Так было с любым приписыванием России кибератак на компьютерные сети (Эстонии в 2007 г., выборы в США в 2016 г., вирус «NotPetya» в 2017 г., атака на две крупные телевизионные станции Грузии в 2019 г.). Как обычно, никаких доказательств не предъявлено.

Таким образом, США развязали и ведут войну юридическими средствами против России и ее союзников в киберпространстве. Вместе с тем, российская сторона, несмотря на серьезное противодействие Вашингтона, настроенного на установление привычного для него диктата силы, продолжает продви-

гать идею формирования юридически обязывающего режима контроля использования ИКТ, основанного на принципе равной безопасности и уважении государственного суверенитета сторон независимо от их экономической и военной мощи. Опыт «холодной войны» XX в. свидетельствует о том, что только такой вариант развития международного права в целях регулирования международных отношений в условиях дефицита доверия в отношениях между Западом и Россией будет способствовать обеспечению мира, международной безопасности и стратегической стабильности.

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ РЕЖИМА ВОЕННОЙ ОККУПАЦИИ

М.В. Конохов,

научный сотрудник Института государства и права РАН,
кандидат юридических наук;

Е.В. Соколова,

старший преподаватель кафедры гражданского права Военного университета имени князя Александра Невского Министерства обороны Российской Федерации

В докладе рассматриваются теоретико-правовые основания военной оккупации как института международного гуманитарного права, вносятся предложения по уточнению понятия военной оккупации, содержащегося в Наставлении по международному гуманитарному праву, предлагается принятие специального нормативного правового акта о военной оккупации.

В соответствии с п. 2 ст. 3 Федерального конституционного закона «О военном положении» от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ актом агрессии против Российской Федерации, независимо от объявления иностранным государством (группой государств) войны Российской Федерации, признается любая *военная оккупация* территории Российской Федерации, которая явилась результатом вторжения или нападения вооруженных сил иностранного государства (группы государств) на территорию Российской Федерации.

Понятие «военная оккупация» в законодательстве Российской Федерации и международных правовых актах в полной мере не раскрывается. Например, в соответствии со ст. 42 Конвенции о законах и обычаях сухопутной войны 1907 г. говорится лишь, что территория признается оккупированной, если она действительно находится во власти неприятельской армии; оккупированной также признается территория, где власть неприятельской державы установлена и реально осуществляется.

Помимо понятия «военная оккупация», в международных правовых актах применяется также термин «иностранная оккупация». Так, например, в Конвенции о правах инвалидов (принята Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 13 декабря 2006 г. № 61/106) указывается на необходимость защиты инвалидов во время вооруженных конфликтов и *иностранной оккупации*.

В Российской Федерации понятие оккупации содержится фактически только в Наставлении по международному гуманитарному праву для Вооруженных Сил Российской Федерации (утверждено Министром обороны Российской Федерации 8 августа 2001 г.), согласно п. 73 которого «под оккупацией понимается занятие вооруженными силами (оккупационными войсками) территории противника и принятие на себя управления ею».

Следует отметить, что на официальном сайте Министерства обороны Российской Федерации содержится определение правового режима военной оккупации, данного в Военном энциклопедическом словаре. Согласно этому определению правовой режим военной оккупации – это временное занятие в ходе войны вооруженными частями одного государства территории другого государства с принятием ими на себя управления этой территорией, временная замена одной власти другой.

Более подробные определения «военной оккупации» даются в научной литературе.

Так, по мнению С.А. Егорова, военная оккупация представляет собой «вид временного пребывания значительных воинских формирований на территории иностранного государства в условиях состояния войны между этим государством и государством принадлежности таких формирований, при котором прекращается

эффективное осуществление власти правительством того государства, которому принадлежит занятая территория, а административная власть осуществляется в пределах, определенных международным правом, высшими командными инстанциями воинских формирований»¹.

В.А. Батырь считает, что «под военной оккупацией следует понимать временный военный контроль одного субъекта международного права (оккупирующей державы) над всей либо частью территории другого субъекта (противника – оккупированного государства) без перехода суверенитета на оккупированную территорию с целью прекращения военного сопротивления и осуществления враждебных действий, а также постконфликтного урегулирования при условии осуществления эффективной военной власти, восстановления административного управления и обеспечения основных гарантий прав человека на занятой территории»².

Следует отметить, что понятие «оккупация» (лат. – *occipatio*) берет свое начало в римском праве, т. е. является юридическим термином и относится к цивилистике. Под оккупацией понималось присвоение и завладение вещами для того, чтобы оставить их себе на праве собственности. Объектами для захвата были все бесхозяйные вещи; вещи, брошенные прежним собственником; вещи, принадлежавшие всем (например, свободные для сбора, охоты, рыболовства). К оккупации приравнивалось завладение вражеским имуществом, которое считалось бесхозяйным, а также захват морского

¹ Международное право: учеб. / отв. ред. В.И. Кузнецов, Б.Р. Тузмухамедов. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2007. С. 838; Международное право: учеб. / отв. ред. А.А. Ковалев, С.В. Черниченко. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 789, 790.

² Батырь В.А. Международное гуманитарное право: учеб. для вузов / 2-е изд., перераб. и доп. М., 2011. С. 120. (Серия «Образование»).

берега или дна путем застройки и установки ограждений³.

Со временем термин «оккупация» стал использоваться не только в гражданском, но и в других отраслях права, в первую очередь в международном. В последнем случае это было вызвано необходимостью разграничения оккупации от вторжения одного государства на территорию другого и захвата территории последнего, так как при оккупации наступают иные последствия, чем при вторжении, даже если вторжение сопряжено с захватом территории иностранного государства.

В частности, при вторжении продолжаются военные действия и сопротивление подвергнувшегося вторжению государства, а на местах отсутствует эффективная власть вторгнувшегося государства. Кроме того, военная оккупация не влечет перехода суверенитета в отношении оккупированной территории к оккупирующему государству. При этом, по мнению С.Н. Бабурина, «на оккупированных территориях осуществление суверенитета соответствующего государства приостановлено, фактически осуществляют свои полномочия органы власти государства, осуществившего захват этих территорий»⁴.

Военная оккупация является одним из видов оккупации, выделяемых в международном гуманитарном праве, и результатом военных действий, т. е. результатом войны или иного вооруженного конфликта международного характера.

Занятие неприятельских территорий (оккупация), как правило, представляет со-

бой неизбежное последствие военных действий. Однако возможны и иные основания для военной оккупации.

Как указывается в «Военной энциклопедии», «оккупация в международном праве означает один из способов приобретения государством территориальных владений, а именно: занятие государством никому не принадлежащей земли (территории), не состоящей под властью другого государства. Под военной оккупацией разумеется временное фактическое занятие армией неприятельской территории, как последствие военных действий. Оккупация Молдавии и Валахии в 1853 г. нашими войсками «в залог доколе Турция не удовлетворит справедливые требования России»; оккупация немецкими войсками французской территории после войны 1870 – 71 гг. в обеспечение уплаты контрибуции; оккупация нашими войсками Болгарии и З. Румынии после войны 1877 – 78 гг. для обеспечения государственного порядка в молодых княжествах до устройства их вооруженной силы... Оккупация Кореи Японией просто по праву сильного... Отсюда видно разнообразие причин, вызывающих оккупацию, и шаткость положений, установленных на этот предмет международным правом»⁵.

Последствия оккупации, так же как и основания для оккупации, могут быть различны. Так, результатом приведенного выше примера оккупации Кореи Японией (1905 – 1945) явилась аннексия; оккупация Панама США (1989 – 1990) в целях защиты населения завершилась сменой режима и т. п.

Еще в XVIII в. в своем знаменитом трактате «О духе законов» французский философ Шарль Луи Монтескье (1689 –

³ Оккупация как способ приобретения права собственности имеет место и в современном российском гражданском праве, например, в отношении бесхозных вещей и др. (гл. 14 ГК РФ).

⁴ Бабурин С.Н. Мир империй: территория государства и мировой порядок. СПб., 2005. С. 223.

⁵ Военная энциклопедия / под ред. К.И. Величко [и др.]. Пб., 1914. Т. 17. С. 112.

1755) провозгласил, что различные нации должны причинять взаимно друг другу возможно больше добра в мирное время и минимум зла во время войны, насколько это возможно без ущерба для подлинных их интересов. Ш. Монтескье рекомендовал также сохранять на оккупированной территории ранее существовавший там правовой строй: суды, законы, обычаи и др.⁶ Эти положения вплоть до настоящего времени являются одними из основных принципов международного права.

Однако с древнейших времен и до XIX в. захват чужой территории (оккупация) во время войны сопровождался, как правило, грабежами, убийствами мирных жителей, насилием, разрушениями. Никаких ограничений новой власти по отношению к порядку управления, имуществу и мирным жителям на занятой территории фактически не существовало.

И лишь с принятием 29 июля 1899 г. Гаагской конвенции о законах и обычаях сухопутной войны, а затем Гаагской конвенции о законах и обычаях сухопутной войны от 18 октября 1907 г. впервые были установлены подробные правила относительно прав и обязанностей военной власти на оккупированных территориях. Иными словами, впервые был определен режим военной оккупации.

Как указывается в Военной энциклопедии 1914 г., «в настоящее время военной практикой и теорией международного права выработаны следующие основные принципы оккупации: 1) неприятельская власть, заступившая вместо первоначальной законной власти, не может (за исключением разве что военной необходимости) иметь больше прав, чем имела последняя; 2) во-

енная оккупация, как временная, не должна существенно изменять порядок общественного управления и правовых институтов; 3) власть оккупационной армии сама собою и немедленно прекращается с эвакуацией неприятельской армии, если, разумеется, оккупированная область не будет присоединена в силу завоевания; 4) оккупация данной территории определяется фактическим ее занятием оккупационной армией и фактическим утверждением и действием на ее пространстве власти оккупационной армии»⁷.

На оккупационную армию впервые были юридически возложены права и обязанности в отношении местного порядка и управления, населения и имущества на оккупированных территориях.

Так, в частности, оккупационная военная власть, утвердившись на занятой территории, стала обязана оповестить о том жителей и принять меры к обеспечению действия законов и охранению внутреннего порядка, не изменяя, по возможности, существующие местные учреждения и действие гражданских и уголовных законов. Однако, если это противоречило интересам безопасности оккупационной армии, военная власть вправе приостановить действие местных законов и органов управления и ввести собственные уголовные суды и законы. Подлежали отмене все политические права и обязанности местного населения (в том числе налоги, воинская повинность и т. п.) в пользу бывшего законного правительства.

Было установлено важное правило, согласно которому «права и обязанности оккупационной армии в отношении населения, отказавшегося от сопротивления оккупационным войскам, определяется тем, что

⁶ Монтескье Ш.Л. Избранные произведения. М., 1965. С. 65, 78.

⁷ Военная энциклопедия. Т. 17. С. 112.

население это мирное и не вооруженное, пользуется личной неприкосновенностью, т. е. против него не должны быть направлены военные операции; оно не может также прямо или косвенно принуждаемо к участию в военных действиях против своей страны, но должно подчиняться распоряжениям и мерам, устанавливаемым неприятелем в целях сохранения собственной безопасности и поддержания общественного порядка... Современное право войны гарантирует мирным и безоружным жителям жизнь, честь, свободу религиозных убеждений»⁸.

В отношении государственной, общественной и частной собственности было установлено, что права оккупационной армии в данном случае определяются общими нормами международного права, касающимися военной добычи, под которой понималось присвоение государством по праву войны (без вознаграждения) движимого имущества, принадлежащего неприятельскому государству или его подданным. Согласно ст. 42 Конвенции о законах и обычаях сухопутной войны 1907 г. частная собственность не подлежит конфискации, а оккупирующая держава имеет право владеть только принадлежащими ей самой деньгами, фондами, складами и иным имуществом.

Таким образом, в Конвенции 1907 г. было установлено, что в условиях военной оккупации должен действовать специальный правовой режим, особенностью которого является сочетание трех правовых систем: национального права оккупированного государства, национального права оккупирующего государства и международного права. Применение соответствующих норм должно быть направлено на максимальное

сохранение на оккупированных территориях ранее существовавшего положения (*status quo ante*).

Основные правила относительно режима военной оккупации, сформулированные в Конвенции 1907 г., были расширены и дополнены в Женевских конвенциях 1949 г. и Дополнительных протоколах к ним 1977 г.

Так, в частности, в Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны от 12 августа 1949 г. было установлено, что оккупирующая держава во всех случаях, несмотря на основания оккупации, должна соблюдать нормы международного гуманитарного права, в частности: принять все меры для восстановления и обеспечения общественного порядка и безопасности населения; доводить до сведения населения на его языке принимаемые оккупационными властями постановления, временные административные акты, сохраняя в основном местное законодательство; сохранять на оккупированной территории действующее ранее уголовное законодательство; снабжать гражданское население продовольствием и санитарными материалами, обеспечивать сохранность культурных ценностей народов оккупированных территорий.

Оккупирующей державе запрещается: угонять и депортировать население с оккупированной территории на свою территорию или территорию другого государства; перемещать свое население на оккупированную территорию; изменять гражданство детей и разлучать их с родителями; принуждать население оккупированных территорий служить в вооруженных силах оккупантов, принимать участие в войне против своего государства и выполнять работы военного характера; уничтожать государственную, общественную, личную

⁸ Военная энциклопедия. Т. 17. С. 112 – 113.

и частную собственность, если это не вызывается военной необходимостью для ведения операций; уничтожать или вывозить культурные ценности или духовное наследие или наносить им непоправимый ущерб, не вызываемый военной необходимостью; брать заложников из числа гражданского населения оккупированных территорий; использовать в своих целях личную собственность граждан.

Оккупационные власти могут временно пользоваться государственной собственностью противника, однако такую собственность нельзя отчуждать. Недвижимое имущество, имеющее явно военное назначение (аэродромы, военные заводы), может быть разрушено. Частная собственность, как правило, не подлежит конфискации, но оккупирующее государство может реквизировать продовольствие или другие предметы, а также санитарные материалы, находящиеся на оккупированной территории, только для оккупационных войск и для администрации и только с учетом нужд гражданского населения. При этом всякая реквизиция должна быть справедливо оплачена. Без компенсации может быть реквизировано движимое государственное имущество, которое предназначено для военных целей или которое может быть использовано для военных целей (транспорт, вооружение и т. п.), так как такое имущество считается «военной добычей».

Таким образом, в Женевских конвенциях 1949 г. были сформулированы основные принципы международного права, на которых должна строиться регламентация военной оккупации. Во-первых, один только факт оккупации не влечет перехода суверенитета над оккупированной территорией к оккупирующему государству. Во-вторых, во время оккупации оккупирующим государ-

ством должны соблюдаться права населения до восстановления органов власти. В-третьих, при исполнении властных функций оккупирующее государство должно руководствоваться как военной необходимостью, так и интересами населения. В-четвертых, оккупирующее государство не вправе использовать свою власть для эксплуатации населения или ресурсов оккупированной территории в своих интересах.

Соблюдение указанных принципов в условиях военной оккупации необходимо для максимальной, с учетом военной необходимости, защиты покровительственных лиц в условиях, когда такие лица лишены помощи со стороны своего собственного государства.

Однако следует признать, что в настоящее время экономические и политические отношения в мире значительно изменились по сравнению с теми, которые были в момент принятия Конвенций 1907 и 1949 гг. Меняется и сама суть современных войн, а также способы и тактика их ведения. Наблюдается тенденция смещения военных опасностей и военных угроз в информационное пространство, в том числе информационное пространство Российской Федерации. Такие изменения дают основания предполагать, что может измениться и суть военной оккупации, т. е. она может стать возможной без физического введения одним государством на территорию другого государства своей армии.

На основании вышеизложенного следует прийти к выводу о необходимости принятия специального нормативного правового акта, регулирующего режим военной оккупации, а также уточнения понятия военной оккупации с учетом современных мировых тенденций в области обороны и безопасности.