

Ястребова Алла Юрьевна

**МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ВЫНУЖДЕННОЙ МИГРАЦИИ В УСЛОВИЯХ
ВООРУЖЕННОГО КОНФЛИКТА**

В статье сформулированы основные международно-правовые подходы, обозначенные нормами Женевского права применительно к механизмам защиты вынужденных мигрантов в условиях военных действий. Особое внимание уделяется специальному правовому положению беженцев и лиц, ищущих убежище, на территории воюющих сторон, проблемам интернирования и реализации принципов международного гуманитарного права в отношении таких лиц.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2011/5-1/56.html

Источник

**Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и
искусствоведение. Вопросы теории и практики**

Тамбов: Грамота, 2011. № 5 (11): в 4-х ч. Ч. I. С. 218-221. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2011/5-1/

© Издательство "Грамота"

Информацию о том, как опубликовать статью в журнале, можно получить на Интернет сайте издательства: www.gramota.net
Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

этом потенциальные правонарушители в таких условиях не имели возможности легко совершать свои злодеяния. Высокая вероятность того, что в случае совершения правонарушения они будут задержаны сотрудниками полиции или самими гражданами, сдерживала их от реализации своих противозаконных намерений.

Немаловажно то, что в ходе контроля и надзора в сфере строительства и благоустройства населенных пунктов, а также непосредственной деятельности по организации данных процессов полиция создавала еще и условия для повышения эффективности службы по охране общественного порядка. Облегчалась расстановка сил и средств, а также благодаря лучшей обзорности пространства служители правопорядка получали возможность более тщательно обеспечивать правопорядок в общественных местах.

Список литературы

1. Вебер М. Профилактика средствами городской архитектуры: избегать зон страха и ниш // Переводы материалов о практике деятельности правоохранительных органов зарубежных стран. М.: ГИЦ МВД России, 2001. № 17. С. 32-35.
2. Криминология: учебник для вузов / под ред. В. Д. Малкова. Изд-е 27-е, перераб. и доп. М.: ЗАО «Юстицинформ», 2006.
3. Матвейчев О. А. Суверенитет духа. М.: Эксмо, 2009.
4. О каменных и деревянных строениях: Высочайшая резолюция на доклад по делам Полицмейстерской канцелярии от 20 мая 1715 г. // Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ). СПб., 1830. Собр. I. Т. V. № 2909.
5. Пункты данные С.-Петербургскому Генерал-Полицмейстеру от 25 мая 1718 г. // Там же. № 3203.
6. Савоськина Т. Н., Боровая С. А. Понятие и криминологическая характеристика уличной преступности // Право и безопасность. 2010. № 1.
7. Строительный устав // Свод законов Российской империи / под ред. А. Ф. Волкова и Ю. Д. Филиппова. СПб.: Товарищество «Общественная польза», 1900. Т. XII.
8. Устав строительный, измененный по продолжениям 1863-1872 гг. и дополненный решениями уголовного кассационного департамента Правительствующего Сената и циркулярами Министерства внутренних дел. М., 1874.
9. Центральный исторический архив Москвы (ЦИАМ). Ф. 46. Оп. 2. Д. 343.
10. Чернышёв В. Я. Особенности планировочной структуры г. Мурома конца XVIII - начала XIX вв. // Рождественский сборник. Ковров, 1998. Вып. V. Материалы конференции «Губернская реформа 1775 г. и российская провинция»: тезисы докладов.

POLICE SUPERVISION OVER THE EXECUTION OF THE TOWN-PLANNING LEGISLATION OF THE RUSSIAN EMPIRE AS THE FACTOR OF THE PREVENTION OF OFFENCES

Aleksandr Valer'evich Ushanov

Department of State-Legal Disciplines

Academy of Management of Ministry of Home Affairs of the Russian Federation

augoroh@mail.ru

The author shows that the activity of the Russian empire police on the realization of the normative legal acts regulating town-planning and beautification created the favorable conditions of homagers' life activity in towns and at the same time served as the means of preventing the offences infringing on public order.

Key words and phrases: Russian empire; police; town-planning; beautification; prevention of offences; public order; street crimes.

УДК 341

В статье сформулированы основные международно-правовые подходы, обозначенные нормами Женевского права применительно к механизмам защиты вынужденных мигрантов в условиях военных действий. Особое внимание уделяется специальному правовому положению беженцев и лиц, ищущих убежище, на территории воюющих сторон, проблемам интернирования и реализации принципов международного гуманитарного права в отношении таких лиц.

Ключевые слова и фразы: вынужденная миграция; гражданское население; вооруженный конфликт; беженцы и лица, ищущие убежище; оккупированные территории; воюющие стороны; интернирование.

Алла Юрьевна Ястребова, к.ю.н., доцент

Кафедра международного права

Дипломатическая академия МИД России

fautorsa@aha.ru

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ВЫНУЖДЕННОЙ МИГРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ВООРУЖЕННОГО КОНФЛИКТА[©]

В Докладе об осуществлении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия ООН, за 2010 г. приведены данные о 42 млн человек, которые сегодня вынуждены покинуть свое постоянное

место жительства в результате вооруженных конфликтов или преследований. Из них 15,2 млн являются беженцами, пересекающими международные границы. Самые большие по численности группы беженцев представлены гражданами Афганистана (2,9 млн человек) и Ирака (1,8 млн) [1, с. 15]. Сегодняшние события, происходящие на Ближнем Востоке и в Северной Африке, также являются причинами массовых миграций людей.

В период военных действий вынужденное перемещение населения зачастую становится их прямым следствием. При этом нормы *Human Rights Law* действуют совместно с нормами и принципами права вооруженных конфликтов, применяемыми в качестве *lex specialis*. Ст. 4 IV Женевской Конвенции 1949 г. о защите гражданского населения включает в круг покровительствуемых лиц и тех, кто находится в случае конфликта или оккупации во власти воюющей стороны или оккупирующей державы, гражданами которой они не являются. Ст. 13 указанной Конвенции, которой открывается раздел II «Положения общего характера о защите населения от некоторых последствий войны», требует от государств-участников распространить его нормы на все население находящихся в конфликте сторон без какой-либо дискриминации по причинам расы, национальности, религии или политических убеждений. Ст. 27 в ч. 1 возлагает на воюющие стороны обязанность обеспечения личных прав покровительствуемых лиц. Но уже в ч. 4 ст. 27 оговорена возможность сторон применять такие меры контроля или обеспечения безопасности, которые могут оказаться необходимыми вследствие войны.

Таким образом, нормы Женевского права предлагают, прежде всего, руководствоваться общим принципом гуманности в отношении мигрантов как некомбатантов, при этом воюющие стороны должны предоставить им защиту от любых проявлений насилия. Одновременно государства по своему усмотрению вправе выбирать любые способы контроля над мигрантами, находящимися под их властью, включая интернирование, т.е. принудительное перемещение иностранных граждан в особые места поселения.

IV Женевская Конвенция 1949 г. не содержит специального определения мигрантов от войны, в ней используются термины «беженец» и «иностранец» без каких-либо пояснений об их происхождении. Отметим, что Конвенция заимствует содержание данных определений из специальных международно-правовых соглашений. Ст. 44 говорит о применении мер контроля воюющей стороной в отношении беженцев как лиц, не пользующихся покровительством ни одного правительства. Ее нормы напоминают, что с беженцами нельзя обращаться враждебно только в силу того факта, что они являются формально гражданами государства-противника. Подтверждение этому тезису находится в ст. 73 I Дополнительного Протокола 1977 г. к Женевским Конвенциям: лица, которые до начала войны рассматривались как апатриды или беженцы, согласно соответствующим международным актам или национальному законодательству, являются лицами, которые пользуются защитой IV Женевской Конвенции 1949 г. «при всех обстоятельствах и без какого-либо неблагоприятного различия».

Ч. 2 ст. 70 Конвенции направлена на защиту граждан оккупирующей державы, которые до войны нашли убежище на оккупированной территории, от ареста, предания суду, осуждения или депортации за ее пределы. Такие действия могут быть предприняты только за правонарушения, совершенные до начала военных действий, за которые, по законам государства пребывания, лицо подлежало бы выдаче и в мирное время. Налицо требование применения основополагающих норм *Refugee Law* (права беженцев), таких как невыдача и невысылка лиц, ищущих убежище. Таким образом, предполагается определенное правопреемство оккупирующего государства в отношении защиты покровительствуемых лиц. Как известно, четыре Женевские Конвенции 1949 г. создавались в послевоенный период, когда стали достоянием факты геноцида и бесчеловечности войск фашистской Германии по отношению к гражданскому населению и беженцам из оккупированных ею стран. Говоря об истории создания Конвенций и событиях Второй мировой войны, эксперты указывают: «Испытания, с которыми столкнулось гражданское население европейских стран на оккупированных территориях, представляли перед мысленным взором авторов при разработке этих правовых норм» [5, с. 267].

Ярко негативным историческим примером стало интернирование французскими властями лиц, бежавших из Германии до начала Второй мировой войны и формально обладавших ее гражданством, предпринятое сразу после вторжения немецких войск на ее территорию. После захвата зон интернирования такие лица оказались во власти оккупационного командования фашистской Германии.

Итак, страна, которая в мирное время предоставила свою территорию для убежища граждан государства, ставшего впоследствии ее военным противником, в ходе вооруженного конфликта может формально подходить к беженцам только как к гражданам этого противника. Именно для сохранения гуманитарного подхода к их пребыванию, даже в условиях военных действий, и была включена в международно-правовой механизм их защиты ст. 44 IV Женевской Конвенции. Стоит напомнить, что речь идет о крайне опасной ситуации вооруженного конфликта, когда решения военных властей принимаются в оперативной обстановке, поэтому запрет ст. 44 принадлежит к числу строго охранительных норм.

Теоретически рассуждая, мы приходим к тому, что, согласно ч. 2 ст. 70 IV Женевской Конвенции 1949 г. и ст. 73 I Дополнительного Протокола 1977 г., статус беженца не может быть снят с лица произвольно ни одной из воюющих сторон, если индивид уже им обладает. Запрещается дискриминация беженцев или лиц, ищущих убежище, по любым основаниям. Представляется, что в числе этих оснований должно быть четко обозначено, что формальная принадлежность лица к гражданству какой-либо из воюющих сторон не означает прекращения действия его правового статуса беженца. Иначе вышеописанная ситуация с жертвами нацизма может иметь повторения в современной истории войн. Этим попыткам в международном гуманитарном праве (МГП) противостоит принцип гуманизма, который выражен в ч. 4 ст. 45 IV Женевской Конвенции 1949 г.: «Покровительствуемое лицо ни в коем случае не может быть передано в страну, в которой оно могло бы опасаться преследований в связи со своими политическими или религиозными убеждениями». Остается дополнить данную норму запретом передавать беженцев или лиц, ищущих убежище, их собственному государству, даже если они продолжают формально рассматриваться как его граждане. По сути, это

придаст особую значимость отраслевому принципу *non-Refoulement*, запрещающему возвращать вынужденных мигрантов силой в страну, где им грозит опасность подвергнуться преследованию.

Согласно нормам IV Женевской Конвенции 1949 г., реальная забота о беженцах и лицах, ищущих убежище, во время военных действий может быть поручена державе-покровительнице или Международному Комитету Красного Креста (МККК). Тем не менее ч. 1 ст. 9 Конвенции возлагает на державы-покровительницы, прежде всего, охрану интересов сторон, находящихся в конфликте. Х. Зайбт справедливо замечает, что «именно таков мандат державы-покровительницы, назначенный тем государством, из которого прибыли беженцы, и поскольку их собственное государство не проявляет никакого интереса к их судьбе, они не могут рассчитывать на защиту этой державы» [2, с. 124]. Таким образом, гуманитарные функции МККК, предусмотренные ст. 10 и ч. 5 ст. 143 Конвенции, позволяют его делегатам осуществлять покровительство вынужденным мигрантам. Если же эти лица являются выходцами из третьей страны, не являющейся стороной вооруженного конфликта, то здесь вполне применимо обращение воюющих государств к державе-покровительнице. В этом случае у них нет оснований предвзятости относиться к защите беженцев и лиц, ищущих убежище. Представляется, что при любых обстоятельствах покровительство должно иметь место.

Соглашение СНГ о первоочередных мерах по защите жертв вооруженных конфликтов относит к таковым, прежде всего, мирных жителей. Ст. 4 Соглашения требует от его участников «предпринимать незамедлительные согласованные меры для защиты лиц, незаконно лишенных свободы по причинам, связанным с вооруженным конфликтом, независимо от того, интернированы они или задержаны». Согласно ст. 5, государства-участники будут предоставлять заинтересованным сторонам «информацию о жертвах вооруженного конфликта, нуждающихся в защите и помощи». Ст. 7 предполагает взаимную помощь участников в отношении личных и имущественных прав жертв вооруженных конфликтов.

Несмотря на то, что РФ к настоящему моменту стороной данного Соглашения не является, этот международный региональный договор представляется важным с точки зрения современной эволюции Женевского права. Так, ст. 1 прямо указывает на его цель: сотрудничество на двусторонней и многосторонней основе в принятии мер по предотвращению нарушений прав человека и норм МГП в регионах вооруженных конфликтов. Второй целью Соглашения, установленной ст. 2, является приведение национального законодательства государств-участников в соответствие с нормами и принципами МГП.

В военное время положение беженцев и лиц, ищущих убежище, значительно усугубляется и как части гражданского населения в связи с общими опасностями вооруженного конфликта, и как специфической международно-правовой категории, которую расценивают как предмет особого внимания воюющих сторон. Именно поэтому нормами IV Женевской Конвенции 1949 г. предусмотрены в отношении этой группы людей и общегражданские, и специальные механизмы защиты. Указанные выше моменты формируют следующие дополнительные отраслевые принципы ее осуществления в военное время:

- беженцы, лица, ищущие убежище, и апатриды сохраняют за собой тот правовой статус, который был ими приобретен в мирное время, и права и обязанности, вытекающие из него;
- одновременно они приобретают статус покровительствуемых лиц, подобно другим категориям гражданского населения, установленный IV Женевской Конвенцией 1949 г., и пользуются всеми его преимуществами;
- надлежащее обращение с этими лицами включает в себя право на невыдачу государству, где их жизнь или свобода могут подвергнуться опасности, причем в этом случае не имеет значения, обладают ли они официальным правовым статусом.

Представленные выводы могут быть дополнены отдельными заключениями Исполнительного комитета УВКБ ООН, где так или иначе затрагиваются вопросы правового положения вынужденных мигрантов в условиях вооруженного конфликта. К ним относится, к примеру, заключение № 48 (XXXVIII) 1987 г. «Военные или вооруженные нападения на лагеря и поселения беженцев», где такие акты осуждаются как противоречащие нормам и принципам международного права в целом и МГП в частности. Заключение № 48 основано на том, что лагеря и поселения беженцев «носят исключительно гражданский и гуманный характер», причисляя их, таким образом, к гражданским объектам, нападение на которые запрещено правом вооруженных конфликтов. Параллельно с этим сделана сноска на тот принцип *Refugee Law*, что «предоставление убежища или приюта является мирным и гуманным актом, который не должен рассматриваться каким-либо другим государством как недружественный». С другой стороны, заключение № 48 упоминает об обязанностях лагерей и поселений беженцев подчиняться требованиям общественного порядка страны нахождения и воздержания от деятельности, нарушающей их гражданский и гуманитарный характер (п. 4 а). Имеет место сочетание МГП и права беженцев как самостоятельных подотраслей (или институтов) международного публичного права. Более того, в заключении прямо указано на опасность формирования отрядов военных добровольцев, совершения актов вербовки беженцев в чужие вооруженные силы, создания пунктов организации запрещенного нормами МГП наемничества и других противоправных для покровительствуемых лиц действий, которые могут превратить их в незаконных комбатантов и вывести объект их пребывания в разряд военных целей.

Помимо этого, существует специальный подход Международного Комитета Красного Креста к созданию так называемых «зон безопасности» для беженцев и перемещенных лиц. Используя возможности Женевского права в организации санитарных, демилитаризованных и нейтрализованных зон, МККК удавалось при вооруженных конфликтах добиться собственного контроля над ограниченными территориями с согласия заинтересованных сторон. Так, МККК создавал такие безопасные зоны для иракских беженцев курдской национальности в Иране в 1991 г., руандийских беженцев в Заире и Танзании в 1994 г., камбоджийских беженцев на границе Таиланда и Камбоджи в 1984 г. [3, с. 203-215].

Рассматривая военные действия как коренное изменение обстоятельств (*rebus sic stantibus*) в международном праве, И. И. Лукашук указывает, что «вооруженный конфликт вносит во взаимоотношения сторон достаточно серьезные изменения для того, чтобы служить основанием прекращения или приостановления действия договоров» [4]. Конечно, это справедливо, если мы имеем в виду отношения воюющих сторон, где утрачен смысл существования в период конфликта межгосударственных связей мирного времени. Что касается соблюдения универсальных или региональных соглашений, содержащих нормы по защите прав вынужденных мигрантов, таких как Международный Пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Конвенция о статусе беженцев 1951 г., здесь такой принцип не может быть применен. И. И. Лукашук замечает, что «вооруженный конфликт не является основанием для одностороннего прекращения или приостановления действия договорных постановлений относительно защиты личности» [Там же].

Федеральный конституционный закон РФ № 1-ФКЗ «О военном положении» от 30 января 2002 г. в ст. 7 в качестве мер, применяемых на территории, где введено военное положение, устанавливает обеспечение особого режима въезда и выезда на эту территорию, а также ограничение свободы передвижения по ней (п. 2.4). Кроме того, ФКЗ «О военном положении» предусматривает возможность «интернирования (изоляции) в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права граждан иностранного государства, воюющего с РФ» (п. 2.16). Интернирование применяется только в случае агрессии против РФ (п. 3 ст. 7). Таким образом, мы имеем дело с отсылочной нормой национального законодательства РФ, отправляющей нас к ч. IV, названной «Правила, касающиеся обращения с интернированными», IV Женевской Конвенции 1949 г.

Как показали сегодняшние события в Северной Африке, наиболее последовательными в соблюдении прав вынужденных мигрантов, прибывающих с территории Ливии и пока даже не признанных беженцами, стали власти Туниса, обеспечившие совместно с УВКБ ООН и местными организациями Красного Полумесяца их пребывание в палаточных лагерях вблизи границ. Региональные нормы Конвенции ОАЕ по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке 1969 г. в ч. 3 ст. II запрещают отказ в приеме на границе, возвращение или высылку, вынуждающие лицо, ищущее убежище, вернуться на территорию, где его жизнь, личная неприкосновенность или свобода могут оказаться под угрозой.

Подводя некоторый итог, мы должны отметить, что только разумный баланс прав государства и прав индивида может дать реальный ответ на проблему вынужденной миграции, проистекающей в условиях вооруженного конфликта или являющейся его последствием. Проблемы вынужденной миграции в условиях военных действий остаются той областью правового регулирования, где возможно сочетание устоявшихся принципов международного гуманитарного права и специальных норм, направленных на защиту беженцев и лиц, ищущих убежище.

Список литературы

1. Доклад об осуществлении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия ООН, за 2010 г. Нью-Йорк, 2010. 76 с.
2. Зайбт Х. Сборник задач по международному гуманитарному праву. М.: Внешторгиздат; МККК, 1998. 159 с.
3. Лавуайе Ж.-Ф. Беженцы и перемещенные лица: международное гуманитарное право и роль МККК // Защита лиц и объектов в международном гуманитарном праве. М.: Внешторгиздат; МККК, 1999. С. 191-220.
4. Лукашук И. И. Современное право международных договоров. М.: Волтерс Клувер, 2006. Т. II. Действие международных договоров.
5. Умозурике О. Защита жертв вооруженных конфликтов // Международное гуманитарное право: сборник научных статей / под ред. А. Хай; Институт проблем гуманизма и милосердия. М.: ЮНЕСКО, 1991. 421 с.

INTERNATIONAL-LEGAL ASPECTS OF FORCED MIGRATION UNDER THE CONDITIONS OF ARMED CONFLICT

*Alla Yur'evna Yastrebova, Ph. D. in Law, Associate Professor
Department of International Law
Diplomatic Academy of Ministry of Foreign Affairs of Russia
fautorsa@aha.ru*

The author formulates the basic international-legal approaches designated by the norms of Geneva law in respect to the mechanisms of forced migrants' protection under the conditions of military operations and pays special attention to the specific legal position of the refugees and persons seeking shelter within the territory of combatants and to the problems of the internment and realization of the principles of international humanitarian law in relation to such persons.

Key words and phrases: forced migration; civil population; armed conflict; refugees and persons seeking shelter; occupied territories; combatants; internment.