

О. Н. ТОЛОЧКО

заведующий кафедры международного права
Гродненского государственного университета
им. Янки Купалы, кандидат юридических наук

РЕЖИМ ВОЕННОЙ ОККУПАЦИИ В СОВРЕМЕННОМ МЕЖДУНАРОДНОМ ГУМАНИТАРНОМ ПРАВЕ

Статья посвящена важному институту современного международного гуманитарного права – праву военной оккупации. В условиях иностранной оккупации вводится специальный правовой режим, отличительной особенностью которого является взаимодействия трех правовых систем: национального права оккупированного государства, национального права оккупирующей державы и международного (международного гуманитарного) права. Действующие международные документы, отмечается в статье, не содержат однозначных ответов на целый ряд практических проблем, возникающих в ситуациях военной оккупации, и по ряду параметров не соответствуют современным тенденциям развития международного правопорядка. Автор акцентирует внимание на современных проблемах и особенностях права военной оккупации и излагает собственную точку зрения на современное состояние данного международно-правового института.

Одним из важнейших институтов международного гуманитарного права является **право военной оккупации**. Помимо изначально сложных и неоднозначных конвенционных правил, относящихся к данному институту, в современных условиях режим военной оккупации приобретает новые качества, что, несомненно, сказывается на правоприменительной практике в условиях вооруженных конфликтов.

Современная международно-правовая литература уделяет немало внимания проблемам оккупационного режима: достаточно назвать работы таких авторов как И. Н. Арцибасов¹, В. Ю. Калугин², Ж. Пикте³, Ф. Буше-Сольнье⁴, Ф. Кальсховен⁵, Э. Давид⁶ и многие другие. Тем не менее, здесь остается ряд

¹ Арцибасов И.Н. Вооруженный конфликт: право, политика, дипломатия / И.Н. Арцибасов, С.А. Егоров. — М.: Международные отношения, 1989. — 245 с.

² Калугин В.Ю. Курс международного гуманитарного права / В.Ю. Калугин. — Мн.: Тесей, 2006. — 311 с.

³ Пикте Ж. Развитие и принципы международного гуманитарного права / Ж. Пикте. — М.: МККК, 2000. — 157 с.

⁴ Буше-Сольнье Ф. Практический словарь гуманитарного права / Ф. Буше-Сольнье. — М.: МИК, 2004. — 552 с.

⁵ Кальсховен Ф. Ограничения методов и средств ведения войны / Ф. Кальсховен. — 2-е изд., испр. — М.: МККК, 1999. — 232 с.

⁶ Давид Э. Принципы права вооруженных конфликтов : курс лекций юрид. ф-та Открытого Брюссельского ун-та / Э. Давид. — М.: Международный Комитет Красного Креста, 2000. — 720 с.

неразрешенных проблем, порождающих трудности в правоприменительной практике. Цель настоящей статьи – определить такие проблемы и найти приемлемые подходы к их разрешению.

Под военной оккупацией понимают **временное** занятие вооруженными силами одного государства территории (части территории) другого государства и установление власти военной администрации на оккупированной территории. В условиях оккупации гражданское население и иные покровительствуемые лица оказываются особенно незащитными, поэтому международное гуманитарное право стремится смягчить их участь посредством специальных мер, ограничивающих свободу оккупационных властей в некоторых вопросах¹.

Правила, относящиеся к военной оккупации, содержатся в следующих международных нормативных документах:

– в III отделе Гаагской конвенции о законах и обычаях сухопутной войны 1907 г. (далее – ГК IV) «О военной власти на территории неприятельского государства»;

– в Части III раздела III Женевской конвенции 1949 г. о защите гражданского населения во время войны (далее – ЖК IV);

– в ряде статей Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям 1949 г., касающегося защиты жертв международных вооруженных конфликтов 1977 г. (далее – ДП I), которые уточняют и конкретизируют положения ЖК IV, в частности, в разделе II «Помощь гражданскому населению», в разделе III «Обращение с лицами, находящимися во власти неприятеля» и др.;

– в некоторых иных документах, относящихся к праву вооруженных конфликтов, в соответствии с тематикой этих документов;

– в судебных постановлениях, доктринальных источниках (прежде всего, исходящих от Международного Комитета Красного Креста).

Согласно нормам права вооруженных конфликтов, **применимость** права военной оккупации обуславливается двумя обстоятельствами.

С одной стороны, согласно статье 42 ГК IV 1907 г., территория, к которой применимо право оккупации, должна «действительно находиться во власти неприятельской армии», причем «занятие (режим оккупации – **О. Т.**) распространяется лишь на те области, где эта власть установлена и в состоянии проявлять свою деятельность»². Если же на соответствующей территории продолжают активные военные действия, вследствие которых командование оккупационной армии не в состоянии ни установить, ни осуществить свою власть, международное гуманитарное право говорит не об оккупированной территории, а о территории, *подвергшейся вторжению*. В этом случае применяются те же нормы, что и на поле боя, т. е. общие нормы права вооруженных конфликтов³.

¹ Буше-Сольнье Ф. Практический словарь гуманитарного права / Ф. Буше-Сольнье. — М.: МИК, 2004. — С. 283–284; Кальсховен Ф. Ограничения методов и средств ведения войны / Ф. Кальсховен. — 2-е изд., испр. — М.: МККК, 1999. — С. 71–76.

² Гаагская конвенция 1907 г. о законах и обычаях сухопутной войны // Ведение военных действий : сборник Гаагских конвенций и иных соглашений. — М.: МККК, 1999. — 557 с.

³ Буше-Сольнье Ф. Практический словарь гуманитарного права / Ф. Буше-Сольнье. — М.: МИК, 2004. — С. 284.

С другой стороны, оккупацию следует отличать от **завоевания** территории. Завоевание предполагает полное подчинение побежденному победителю, влекущее за собой конец войны и прекращение суверенитета побежденного государства, ликвидацию его государственно-правовых институтов. Для оккупации, наоборот, характерны сохранение властных структур (пусть даже в изгнании) побежденного государства и продолжение сопротивления и военных действий против государства-оккупанта. Нормы, относящиеся к оккупации, не применяются к завоеванию (покорению). Соответственно, если занятие территории противника следует за полной и безоговорочной капитуляцией, как в случае с фашистской Германией 8 мая 1945 г., то полное подчинение территории, прекращение существования армии и правительства, а также прекращение любых форм борьбы изменяют режим оккупации, и право оккупации более не применяется.

Вместе с тем, современное международное гуманитарное право исходит из положения, согласно которому право оккупации может не применяться только в том случае, когда завоевание является результатом борьбы с государством-агрессором. Данное положение, в частности, было зафиксировано в одном из решений Нюрнбергского трибунала. Отвечая на аргумент, выдвинутый обвиняемым, утверждавшим, что германский рейх не был связан нормами права военной оккупации в отношении территорий, захваченных Германией, суд заявил, что доктрина завоевания не применяется к ситуации агрессивной войны. «По мнению Трибунала, – отмечается в приговоре, – в данном случае нет необходимости решать, применима ли доктрина захвата... там, где завоевание является результатом агрессивной войны»¹. Таким образом, международное право не признает завоеванием отчуждение территории или части территории, осуществленное вследствие агрессивной войны, поскольку это противоречит *ius contra bellum*. Завоевание в принципе может быть осуществлено лишь государством, выступающим против агрессора.

Основная идея права военной оккупации состоит в том, чтобы на время вооруженного конфликта сохранить на оккупированных территориях *status quo ante* – ранее существовавшее положение, – с тем, чтобы обеспечить в будущем безболезненный возврат таких территорий соответствующему государству. Согласно статье 43 ГК IV 1907 г., занявший территорию неприятель обязан принять все зависящие от него меры к тому, чтобы, насколько это возможно, восстановить и обеспечить общественный порядок и общественную жизнь, и при этом он должен уважать «существующие в стране законы, буде к тому времени не встретится неодолимого препятствия»².

Главная цель международного гуманитарного права в условиях военной оккупации состоит в максимальной, с учетом военной необходимости, защите

¹ Цит по: Давид Э. Принципы права вооруженных конфликтов : курс лекций юридического факультета Открытого Брюссельского университета / Э. Давид. – М.: Международный Комитет Красного Креста, 2000. – С. 377.

² Гагская конвенция 1907 г. о законах и обычаях сухопутной войны // Ведение военных действий : сборник Гагских конвенций и иных соглашений. – М.: МККК, 1999. – 557 с.

покровительствуемых лиц в условиях, когда такие лица лишены естественной помощи со стороны своего собственного государства.

В связи с этим в праве оккупации можно выделить три основные юридические проблемы.

1. Поскольку рассматриваемый институт является частью *международного права*, здесь, как и в большинстве случаев применения международных норм, возникает проблема взаимоотношений международного и национального права, причем национального права как минимум двух государств – оккупированного и оккупирующего.

2. Проблема «подвижности» ситуации, состоящая в том, что оккупационный режим может устанавливаться и прекращаться во времени и в пространстве в зависимости от развития событий. Иными словами, необходимо всякий раз обосновывать применимость права оккупации на данный промежуток времени и к данной территории, поскольку обстоятельства могут изменяться, причем зачастую весьма стремительно.

3. Имеются трудности в применении норм права военной оккупации, связанные с разнообразием конкретных ситуаций и неурегулированностью отдельных вопросов (пробельностью права), а также с тем фактом, что некоторые действующие конвенционные нормы международного гуманитарного права трудно применимы к определенным современным обстоятельствам, которые не были известны праву в момент принятия Конвенций. В частности, началу XX века, когда принималась Гагская конвенция о законах и обычаях сухопутной войны, были характерны совершенно иные экономические и политические отношения, и эти отношения не менялись столь быстро, как это имеет место сегодня, спустя столетие. Совершенно очевидно, что в нынешних условиях буквальное толкование и применение норм данной Конвенции вряд ли реально осуществимо. Однако, в связи с этим, закономерен вопрос: в какой мере суд или иной правоприменительный орган может отступить от норм Конвенции, чтобы данное отступление сообразовывалось и с обстоятельствами, и с духом Конвенции, и, наконец, с правом международных договоров?

Указанные проблемы присущи не только праву оккупации, но и всем институтам международного гуманитарного права в совокупности. Однако в рамках исследуемого предмета остановимся подробнее на положениях ГК IV 1907 г. и ЖК IV 1949 г., а также тех норм ДП I, которые относятся к управлению территориями, занятыми противником в ходе вооруженного конфликта.

Итак, основной принцип международного права в отношении военной оккупации – **«оккупация не изменяет статуса оккупированной территории»**. Данное положение раскрывается, в частности, следующими конкретизирующими правилами.

1. Оккупация не является аннексией и не влечет за собой перехода суверенитета оккупированного государства. На это неоднократно обращал внимание Совет Безопасности ООН в связи с территориями, оккупированными Израилем (п. 2е преамбулы резолюции № 242 от 22 ноября 1967 г.), а также

по поводу Ирано-Иракского конфликта (п. 6е преамбулы резолюции № 581 от 24 февраля 1986 г.) и войны в Кувейте (резолюция № 662 от 9 августа 1990 г.)¹.

2. На оккупированных территориях продолжают применяться законы оккупированного государства, а население продолжает исполнять долг верности державе происхождения. В частности, уголовное право оккупированного государства продолжает применяться в отношении фактов сотрудничества с неприятелем, что было подтверждено рядом судебных решений, вынесенных по итогам II мировой войны. Кроме того, продолжает действовать гражданское право: так, например, имеется ряд судебных прецедентов по наследственным делам, в которых подчеркивается данное обстоятельство².

Более того, правительство оккупированного государства во время оккупации может принимать законы и иные постановления, в том числе в изгнании, и эти законы должны применяться на оккупированной территории. Обязательные законы и постановления могут издаваться даже движением сопротивления, однако лишь в той мере, в какой это не противоречит международному гуманитарному праву. Статья 64 ЖК IV 1949 г. устанавливает принцип, согласно которому законодательство оккупированного государства «остается в силе, за исключением случаев, когда оно может быть отменено или приостановлено оккупирующей Державой, если это законодательство представляет собой угрозу безопасности оккупирующей Державы *или препятствует применению настоящей Конвенции* (выделено мной – **О. Т.**)»³. Например, закон явно противоречит Конвенции, если он объявляет любую форму работы на оккупирующую державу преступлением.

В то же время оккупирующее государство не может изменять статус должностных лиц и судей на оккупированной территории, а также применять санкции к тем, кто отказывается от выполнения некоторых функций. Единственное, что вправе сделать оккупационная власть – освободить отказывающееся от выполнения таких функций лицо от занимаемой должности.

3. Оккупирующее государство обязано соблюдать права человека, причем как в соответствии с законодательством и международными соглашениями оккупированного государства, так и в соответствии со своим собственным законодательством.

4. Право военной оккупации предусматривает возможность неприменения законодательства оккупированного государства, если такое применение затруднено «неодолимым препятствием». В случаях, вызванных военной необходимостью и поддержанием общественного порядка, а также в целях обеспечения снабжения продовольствием, защиты культурных ценностей, аренды

¹ Организация Объединенных Наций [Электронный ресурс]. – 2007. – Режим доступа: <http://www.un.org/russian>. – Дата доступа: 19.07.2007.

² Давид Э. Принципы права вооруженных конфликтов : курс лекций юридического факультета Открытого Брюссельского университета / Э. Давид. – М.: Международный Комитет Красного Креста, 2000. – С. 379.

³ Женевская конвенция 1949 г. о защите гражданского населения во время войны // Женевские конвенции от 12 августа 1949 года и Дополнительные протоколы к ним. – М.: МККК, 1997. – С. 137–211.

недвижимости и т. п., оккупирующая держава вправе принимать собственные законы и иные меры.

5. Оккупирующее государство обязано уважать долг верности граждан на оккупированных территориях. Запрещено использовать население оккупированных территорий в военных целях против собственного государства. В тоже время возможно привлечение лиц, достигших 18-летнего возраста, к общественным работам, в том числе и к работам, выполняемым в нуждах оккупационной армии. В литературе отмечается, однако, что отнесение работ к общественно-полезным или имеющим военное назначение, к сожалению, слишком часто зависит от субъективного толкования.

6. Запрещено депортировать часть населения оккупированных территорий за ее пределы. Также воспрещается перемещать на оккупированную территорию часть своего населения (статья 49, части 1 и 6 ЖК IV 1949 г.)¹. За несоблюдение этих обязательств Совет Безопасности (резолюции № 446 и 452 1979 г., № 465 1980 г., 497 1981 г., 592 1986 г., 605 и 607 1988 г., 694 и 726 1991 г., 799 1992 г.) и Генеральная ассамблея ООН (резолюции 44/48 А, пар. 8, е, от 8 декабря 1989 г. (107-2-41), 45/74 А, пар. 8, е, от 11 декабря 1990 г. (101-2-43) неоднократно осуждали Израиль².

7. Оккупирующее государство имеет право создавать на оккупированных территориях военные трибуналы для рассмотрения дел о нарушении постановлений, изданных им в соответствии с ЖК IV 1949 г. (ч. 2 ст. 64 и ст. 66). Однако Конвенция предусматривает ряд специальных правил функционирования таких судов, в частности:

- суды должны быть специально созданы надлежащим образом на оккупированных территориях, носить неполитический военный характер;

- обвиняемый может быть приговорен к смертной казни на основании закона оккупирующей державы только за тяжкие преступления (шпионаж, серьезные диверсионные акты, а также умышленные правонарушения, повлекшие за собой смерть одного или нескольких лиц) и при условии, что смертный приговор за такие правонарушения допускался законом оккупированной державы до начала оккупации;

- обо всех делах должна быть извещена Держава-покровительница или МККК, а их представителям должна быть предоставлена возможность присутствовать на судебном заседании.

Разрешено также создавать административные органы для обеспечения общественного порядка и безопасности (ст. 43 ГК IV 1907 г.). Такие органы формируются из числа местного населения, и в принципе не должны использоваться для защиты оккупационного режима. Тем не менее, в определенных ситуациях допускается обращение оккупирующей державы к полиции оккупированных территорий с требованием оказания помощи в пресечении на-

¹ Женевская конвенция 1949 г. о защите гражданского населения во время войны // Женевские конвенции от 12 августа 1949 года и Дополнительные протоколы к ним. — М.: МККК, 1997. — С. 137—211.

² Организация Объединенных Наций [Электронный ресурс]. — 2007. — Режим доступа: <http://www.un.org/russian>. — Дата доступа: 19.07.2007.

правленных против нее незаконных военных действий, например, нападения гражданских лиц на оккупационные силы или террористического акта, совершенного против гражданских лиц оккупирующего государства. На практике, однако, «часто возникают, так сказать, пороговые ситуации, когда силы по поддержанию порядка оккупированного государства рискуют навлечь на себя обвинения в нарушении долга верности в отношении оккупированного государства... Теоретически им не следует вменять в вину сотрудничество с неприятелем в пресечении действий, являющихся нарушениями международного права, но на деле иногда бывает трудно провести четкую границу между законными действиями и коллаборационизмом», – отмечает Э. Давид¹.

8. Оккупирующее государство вправе взимать налоги, налагать реквизиции, денежные сборы на нужды армии или управления (ст. 48-56 ГК IV 1907 г.). Вместе с тем, современное состояние общественных отношений настоятельно требует определенных поправок к нормам Конвенции, во всяком случае, необходимо учитывать современное понимание агрессивной и правомерной войны, которое, несомненно, существенно ограничивает права агрессора в отношении имущества, находящегося на оккупированных территориях. Кроме того, как указал в одном из приговоров Нюрнбергский международный военный трибунал, «согласно законам войны, на экономику оккупированной страны ложатся только расходы по оккупации», и при этом «она должна нести эти расходы только в той мере, в какой эти расходы соответствуют ее [экономике оккупированной страны] возможностям»².

9. Оккупирующее государство обязано уважать имущество, находящееся на оккупированных территориях. Статья 53 ЖК IV 1949 г. прямо запрещает оккупирующей державе уничтожать любое имущество, являющееся индивидуальной или коллективной собственностью, если это уничтожение не является абсолютно необходимым для военных операций³. Имеется лишь ограниченное право присваивать или реквизировать имущество на оккупированной территории, в частности, в качестве военных трофеев (ч. 1 ст. 53 ГК IV 1907 г.). Следует отметить, однако, что понятие «военных трофеев» претерпело значительные изменения со времени принятия Конвенции, и в настоящее время такое право является скорее гипотетическим, нежели реальным.

Возможны реквизиции денег, фондов, долговых требований, складов оружия, магазинов и некоторых иных категорий, составляющих собственность государства, которые могут служить для военных целей. Однако современное международное право исходит из того, что если оккупация была произведена в нарушение *ius contra bellum*, то такие действия оккупирующего государства

¹ Давид Э. Принципы права вооруженных конфликтов : курс лекций юридического факультета Открытого Брюссельского университета / Э. Давид. — М.: Международный Комитет Красного Креста, 2000. — С. 382.

² Давид Э. Принципы права вооруженных конфликтов : курс лекций юридического факультета Открытого Брюссельского университета / Э. Давид. — М.: Международный Комитет Красного Креста, 2000. — С. 384.

³ Женевская конвенция 1949 г. о защите гражданского населения во время войны // Женевские конвенции от 12 августа 1949 года и Дополнительные протоколы к ним. — М.: МККК, 1997. — С. 137-211.

рассматриваются как незаконно причиненный ущерб, и государство, подвергшееся оккупации вправе требовать возмещения.

Заслуживает отдельного рассмотрения вопрос о статусе некоторых категорий лиц в условиях оккупации. Так, на оккупированных территориях продолжается вооруженное сопротивление. В то же время правила международного гуманитарного права, касающиеся защиты лиц в международных вооруженных конфликтах, действуют только в отношении лиц, подпадающих под категорию «покровительствуемых». С этой точки зрения бойцы сопротивления могут рассматриваться как **военнопленные**, если соблюдены требования Женевской конвенции 1949 г. об обращении с военнопленными (ЖК III), или как **гражданские**, если, соответственно, под категорию военнопленных они не подпадают. Статус военнопленных предоставляется, согласно ЖК III, личному составу ополчений и добровольческих отрядов, «включая личный состав организованных движений сопротивления, принадлежащих стороне, находящейся в конфликте, и действующих на собственной территории или вне ее, даже если эта территория оккупирована, если эти ополчения и добровольческие отряды, включая организованные движения сопротивления, отвечают нижеследующим условиям:

- а) имеют во главе лицо, ответственное за своих подчиненных;
- б) имеют определенный и явственно видимый издали отличительный знак;
- в) открыто носят оружие;
- д) соблюдают в своих действиях законы и обычаи войны»¹.

Если участники движений сопротивления не могут претендовать на статус военнопленных, они рассматриваются как гражданские лица и имеют право на обращение, предусмотренное ЖК IV 1949 г. При этом, однако, следует иметь в виду, что, в отличие от военнопленных, такие лица подлежат наказанию за все совершенные ими акты вооруженного сопротивления. Кроме того, в отношении них может быть установлен особый режим безопасности, предусмотренный статьей 5 данной Конвенции, в частности, они могут быть лишены предоставленного Конвенцией права на связь. В то же время в ходе любого уголовного процесса такие лица имеют все необходимые гарантии судебного разбирательства.

Гражданское население оккупированных территорий пользуется защитой, гарантированной ЖК IV 1949 г. и ДП I по следующим категориям:

- гражданское население оккупированной территории (общая защита) – статьи 47–77 ЖК IV 1949 г., статьи 68–71 ДП I²;
- гражданские лица, содержащиеся под стражей на оккупированной территории (ЖК IV, ст. 64–77);

¹ Женевская конвенция 1949 г. об обращении с военнопленными // Женевские конвенции от 12 августа 1949 года и Дополнительные протоколы к ним. — М.: МККК, 1997. — С. 57–136.

² Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (протокол I) // Женевские конвенции от 12 августа 1949 года и Дополнительные протоколы к ним. — М.: МККК, 1997. — С. 212–295.

- лица, находящиеся во власти одной из сторон в конфликте (ДП I, ст. 72–75);
- гражданские интернированные лица (ЖК IV, ст. 79–135);
- иностранцы, беженцы, лица без гражданства, находящиеся на территории одной из сторон, участвующей в конфликте (ЖК IV, ст. 35–46);
- женщины и дети (ДП I, ст. 76–78);
- раненые и больные; беременные женщины, новорожденные и немощные, которые приравнены к раненым и больным с целью обеспечения эффективной защиты (ДП I, ст. 8);
- медицинский персонал (ЖК IV, Раздел II, ст. 13–26; ДП I, ст. 8–31);
- персонал гуманитарных организаций (ДП I, ст. 71);
- иные пользующиеся защитой лица.

В соответствии со статьей 47 ЖК IV 1949 г., права проживающих на оккупированной территории лиц полностью защищаются международным правом, и их правовое положение не может быть изменено ни односторонним актом оккупирующей державы, ни аннексией. Лица, проживающие на оккупированной территории, не вправе отказываться от своего статуса или прав, предусмотренных ЖК IV. Международное гуманитарное право закрепляет обязанность оккупирующей державы обеспечивать для детей, проживающих на оккупированных территориях, возможность посещать школы. Оккупирующая держава обязана также обеспечивать нормальные условия функционирования медицинских учреждений на оккупированных территориях. Общественный порядок должен поддерживаться при помощи местных полицейских сил. Оккупирующая держава обязана обеспечить снабжение оккупированных территорий продовольствием и медикаментами, а при необходимости разрешить третьим сторонам (например, Международному Комитету Красного Креста) осуществлять помощь.

Таким образом, оккупация является формой иностранного господства над территорией суверенного государства, и этот факт предопределяет неизбежность достаточно суровых условий для проживающего на оккупированных территориях гражданского населения. Однако нормы международного гуманитарного права все же по возможности смягчают положение покровительствуемых лиц, ограничивая прежде беспредельную власть оккупирующей державы. Действия оккупационных властей в настоящее время контролируются посредством специальных международных институтов, призванных обеспечить права покровительствуемых лиц.