

Соотношение правовых категорий «зона контртеррористической операции» и «зона внутреннего вооружённого конфликта»

Юрий Григоров

Вполне очевидно, что понятия «контртеррористическая операция» и «зона проведения контртеррористической операции» тесно взаимосвязаны между собой. Тем не менее ни в Федеральном законе от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», ни в Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации 2009 г., ни в других официальных общегосударственных актах понятие зоны проведения контртеррористических операций не нашло отражения. Также до настоящего времени не получил своего нормативного закрепления вопрос о существовании двух видов контртеррористических операций (далее – КТО), различающихся по своему масштабу.

Понятие зоны проведения контртеррористической операции соотносено автором с крупномасштабной КТО общего характера, проводимой, в отличие от КТО локального или частного характера, на большой по площади территории с привлечением значительной по численности группи-

ровки сил и средств оперативного штаба в течение достаточно продолжительного периода времени. Необходимость проведения КТО такого уровня обуславливается степенью опасности проявившихся террористических угроз национальной безопасности, преимущественно связанных с воз-

ГРИГОРОВ Юрий Михайлович – кандидат юридических наук, профессор, независимый эксперт. E-mail: progars@gmail.com

Ключевые слова: правовое регулирование, зона контртеррористической операции, зона внутреннего вооружённого конфликта, Дополнительные протоколы к Женевским конвенциям 1949 г.

никновением и развитием социально-политического, межнационального, межконфессионального конфликта, а также действиями, характеризуемыми как вооружённый мятеж, незаконный захват или удержание власти, в которые вовлечены большие группы граждан страны, использующие для достижения своих политических целей террористические и иные насильственные средства и методы.

Именно такая обстановка возникла на территории Пригородного района Республики Северная Осетия-Алания в 1992–1994 гг. и на территории Чеченской Республики в 1994–1996 гг. В официальных документах того времени (указы Президента Российской Федерации, постановления Государственной думы Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации) указанные события, по мнению автора, вполне обоснованно квалифицировались как внутренний вооружённый конфликт, а территория, на которой происходили вооружённые столкновения и велись боевые действия, именовалась зоной внутреннего вооружённого конфликта [1]. Однако в августе 1999 г. при отражении вооружённого нападения бандформирований Басаева и Хаттаба с территории Чеченской Республики на приграничные районы Республики Дагестан и последующем развёртывании полномасштабных боевых действий непосредственно на территории Чеченской Республики аналогичные события официально были объявлены контртеррористической операцией. При этом территория в пределах административных границ сразу нескольких субъектов Российской Федерации, на которой в течение

достаточно длительного времени оказывалось ожесточённое вооружённое сопротивление федеральным силам, получила статус «зона проведения контртеррористической операции» (с 2003 г. – «зона проведения контртеррористических операций»).

Можно лишь предполагать, вследствие каких причин (связанных с возможными международно-правовыми осложнениями, политической нецелесообразностью, сложной процедурой введения и ограниченными сроками действия правового режима чрезвычайного положения, отсутствием в российском законодательстве правовых норм, институализирующих понятие «зона внутреннего вооружённого конфликта», и др.) руководством страны было принято решение об использовании в качестве правовой основы пресечения противоправной деятельности бандформирований нового правового института – правового режима контртеррористической операции, предусмотренного Федеральным законом от 25 июня 1998 г. № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом». Но при этом данное решение не могло повлиять на существование возникших в зоне проведения КТО правоотношений, которые де-факто являлись правоотношениями внутреннего вооружённого конфликта.

Данный вывод достаточно убедительно обосновывается в работах В.В.Алешина, С.И.Леншина, Г.И.Вишни, М.А.Рубальской, П.Г.Зверева и целого ряда других авторов [2].

По мнению автора, одной констатации данного факта явно недостаточно, поскольку оба рассматриваемых понятия – «зона контртеррористической операции» и «зона внутреннего вооружённого конфликта» –

представляют собой самостоятельные правовые категории, использование которых в правоприменительной практике влечёт серьёзные правовые последствия для физических и юридических лиц, находящихся на территории указанных зон.

На основании изложенного автор считает резонной и обоснованной постановку вопроса об уточнении содержания и определении соотношения вышеназванных правовых категорий, а также о выявлении причинно-следственной связи между возникновением внутреннего вооружённого конфликта и необходимостью проведения КТО в качестве одной из мер, осуществляемых органами государственной власти в целях его локализации и урегулирования.

Основы современного международного гуманитарного права, представляющего собой применяемую в период вооружённых конфликтов систему правовых принципов и норм, содержащихся в международных договорах (конвенциях, протоколах, соглашениях), а также приемлемых международным сообществом обычаев и правил ведения боевых действий, закладывались с 1864 г. (Женевская конвенция об улучшении участи раненых на поле боя). При этом исключительно важное значение для его развития имело создание в 1946 г. Организации Объединённых Наций, устав которой провозглашал её главной целью «...избавление грядущих поколений от бедствий войны». В целом же механизм поддержания международного мира и безопасности, основанный на Уставе ООН, направлен прежде всего на предотвращение войны в её класси-

ческом понимании как крупномасштабного вооружённого конфликта между государствами (группами государств).

Однако после окончания Второй мировой войны международному обществу значительно чаще пришлось сталкиваться с вооружёнными конфликтами другого рода – внутренними вооружёнными конфликтами, происходящими в пределах территории одного государства [3]. В международном гуманитарном праве они получили официальное наименование вооружённых конфликтов немеждународного характера [4] и в течение последних 60 лет уже абсолютно преобладают в количественном отношении среди всех вооружённых столкновений на планете.

Так, например, если в 1900–1941 гг. из имевших место 24 вооружённых конфликтов 19 получили статус международных и только 5 внутренних, то уже в 1945–1970 гг. соотношение числа международных и внутренних вооружённых конфликтов резко изменилось: из 97 вооружённых конфликтов этого периода только 15 являлись международными, 26 – внутренними, а 56 носили смешанный характер или являлись антиколониальными войнами [5].

В 1993 г. было зафиксировано 33 вооружённых конфликта, в 1994 г. – 31 вооружённый конфликт, в 1998 г. – 28 крупных вооружённых конфликтов, и все они носили внутренний, немеждународный характер [6].

В настоящее время в мире насчитывается не менее 35 вооружённых конфликтов различной степени интенсивности, и при сохранении этой тенденции следует ожидать, что в обозримом будущем подавляющее большинство вооружённых конфликтов на планете будет носить немеждународный характер.

Вместе с тем до настоящего времени учёными и специалистами-практиками в сфере международного гуманитарного права не выработана единая позиция по поводу определения понятия «вооружённый конфликт немеждународного характера» («внутренний вооружённый конфликт»). Это связано с тем, что не вполне чёткое определение указанного понятия, содержащегося в ст. 1 Протокола II 1977 г.*, а именно: «...все вооружённые конфликты, не подпадающие под действие ст. 1 Протокола I 1977 г.** и происходящие на территории какой-либо Высокой Договаривающейся Стороны между её вооружёнными силами и антиправительственными вооружёнными силами или другими организованными вооружёнными группами, которые, находясь под ответственным командованием, осуществляют такой контроль над частью её территории, который позволяет им осуществлять непрерывные и согласованные военные действия и применять настоящий Протокол», – недостаточно полно раскрывает характер возникающих в этот период правоотношений и отличия данного конфликта от международного вооружённого конфликта. При этом содержащиеся в п. 2 указанной статьи пояснения («...не являются вооружёнными конфликтами случаи нарушения внутреннего порядка и возникновения обстановки внутренней напряжён-

ности, такие как беспорядки, отдельные и спорадические акты насилия и иные акты аналогичного характера»), по существу, не снимают неопределённости по поводу причин его возникновения, возможной ситуации вооружённого противоборства между различными группировками антиправительственных сил и по ряду других существенных вопросов. Вышеизложенное явилось побудительным мотивом для дополнительной научной проработки существа такого правового явления, как внутренний вооружённый конфликт, а её результаты высветили преобладающие точки зрения на этот счёт.

Так, например, И.П.Блищенко, И.Н.Арцибасов, С.А.Егоров, М.Мбатна высказывают, как представляется, в целом вполне обоснованное мнение о том, что понятие «немеждународный вооружённый конфликт» является в конечном счёте синонимом понятия «гражданская война» [7, 6].

Известный американский учёный-юрист середины прошлого века Ч.Хайд в своих работах по международному праву также достаточно много внимания уделил внутренним вооружённым конфликтам, используя для их обозначения такие термины, как «мятеж» и «восстание». По его мнению, о мятеже речь идёт тогда, «когда народ (значительная часть населения) с оружием в руках восстаёт против действующих законов или

* Общепринятое в международном праве обозначение Дополнительного протокола 1977 г. к Женевским конвенциям о защите жертв войны 1949 г., касающегося вооружённых конфликтов немеждународного характера.

** Общепринятое в международном праве обозначение Дополнительного протокола 1977 г. к Женевским конвенциям о защите жертв войны 1949 г., касающегося вооружённых конфликтов международного характера.

конкретных высокопоставленных должностных лиц». Восстание, по мнению Ч.Хайда, – «это мятеж ещё более широких масштабов, когда происходят военные действия между вооружёнными силами, подчиняющимися законному правительству страны, и населением отдельных регионов или провинций этой страны, где восставшие свергают законную власть и устанавливают свою путём создания собственного “правительства”» [8]. Взгляды Ч.Хайда тем более заслуживают внимания в связи с тем, что такие социально-политические явления, как вооружённый мятеж и восстание, имеют непосредственное отношение к понятию внутреннего вооружённого конфликта.

Важным прецедентом в вопросе определения сущности и содержания внутреннего вооружённого конфликта явилась попытка российских законодателей дать официальное определение данному правовому явлению в Постановлениях Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации (ГД ФС РФ) от 8 февраля 1995 г. № 515-ГД «О порядке применения Постановления ГД ФС РФ “Об объявлении амнистии в отношении лиц, участвовавших в противоправных деяниях, связанных с вооружёнными конфликтами на Северном Кавказе”» и от 12 марта 1997 г. № 1200-ПГД «О порядке применения Постановления ГД ФС РФ “Об объявлении амнистии в отношении лиц, совершивших общественно опасные деяния в связи с вооружённым конфликтом в Чеченской Республике”».

Так, в п. 2 указанных постановлений даётся следующее определение: «Под вооружён-

ными конфликтами, указанными в п. 1 Постановления об объявлении амнистии следует понимать противоборство между:

а) вооружёнными формированиями (вооружёнными объединениями, дружинами, отрядами самообороны, другими вооружёнными группами), созданными и действующими в нарушение законодательства Российской Федерации (незаконными вооружёнными формированиями) и органами внутренних дел Российской Федерации, частями и подразделениями Вооружённых Сил, других войск и воинских формирований Российской Федерации;

б) незаконными вооружёнными формированиями, созданными для достижения определённых политических целей;

в) лицами, не входящими в незаконные вооружённые формирования, но участвующими в вооружённом противостоянии в связи с территориальными притязаниями, на этнической или религиозной почве».

Приведённое определение существенно дополняет характеристику внутреннего вооружённого конфликта, данную в ст. 1 Протокола II 1977 г. в части субъектного состава и причин его возникновения, но вместе с тем недостаточно полно отражает особенности и критерии, отличающие вооружённый конфликт немеждународного характера от международного вооружённого конфликта. В этой связи вышеназванные особенности и критерии дополнительно выделены автором на основе результатов проведённого правового анализа Положений I и II Протоколов 1977 г. к Женевским конвенциям о защите жертв войны 1949 г.

В качестве первой особенности следует указать на то обстоятельство, что вооружённый конфликт немеждународного характера происходит в пределах территории одного суверенного государства, являющегося субъектом международного права, и не выходит за пределы его гра-

ниц. Именно этот территориальный признак подчёркивает внутренний характер возникшего вооружённого конфликта и является критерием, отличающим его от международного вооружённого конфликта.

Вторую особенность и отличительный критерий вооружённого конфликта немеждународного характера образует его субъектный состав. Сторонами, противостоящими друг другу в таком конфликте, являются вооружённые силы, подчиняющиеся законной (легитимной) власти, и антиправительственные вооружённые формирования, отряды, группы (в ряде случаев откровенно бандитские).

Следует отметить, что не все специалисты в сфере международного гуманитарного права считают данную особенность и критерий универсальными. Так, например, по мнению Ф.Кальсховена, вышеназванный критерий неприменим в случае, если несколько враждующих группировок, контролирующих ту или иную территорию, ведут боевые действия друг против друга без участия правительственных вооружённых сил (например, в случае, когда законное правительство перестало существовать или если оно слишком слабо, чтобы попытаться овладеть ситуацией) [9].

Вместе с тем, как показывают события в Ливане, Палестинской автономии, Ливии, Сирии, Ираке, подобные случаи далеко не гипотетические. Именно этот недостаток ст. 1 Протокола II постарались устранить российские законодатели в предложенном ими определении понятия «внутренний вооружённый конфликт». Однако необходимость такого

дополнения ст. 1 Протокола II оспаривает Э.Давид, доказывающий, что любая организованная вооружённая сила, не подчиняющаяся существующему правительству, может в конечном счёте претендовать на статус «Высокой Договаривающейся Стороны» и право представлять государство, в котором происходит конфликт. Это, по его мнению, возможно при условии, если законное правительство теряет способность контролировать большую часть территории государства в результате действий одной или нескольких вооружённых антиправительственных группировок. На этом основании он не исключает возможность применения Протокола II к вооружённым конфликтам между организованными антиправительственными группами [10].

На основании результатов проведённого анализа правовой нормы, содержащейся в п. 1 ст. 1 Протокола II, а также в определении внутреннего вооружённого конфликта, данного депутатами ГД ФС РФ, с учётом преобладающего мнения среди специалистов в сфере международного гуманитарного права, представляется возможным заключить, что Протокол II применим к внутренним вооружённым конфликтам двух видов:

– *во-первых*, когда на территории суверенного государства происходит столкновение правительственных вооружённых сил с вооружёнными антиправительственными группами;

– *во-вторых*, когда на территории суверенного государства происходит вооружённое столкновение организованных антиправительственных вооружённых групп между собой без участия (по разным причинам) правительственных вооружённых сил.

Особое значение имеет то обстоятельство, что в сферу действия Протокола II по определению не подпадает противоправная деятельность участников антиправительственного подполья, экстремистских и террористических группировок, действующих скрытно, тайно и избегающих открытого вооружённого противостояния с правительственными войсками. Осуществляя взрывы, поджоги, захват заложников, другие тяжкие преступления (как действуют, например, остатки бандформирований на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации), главари и участники таких группировок преследуют террористические цели. Данные деяния являются противоправными с точки зрения внутреннего законодательства конкретных государств, поэтому преступная деятельность организаторов и исполнителей подобного рода акций должна оцениваться исходя из норм внутреннего уголовного законодательства. В этой связи представляется не лишним ещё раз напомнить часто цитируемое ироничное выражение А.Фердросса, согласно которому «лишь определённые организованные группы лиц уполномочиваются правом войны на военные действия» [11].

Говоря о сторонах внутреннего вооружённого конфликта, следует иметь в виду ещё одно весьма важное обстоятельство, на которое обращают внимание многие авторы. Если не принимать в расчёт иностранных граждан, прибывших в зону конфликта в качестве наёмников или так называемых добровольцев, то основную массу его участников составляют граждане одного и того же госу-

дарства [12]. Их в зависимости от степени и характера причастности к конфликту, по мнению автора, целесообразно разделить на две основные категории:

- участники вооружённого конфликта немеждународного характера (лица, принимающие непосредственное участие в конфликте; лица, принимающие косвенное участие или прекратившие принимать участие в конфликте);

- гражданское население, находящееся в зоне вооружённого конфликта (граждане государства, на территории которого происходит конфликт, а также иностранные граждане и лица без гражданства), не принимающие никакого участия в конфликте в настоящее время и не принимавшее ранее.

Автор разделяет мнение большинства исследователей, согласно которому к лицам, принимающим непосредственное участие в конфликте, следует относить: военнослужащих вооружённых сил законного правительства; лиц из состава антиправительственных организованных вооружённых формирований, а также те группы населения, проживающего на территории, контролируемой указанными формированиями, которые выступают против проводимой ими политики и оказывают им вооружённое сопротивление [13].

Третьей особенностью и отличительным критерием вооружённого конфликта немеждународного характера является наличие постоянных и организованных военных действий между противоборствующими сторонами. Последние должны быть соответствующим образом управляемы и иметь постоянные руководя-

щие органы, так называемое ответственное командование, что позволяет сторонам вести непрерывные, согласованные боевые действия и осуществлять регулярный контроль за определённой частью государственной территории.

Наличие «ответственного командования» предполагает необходимую степень организованности антиправительственных вооружённых отрядов. Наличие определённой иерархической системы руководства ими позволяет «ответственному командованию» планировать и вести непрерывные и согласованные боевые действия, а также устанавливать соответствующий порядок и дисциплину на контролируемой территории от имени фактической (но де-юре – самопровозглашённой) власти. При этом Протокол II не определяет, какую именно часть территории должны контролировать антиправительственные вооружённые силы.

Известно, что при разработке данного документа участниками Конференции 1977 г. вносились различные предложения на этот счёт, в частности, предлагались формулировки типа «большая часть территории», «значительная часть территории», однако конференция не приняла эти предложения [14]. Протокол II в итоге предусматривает, что вооружённые группы оппозиции должны быть в состоянии установить «такой контроль над частью территории, который позволяет им осуществлять согласованные и непрерывные действия и применять настоящий Протокол». При этом из анализа вариантов толкования слова «такой» следует, что в данном случае его необхо-

димо рассматривать как синоним слова «достаточный».

Протокол II обязывает и правительственные, и оппозиционные вооружённые силы применять и, соответственно, соблюдать нормы данного документа, что является принципиальным требованием международного сообщества к участникам вооружённых конфликтов немеждународного характера. Именно от степени соблюдения норм международного гуманитарного и национального права в решающей степени зависит отношение других государств и международных организаций к сторонам, участвующим во внутреннем вооружённом конфликте.

Характерной особенностью театра военных действий во внутреннем вооружённом конфликте является подверженность его границ быстрым изменениям. Контроль над той или иной частью территории может постоянно переходить от антиправительственных вооружённых сил к законной власти или от одной вооружённой группировки к другой. Следует учитывать, что этот контроль часто бывает относительным и условным, когда, например, населённые пункты в равнинных районах находятся под контролем правительственных сил, а горно-лесистая местность контролируется вооружённой оппозицией. Однако здесь важен сам принцип международного гуманитарного права, согласно которому контроль оппозиции даже над небольшой частью территории страны (отдельным районом) должен быть достаточно стабильным, поскольку только это является необходимым условием эффективного применения норм Протокола II.

Особое значение данного принципа заключается в том, что нормы права вооружённых конфликтов ни при каких условиях не освобождают ни правительственные войска, ни вооружённую оппозицию, ни другие вооружённые группировки от обязательств соблюдения указанных норм.

Здесь, безусловно, следует согласиться с мнением специалистов Международного комитета Красного Креста, согласно которому «...обязательство, взятое на себя государством, действительно также и для восставшей стороны. Ни структура восставшей стороны, ни то обстоятельство, что она в данный момент вышла из-под контроля правительства, не могут аннулировать обязательства, взятого на себя государством; это обязательство продолжает связывать и восставшую сторону» [15].

Четвёртой особенностью и отличительным критерием вооружённых конфликтов немеждународного характера является отсутствие в Протоколе II правовых норм, указывающих на возможность приобретения участниками конфликта правового статуса военнопленных.

По этому вопросу среди представителей научной общественности существуют две противоположные точки зрения.

Так, например, В.П.Галицкий в целом ряде своих работ последовательно доказывает необходимость определения правового статуса захваченных в плен во время внутреннего вооружённого конфликта участников незаконных вооружённых формирований «как военнопленных со всеми вытекающими отсюда последствиями». Из этого утверждения следует, что такой же статус должен быть предоставлен и военнослужащим правительственных вооружён-

ных сил, пленённых мятежниками. В качестве правовых оснований для этого приводятся положения ст. 3, общей для всех четырёх Женевских конвенций о защите жертв вооружённых конфликтов 1949 г. и Протокола II 1977 г.

Против этого решительно возражают В.В.Алешин, С.И.Леншин и некоторые другие авторы, обосновывающие своё мнение результатами сравнительного анализа положений I и II Протоколов 1977 г. По их мнению, если Протокол I включает в себя специальный раздел III «Статус комбатантов и военнопленных», статьи которого чётко определяют, кто из участников международного вооружённого конфликта является комбатантом и имеет право считаться военнопленным, то Протокол II не содержит даже упоминания об этих категориях лиц. Им определяется совершенно иной статус лиц, затрагиваемых вооружённым конфликтом, а именно «лица, лишённые свободы по причинам, связанным с вооружённым конфликтом» (ст. 5 Протокола II «Лица, свобода которых была ограничена») [13].

По мнению автора, к данной категории лиц могут быть отнесены не только захваченные в ходе боевых действий участники антиправительственных вооружённых группировок и военнослужащие правительственных вооружённых сил, но также и иные лица, совершившие (подозреваемые в совершении) уголовные преступления и административные правонарушения (в том числе бандпособники, криминальные элементы), заложники из числа гражданского населения, захваченные участниками бандформирований, а также

лица, свобода которых ограничена в целях обеспечения их безопасности. К последним, например, могут быть отнесены иностранные специалисты, выполнявшие работы по контракту и оказавшиеся в районе внутреннего вооружённого конфликта. В интересах обеспечения личной безопасности указанных лиц они могут быть временно ограничены в свободе передвижения, ведении телефонных переговоров и т.д.

Правовые нормы Протокола II не предоставляют какого-либо особого статуса лицам из состава правительственных вооружённых сил или оппозиционных вооружённых формирований, попавшим в руки противника. С юридической точки зрения они не являются военнопленными, которые пользуются особой защитой международного гуманитарного права. Именно поэтому в условиях внутреннего вооружённого конфликта весьма важную роль играют правовые нормы, изложенные в ст. 5 Протокола II, которые устанавливают минимальные правовые гарантии для лиц, свобода которых была ограничена [16].

В отношении лиц, лишённых свободы в связи с причастностью к уголовным преступлениям или серьёзным административным правонарушениям, нормы, изложенные в ст. 5 Протокола II, по мнению автора, должны применяться до тех пор, пока данные лица не будут освобождены, даже если внутренний вооружённый конфликт к тому времени прекратился.

Что же касается ст. 3, общей для всех четырёх Женевских конвенций 1949 г., положения которой обязана применять каждая из сторон, нахо-

дящаяся в вооружённом конфликте, не носящем международного характера, то они представляют собой не более чем перечень правил, воплощающих общие принципы гуманного отношения к человеческой личности. Вместе с тем нормативное содержание статьи весьма ограничено, так как все её положения относятся лишь к защите лиц, затрагиваемых вооружённым конфликтом, от непосредственных последствий военных действий. Каких-либо прямых указаний на то, что участникам внутреннего вооружённого конфликта может быть предоставлен статус военнопленных, статья не содержит, однако теоретически такую возможность она допускает. Так, п. 2 ст. 3 говорит о специальных соглашениях между находящимися в конфликте правительственными войсками и мятежниками, касающихся полного или частичного применения ими норм международного гуманитарного права, относящихся к международным вооружённым конфликтам, в частности, норм Женевской конвенции от 12 августа 1949 г. «Об обращении с военнопленными» (III Конвенция).

Как представляется, осторожность многих авторов, исследующих проблему правового регулирования внутренних вооружённых конфликтов, проявляемая в вопросе предоставления участникам антиправительственных вооружённых группировок статуса военнопленных, объясняется их стремлением избежать возможных негативных политических последствий для законного (в данном случае признанного международным сообществом) правительства страны.

Это связано с тем, что лидеры оппозиционных сил, развязавших или втянутых в силу сложившихся обстоятельств во внутренний вооружённый конфликт, всегда будут стремиться к получению международного правового статуса как необходимого условия для их признания международным сообществом, последующего перераспределения властных полномочий между ними и правительством страны или реализации права на сепессию – территориальное отделение и создание собственного государства. Прогнозируемыми шагами в этом направлении могут быть:

- попытки максимального распространения на внутренний вооружённый конфликт принципов правового регулирования международных вооружённых конфликтов;

- приобретение антиправительственными силами с помощью внешней поддержки статуса национально-освободительного движения, «ведущего борьбу против колониального господства, иностранной оккупации, дискриминации и геноцида по этническому признаку»;

- международно-правовая перекалфикация вооружённого конфликта из внутреннего в международный, подпадающего под действие Протокола I 1977 г.;

- признание мировым сообществом (прежде всего ведущими государствами Запада во главе с США, а также Китаем, Россией и другими «центрами силы») оппозиционного движения законным и легитимным субъектом международного права.

Примеры бывшей Югославии, Палестинской автономии, Ливии, Сирии, ряда других стран, в том чис-

ле Украины, убедительно свидетельствуют о реальности подобного сценария событий. В этом плане даже заключительное положение ст. 3, общей для всех четырёх Женевских конвенций 1949 г., гласящее, что «применение положений статьи не будет затрагивать юридического статуса находящихся в конфликте сторон», не выглядит надёжной гарантией сохранения участниками внутреннего вооружённого конфликта существующего статус-кво в вопросе международной правосубъектности.

В этой связи уместным будет напомнить о том, что в США с 1959 г. продолжает действовать Закон № 86-90 «О порабощённых народах», согласно которому правительство страны обязано последовательно проводить политику поддержки этнонационального сепаратизма на территории СССР (ныне – Российской Федерации) с целью «реализации права порабощённых народов на самоопределение и образование собственных государств». Развал Советского Союза, опасные сепаратистские тенденции в ряде регионов Российской Федерации, в том числе беспрецедентная террористическая активность национал-экстремистских сил на Северном Кавказе, а теперь ещё и ожесточённое вооружённое противостояние на приграничной территории соседней Украины, являются убедительным подтверждением того, что такая политика целенаправленно проводилась ранее и активно проводится в настоящее время.

Весьма актуальным является вопрос о возможности международного вмешательства во внутренний вооружённый конфликт под предлогом устранения угрозы международному миру и безопасности. На этот счёт ст. 3 Протокола II 1977 г. чётко и недвусмысленно определяет, что «любое вмешательство международного сообщества во внутрители-

тические процессы государств, на территории которых возник внутренний вооружённый конфликт, ограничено их правом на невмешательство и суверенитетом». Кроме того, сложившаяся международно-правовая практика свидетельствует о наличии достаточно строгих ограничений на методы поддержания или восстановления конституционного правопорядка силовыми средствами.

Так, в соответствии с Уставом ООН оценку угрозе международному миру и безопасности, исходящей от внутреннего вооружённого конфликта, вправе давать лишь Совет Безопасности ООН (далее – СБ ООН) и Международный суд ООН.

Интересным на этот счёт представляется мнение С.В.Черниченко. Он, в частности, пишет: «Если СБ ООН установлена угроза международному миру и безопасности, но не установлен её носитель, или же такая угроза исходит от государства, поскольку в нём вспыхнуло вооружённое восстание внутреннего характера, вооружённые силы ООН на основании главы VII Устава ООН не могут использоваться в буквальном смысле против государств, не являющихся носителями такой угрозы, или же государства, угроза от которого исходит лишь в силу указанного столкновения. Использование вооружённых сил ООН в таких ситуациях, прежде всего их размещение на территории заинтересованных государств, не может происходить вопреки их желанию» [17].

Однако он упускает из виду, что именно СБ ООН, согласно уставу этой организации, наделён правом решать вопросы о достаточности согласия на вмешательство ООН правительства, номинально представляющего государство, либо основных враждующих группировок. На этом основании О.Н.Хлестов высказывает

противоположное доводам С.В.Черниченко мнение о возможности разоружения незаконных вооружённых формирований, участвующих во внутреннем вооружённом конфликте, вооружёнными подразделениями ООН [18].

Международно-правовая практика подтверждает возможность проведения таких миротворческих операций, однако принятию подобного решения в обязательном порядке должно предшествовать явно выраженное согласие законного правительства страны или, по меньшей мере, принятие соответствующего решения СБ ООН о направлении в данный район вооружённых подразделений ООН. При этом решение СБ ООН может считаться законным только в том случае, если правительство страны на этот момент уже не существует, а сложившаяся ситуация сопровождается открытым насилием по отношению к гражданскому населению и грозит перерасти в гуманитарную катастрофу. В этом смысле необходимо говорить, как указывает С.В.Черниченко, не об операциях по поддержанию мира, а об операциях по принуждению к миру [17].

Весьма значительный интерес представляет также проблема правового урегулирования вооружённого конфликта немеждународного характера. Как представляется, здесь следует выделить несколько ситуаций.

Первая ситуация – это победа правительственных вооружённых сил над отрядами вооружённой оппозиции, восстановление на всей территории страны конституцион-

ной законности, правопорядка и законных органов власти. Такое разрешение внутреннего вооружённого конфликта оптимально для руководства страны, поскольку повышает его авторитет, обеспечивает поддержку населения, укрепляет его позиции на международной арене.

Вторая ситуация связана с вынужденным для руководства страны ведением мирных переговоров с антиправительственными вооружёнными формированиями. Это возможно в случае, когда правительственные вооружённые силы не в состоянии на данный период разгромить или разоружить отряды оппозиции.

Примером подобной ситуации является обстановка в Сирийской Арабской Республике, сложившаяся в 2012–2013 гг., и на Украине – в 2014 г.

Единственно возможный результат таких переговоров – это утрата законным правительством части своего суверенитета, его последующее ослабление и переход политической инициативы к оппозиции. Такая исключительно опасная ситуация была и в Российской Федерации в августе 1996 г. после подписания с никем не признанным «правительством» так называемой «Чеченской Республики Ичкерия» Хасавюртовских мирных соглашений. И это при том, что все основные военные задачи, поставленные руководством страны перед объединённой группировкой федеральных войск (сил), к этому времени были успешно решены, большая часть территории республики полностью контролировалась федеральными силами, а население Российской Федерации в своей основной массе решительно поддер-

живало проводимый политический курс на силовое подавление национал-сепаратистского мятежа и «криминального беспредела» на территории Северо-Кавказского региона.

Третья ситуация – это победа оппозиционных правительству вооружённых формирований, одержанная самостоятельно (например, приход к власти движения «Талибан» в Республике Афганистан в начале 90-х годов прошлого века), при активной поддержке международных миротворческих контингентов (например, захват власти албанскими сепаратистами в сербской провинции Косово, приход к власти в 2011 г. вооружённой оппозиции в Ливии) или коалиции государств во главе с одной из великих держав (например, свержение режима президента Януковича на Украине в феврале 2014 г.). Данная ситуация почти неизбежно влечёт за собой репрессии в отношении всех видных функционеров свергнутого режима, политическую анархию, экономический хаос, массовое недовольство населения и возникающие с регулярной периодичностью внутренние волнения (массовые беспорядки).

Четвёртая ситуация – это передача политической и экономической власти в стране нейтральному временному правительству, наделённому мандатом ООН и опирающемуся на военную, финансовую и политическую поддержку ведущих иностранных государств, сумевших провести соответствующее решение в СБ ООН (примером относительно сходной ситуации является обстановка, сложившаяся в Ираке с 2003 г. после завершения вооружёнными силами США, Великобритании и ряда их со-

юзников по Организации Североатлантического договора операции «Бура в пустыне»).

В завершение рассмотрения вопроса о соотношении правовых категорий «зона контртеррористической операции» и «зона внутреннего вооружённого конфликта» необходимо обратить внимание на существование в международно-правовом поле двух правовых неопределённостей:

а) в какой момент конкретная чрезвычайная или кризисная ситуация перерастает во внутренний вооружённый конфликт;

б) кто определяет, когда, согласно положениям Протокола II, эта «грань» превышена [19].

Первая из названных правовых неопределённостей (учитывая, что любые внутренние беспорядки также могут сопровождаться применением оружия их участниками) обусловлена отсутствием в международном гуманитарном и национальном праве общепризнанного, эффективно действующего механизма, который позволял бы своевременно и объективно определить переход внутренних беспорядков в качественно новое состояние, т.е. во внутренний вооружённый конфликт. Выработка объективных критериев и процедур для разрешения этого вопроса является весьма актуальной научной задачей, связанной с правовым разграничением условий, требующих введения различных особых правовых режимов.

Для устранения второй из названных правовых неопределённостей следует исходить из того, что правительства тех государств, на террито-

рии которых происходят внутренние вооружённые конфликты, отстаивая свой суверенитет, всегда будут руководствоваться стремлением самостоятельно определять их статус на основе ст. 3 (невмешательство) Протокола II.

Тем не менее в настоящее время уже невозможно игнорировать тот факт, что наличие на территории государства внутреннего вооружённого конфликта вправе констатировать не только само государство, но и уполномоченные нормами международного права органы (прежде всего Совет Безопасности ООН и Международный суд ООН, в меньшей степени ОБСЕ). Однако возможны ситуации, когда вышеназванные уполномоченные органы демонстративно встают на сторону удобного западному сообществу правительства, а зоне реального внутреннего вооружённого конфликта (как на юго-востоке Украины) присваивается статус «зоны антитеррористической операции».

Российская Федерация, провозгласив и закрепив в Конституции приоритет международно-правовых норм над нормами национального законодательства, ратифицировав все ныне действующие конвенции, договоры и соглашения в сфере международного гуманитарного права, взяло тем самым на себя ответственность за их неукоснительное соблюдение. Это обязывает высшие органы государственной власти Российской Федерации соответствующим образом квалифицировать возникающие как на её территории, так и за рубежом кризисные ситуации, подпадающие под признаки и критерии внутреннего вооружённого конфлик-

та. При этом для локализации и регулирования последних Конституция Российской Федерации предусматривает введение особого правового режима, в частности режима чрезвычайного положения. Прово-

димые в зоне его действия войсковые и контртеррористические операции получают в этом случае прочную правовую основу, а их участники – необходимый уровень правовой защищённости.

На основании изложенного автор полагает возможным сформулировать два основных вывода.

Крупномасштабные КТО общего характера с привлечением сильной группировки сил и средств оперативного штаба проводятся, как правило, для восстановления (сохранения) контроля законных органов государственной власти за территорией одного или нескольких субъектов Российской Федерации, охваченных вооружёнными антиправительственными выступлениями экстремистских сил и криминальных структур, подпадающими под признаки и критерии внутреннего вооружённого конфликта.

Зона проведения такого рода КТО территориально может совпадать с зоной внутреннего вооружённого конфликта (вооружённого конфликта немеждународного характера), но при этом указанные зоны имеют совершенно различный правовой статус. В этой связи при наличии на данной территории фактов вооружённого противостояния, квалифицируемого как вооружённый конфликт, возникающие здесь правоотношения должны регулироваться, в первую очередь, правовыми нормами Дополнительного протокола II 1977 г. к Женевским конвенциям о защите жертв вооружённых конфликтов 1949 г. и правового режима чрезвычайного положения (в случае его введения), имеющими приоритет над нормами Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму».

Примечания

1. Указ Президента Российской Федерации от 2 ноября 1992 г. № 1327 «О введении чрезвычайного положения на территории Северо-Осетинской ССР и Ингушской Республики»; Постановление Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации от 8 февраля 1995 г. № 516-ГД «Об объявлении амнистии в отношении лиц, участвовавших в противоправных деяниях, связанных с вооружёнными конфликтами на Северном Кавказе»; Постановление Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации от 12 марта 1997 г. № 1199-ПГД «Об объявлении амнистии в отношении лиц, совершивших общественно опасные деяния в связи с вооружённым конфликтом в Чеченской Республике» // СЗ РФ. 1997. № 11. Ст. 1290.
2. Алёшин В.В. Правовое регулирование вооружённых конфликтов и его роль в обеспечении безопасности Российской Федерации. Дис. ... д-ра юрид. наук. М.: Дип. академия МИД России, 2007. С. 79–84; Ленишин С.И. Правовой режим вооружённых конфликтов и международное гуманитарное право: монография. М.: Изд-во Региональное общественное движение «За права военнослужащих», 2009. С. 56–59; Вишня Г.И. Особенности правового обеспечения деятельности по выявлению и раскрытию преступлений в условиях вооружённого конфликта немеждународного характера. По материалам деятельности военной прокуратуры в Чеченской Республике. Дис. ... канд. юрид. наук. Калининград: КГУ, 2003. С. 32–35; Рубальская М.А. Урегулирование внут-

- ренных вооружённых конфликтов: опыт, проблемы. М.: ВНИИ МВД России, 2003. С. 28–32; *Зверев П.Г.* Квалификация ситуации в Чеченской Республике: внутренний вооружённый конфликт или контртеррористическая операция? // Актуальные проблемы современного международного права. М.: РУДН, 2004. С. 83–96.
3. Указ Президента Российской Федерации от 5 февраля 2010 г. № 146 «О военной доктрине Российской Федерации» (п. «д» раздела I) // СЗ РФ. 2010. № 7. Ст. 724.
 4. Дополнительный протокол от 8 июня 1977 г. к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв вооружённых конфликтов немеждународного характера (Протокол II) // Женевские конвенции от 12 августа 1949 г. и Дополнительные протоколы к ним. М.: МККК, 1994. С. 296–309.
 5. *Алёшин В.В.* Правовое регулирование вооружённых конфликтов и его роль в обеспечении безопасности Российской Федерации. Дисс. ... д-ра юрид. наук. М.: Дип. академия МИД России, 2007. С. 76; *Ганюшкин Б.В.* Вооружённые конфликты нового поколения // Международное право. 2001. № 3. С. 215.
 6. *Егоров С.А.* Вооружённые конфликты и международное право. Дисс. ... д-ра. юрид. наук. М.: Дип. академия МИД России, 2003. С. 147–148.
 7. *Блищенко И.П.* Немеждународный вооружённый конфликт и международное право // СГП. 1973. № 11. С. 131–132, 886; *Арцибасов И.Н., Егоров С.А.* Вооружённые конфликты: право, политика, дипломатия. М.: Междунар. отнош. 1989. С. 19; *Мбатна Б.* Немеждународный вооружённый конфликт и международное право. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М.: РУЗДН, 1995. С. 6.
 8. *Хайд Ч.* Международное право (его понимание и применение Соединёнными Штатами Америки). Собр. соч. М., 1953. Т. 5. С. 31.
 9. *Кальсховен Ф.* Ограничение методов и средств ведения войны. М.: МККК, 1994. С. 180.
 10. *Давид Э.* Принципы права вооружённых конфликтов. М., 2000. С. 98.
 11. *Фердросс А.* Международное право. М., 1959. С. 433.
 12. *Галицкий В.П.* Война на Северном Кавказе: проблемы правового регулирования // Войны будущего и пути их предотвращения. Материалы науч.-практ. конф. (25–26 ноября 1999 г.). Уфа, 2000. С. 20.
 13. *Алёшин В.В.* Правовое регулирование вооружённых конфликтов и его роль в обеспечении безопасности Российской Федерации. Дисс. ... д-ра юрид. наук. М.: Дип. академия МИД России, 2007. С. 76–90, 145–160; *Леншин С.И.* Правовой режим вооружённых конфликтов и международное гуманитарное право: монография. М.: Изд-во Региональное общественное движение «За права военнослужащих», 2009. С. 108–116, 108–119.
 14. *Шарапов А.М.* Международно-правовая защита лиц, затронутых вооружённым конфликтом немеждународного характера // Войны будущего и пути их предотвращения: матер. науч.-практ. конф. (25–26 ноября 1999 г.). Уфа: Воен. ун-т, 2000. С. 153–156.
 15. *Али-Сааб Р.* Гуманитарное право и вооружённые конфликты. Истоки и эволюция международной регламентации. М.: МККК, 2000. С. 199–200.
 16. Комментарий к Дополнительному протоколу II. М.: МККК, 1998. С. 111.
 17. *Черниченко С.В.* Теория международного права: в 2 т. М.: НИМП, 1999. Т. 2. С. 489–490, 483, 490.
 18. *Хлестов О.Н.* Закон России об участии в операциях по поддержанию мира // МЖМП. 1995. № 3. С. 223–224.
 19. *Черепяхин Ю.Б.* Международно-правовая оценка внутренних конфликтов (аналитическое исследование). М., 1989. С. 13.