признается только

закон, «должны» считаться родственниками без вести пропавшего без учета национального законодательства государств. Думается, категоричность указанных формулировок вряд ли будет приветствоваться национальными парламентами суверенных государств – участников СНГ.

Нормы МГП обязывают государства (воюющие стороны) правомерно использовать защитные эмблемы и сигналы в период вооруженных конфликтов<sup>25</sup>.

Учитывая это, МПА СНГ 3 декабря 2009 г. приняла модельный закон «Об использовании и защите эмблем красного креста, красного полумесяца, красного кристалла и наименований «красный крест», «красный полумесяц», «красный кристалл», отличительных сигналов, служащих для опознавания медицинских формирований и санитарно-транспортных средств»<sup>26</sup>.

Закон, обобщая и развивая существующие положения договорных документов в этой сфере, достаточно подробно излагает содержание норм, которые предлагается имплементировать в национальное законодательство государств. Закон включает 14 статей, IV части: общие правила (ч. I), в которых сформулирована сфера защиты и использования эмблемы в качестве защитного знака<sup>27</sup> или в качестве отличительного знака<sup>28</sup> (ст. 44 Конвенции I), правила по использованию эмблемы (ч. II), контроль и санкции (ч. III), вступление в силу (ч. IV).

---

брак, заключенный в государственных органах, регистрирующих акты гражданского состояния» // Кодекс Республики Беларусь от 9 июля 1999 г. №278-3 // Белорусский правовой портал // URL:<http://arc.pravoby.info/documentd/part5/akt5834.htm> (дата обращения 25.05.2012). Согласно ст. 21 Семейного кодекса Украины «браком является семейный союз женщины и мужчины, зарегистрированный в органе государственной регистрации актов гражданского состояния» // Семейный кодекс Украины от 10 января 2001 г. 2947-III // Правовой портал «Правовая Украина» // URL:<http://pravoved.in.ua/section-kodeks/77-sku/253-glava03.html> (дата обращения 25.05.2012).

<sup>25</sup> См. ст. 38–44 Конвенции I, ст. 41–45 Конвенции II, ст. 38 и 12 соответственно Протоколов I–II, а также Протокола III 2005 г. к Женевским конвенциям, касающегося принятия дополнительной отличительной эмблемы.

<sup>26</sup> URL:<http://www.iacis.ru/html/?id=22&pag=724&nid=1> (дата обращения 25.05.2012).

<sup>27</sup> Защитная цель знака состоит в том, чтобы придать явно видимое выражение защите, предоставляемой нормами международного гуманитарного права медицинскому персоналу, формированиям и санитарно-транспортным средствам вооруженных сил, а также другим организациям, объектам и лицам, имеющим на это право в мирное время и в период вооруженного конфликта. Поэтому отличительная эмблема в данном случае должна быть настолько большого размера, насколько это необходимо в данных обстоятельствах, чтобы ее можно было узнать даже на расстоянии.

<sup>28</sup> Использование эмблем в качестве отличительного знака национальным обществом Красного Креста или международными организациями Красного Креста или Красного

В модельном законе закрепляются положения, касающиеся правил ответственного контроля за исполнением его положений, ответственности за злоупотребление эмблемами, наименованиями или отличительными сигналами во время вооруженного конфликта.

Таким образом, созданное МПА СНГ модельное законодательство в области МГП представляет собой достаточно продуманную систему правовых принципов и норм, являющихся добротным ориентиром для формирования национального законодательства государств – участников Содружества. Вместе с тем проведенный анализ позволил определить некоторые проблемные моменты в содержании отдельных модельных законов, что определяет необходимость всем государствам – членам СНГ тщательным образом исследовать основные первоисточники в этой области международных отношений и обязательства, вытекающие из них, при приведении своего законодательства в соответствие с международными договорами по МГП.

### **Библиографический список**

Бюньон Ф. Международный Комитет Красного Креста и защита жертв войны. МККК, 2005.

Давид Э. Принципы права вооруженных конфликтов. М.: МККК., 2011.

Действующее международное право в трех томах. Составители Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. Том 2. М., 1997.

Интерпол против терроризма: Сборник международных документов. Сост. Овчинский В.С. М., 2008.

Международное право: учебник для бакалавров. Под ред. А.Н. Вылегжанина. М., 2012.

Словарь международного права. М., 1982.

Хенкертс Ж.-М., Досвальд-Бек Л. Обычное международное гуманитарное право. Нормы. Том I. МККК. Женева, 2006.

---

Полумесца осуществляется для обозначения принадлежности лица или объекта к этим обществам (организациям). В этом случае эмблема должна быть небольшого размера во избежание смешения с эмблемой, используемой как средство защиты.

# International Humanitarian Law and the Model Legislation of the CIS (Summary)

*Ivan I. Kotlyarov\**

*Yuliya V. Puzyreva\*\**

The article notes that the armed conflicts emerged after collapse of the Soviet Union on the territories of the CIS member states gave rise to conclusion of agreements in the sphere of the international humanitarian law (IHL). The first of them was the agreement on immediate measures to protect victims of armed conflicts in 1993. Later in the post-Soviet space the IPA CIS began to play an active role in legislative activity for convergence and harmonization of laws of the states – participants of CIS, including the development of legislation in the sphere of IHL.

The authors analyze the model laws in the field of IHL, adopted by the Inter-Parliamentary Assembly of the CIS member states (IPA CIS).

**Keywords:** international humanitarian law; implementation; Inter-Parliamentary Assembly of CIS member states (IPA CIS); model law; civilians; civilian facilities; prisoners of war; missing in action; a mercenary; emblem; ICRC.

---

\* Ivan I. Kotlyarov – Ph.D. in Law, professor of the Chair of Human rights and International Law of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation. [ikotlyarov@mail.ru](mailto:ikotlyarov@mail.ru).

\*\* Yuliya V. Puzyreva – Ph.D. in Law, senior lecturer of the Chair of Human rights and International Law of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation. [yuliya\\_dugina@mail.ru](mailto:yuliya_dugina@mail.ru).