

ПРАВОВОЙ СТАТУС СОТРУДНИКОВ МЧС РОССИИ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ГУМАНИТАРНЫХ ОПЕРАЦИЙ В УСЛОВИЯХ ВООРУЖЕННЫХ КОНФЛИКТОВ

К.М. Иванов, кандидат юридических наук, доцент;

Д.Д. Тазиева.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России.

А.В. Дегтярева.

Управление надзорной деятельности и профилактической работы

Главного управления МЧС России по Приморскому краю.

Н.И. Глинская.

Главное управление МЧС России по Орловской области

Изучены статистические данные о гуманитарных операциях, проведенных с участием сотрудников МЧС России, проведен сравнительно-правовой анализ документов, определяющих их правовой статус. Рассмотрены особенности правового статуса сотрудников МЧС России при проведении гуманитарных операций в условиях вооруженных конфликтов.

Ключевые слова: правовой статус, вооруженный конфликт, сотрудник МЧС России, гуманитарные операции

THE LEGAL STATUS OF EMPLOYEES OF EMERCOM OF RUSSIA WHEN CARRYING OUT HUMANITARIAN OPERATIONS IN ARMED CONFLICTS

K.M. Ivanov; D.D. Tazieva. Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia.

A.V. Degtyareva. Chief specialist of EMERCOM of Russia for the Primorsky territory.

N.I. Glinskaya. Chief specialist of EMERCOM of Russia for Orel region

Statistical data on the humanitarian operations carried out with the participation of employees of EMERCOM of Russia, conducted a comparative legal analysis of the documents defining their legal status. The peculiarities of the legal status of employees of EMERCOM of Russia when carrying out humanitarian operations in armed conflict.

Keywords: legal status, armed conflict, employee of EMERCOM of Russia, humanitarian operation

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» одной из основных задач МЧС России является организация и ведение гражданской обороны, экстренное реагирование при чрезвычайных ситуациях, защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и пожаров, обеспечение безопасности людей на водных объектах, а также осуществление мер по чрезвычайному гуманитарному реагированию, в том числе за пределами России. Также МЧС России:

– организует формирование и доставку совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти гуманитарной помощи населению России и иностранных государств, а также эвакуацию граждан России из иностранных государств, в случае возникновения чрезвычайных ситуаций;

– осуществляет гуманитарное разминирование;

– участвует в международных гуманитарных проектах, программах и операциях.

Определяя важность вопросов международного взаимодействия государств законодатель в ст. 7 Федерального закона Российской Федерации от 28 декабря 2010 г.

№ 390-ФЗ «О безопасности» определил, что основной целью международного сотрудничества является содействие урегулированию конфликтов, включая участие в миротворческой деятельности [1]. Действительно МЧС России активно участвует в гуманитарных проектах, программах и операциях, проводимых в иностранных государствах или с их участием. Это подтверждается не только оказанием практической помощи, но и достаточно большим количеством заключенных международных соглашений с участием Министерства.

Всего с 1993 по 2017 гг. российские спасатели провели 278 зарубежных гуманитарных операций. При этом 264 операции заключались в доставке гуманитарных грузов, в частности, в такие страны, как США, Куба, Никарагуа, Венесуэла, Сирия, Ливия, Кения, Мозамбик, Мадагаскар, Алжир, Ливан, Тунис, Палестина, Израиль, Иордания, Вьетнам, Япония, Китай, Шри-Ланка, Непал, Таиланд, Йемен, Украина, Сербия, Южная Осетия и многие другие. Российские спасатели осуществили более 20 аварийно-спасательных и поисковых работ в ближнем и дальнем зарубежье, организовывали в странах, терпящих бедствие, работу мобильных госпиталей, помогали коллегам за рубежом тушить природные пожары [2].

Примечательно, что МЧС России участвует не только в оказании помощи на двусторонней, но и на многосторонней основе. Так в 2016 г. сотрудниками министерства было проведено 48 операций по оказанию гуманитарной и технической помощи зарубежным странам общим объемом более 31 600 т. Из них на двухсторонней основе – 19 операций (Сирийская Арабская Республика, Республика Эквадор, Республика Македония, Республика Таджикистан, Корейская Народно-Демократическая Республика, Украина), на многосторонней основе – 29 операций (Камерун, Таджикистан, Киргизия, Сомали, Тунис, Армения, Сербия, Иордания, Филиппины, КНДР, Палестина, Сирия, Кения, Гвинея, Либерия, Сьерра-Леоне). Доставлены аварийно-спасательная техника и оборудование, пожарная техника, специальные аудитории и технические средства обучения (Тунис, Камерун), сборно-разборные домики (Таджикистан), специальные медицинские модули (Гвинея, Либерия), госпиталь им. Габриэле Туре (Мали) [3].

Деятельность по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций активно развивается не только на национальном, но и на международном уровне. Так, в штаб-квартире Международной организации гражданской обороны (МОГО) создан международный информационно-координационный центр, деятельности которого придается большое значение как со стороны России, так и со стороны иностранных партнеров и международных организаций.

Россия является полноправным партнером таких авторитетных международных организаций как Департамент ООН по гуманитарным вопросам, Управление ООН по делам беженцев (УВКБ), ЮНЕСКО, МОГО, Международный комитет Красного Креста (МККК) и других, а также региональных международных организаций как СНГ и ОДКБ. В рамках СНГ создан и функционирует Корпус сил СНГ для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, в рамках ОДКБ – Коллективные силы оперативного реагирования. В России для выполнения гуманитарных программ создан Российский национальный корпус чрезвычайного гуманитарного реагирования (РНКЧГР), что позволило повысить степень участия нашего государства в международных гуманитарных операциях, проводимых под эгидой ООН и ЮНЕСКО.

По общепринятым мировым оценкам Россия создала одну из самых передовых и совершенных спасательных служб в мире. Поэтому нет сомнений в том, что вклад России в проведение мировых гуманитарных проектов и операций в иностранных государствах неопределим, что, в частности, подтвердил Министр МЧС России В.А. Пучков при выступлении в декабре 2016 г. на заседании Генеральной Ассамблеи ООН [4].

В настоящее время зоны вооруженных конфликтов существуют на территориях следующих государств: Сирия, Ирак, Йемен, Ливия, Афганистан, Южный Судан, Нигерия, Сомали, Украина и др. Кроме того, напряженные ситуации, включающие, например, террористические акты, существуют в Турции, Египте, Пакистане, Индии, некоторых

странах Европы и др. Следовательно, сотрудники МЧС России при проведении гуманитарных операций и проектов не раз оказывались в зонах вооруженных конфликтов, например, при ликвидации последствий чрезвычайной ситуации, произошедшей с аэробусом А321 над Синайским полуостровом в 2015 г. При этом в состав МЧС России входят не только сотрудники, имеющие специальные звания, но также работники и военнослужащие. Поэтому возникает важный вопрос об их правовом статусе в данных условиях.

В отношении правового статуса сотрудников МЧС России можно отметить, что российское законодательство предусматривает возможность участия сотрудников МЧС России в условиях вооруженных конфликтов. Так, в соответствии с п. 1 ст. 35 Федерального закона Российской Федерации от 23 мая 2016 г. № 141 «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусмотрено, что в условиях вооруженного конфликта допускается изменение режима служебного времени сотрудника на срок не более шести месяцев в течение календарного года, а также возложение на него дополнительных служебных обязанностей и установление иных особых условий и дополнительных ограничений без согласия сотрудника [5].

Кроме того ст. 10 Федерального закона Российской Федерации от 30 декабря 2012 г. № 283 «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» определяет, что сотруднику, проходившему службу в условиях вооруженного конфликта и в иных особых условиях, связанных с повышенной опасностью для жизни и здоровья, в трехмесячный срок предоставляется дополнительный отпуск продолжительностью до 30 суток при наличии показаний к медико-психологической реабилитации. Медико-психологическая реабилитация сотрудника проводится бесплатно [6].

Одними из основных источников международного права вооруженных конфликтов являются четыре Женевские Конвенции 1949 г. и три Дополнительных протокола к ним:

- Конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях от 12 августа 1949 г.;

- Конвенция об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море от 12 августа 1949 г.;

- Женевская конвенция об обращении с военнопленными от 12 августа 1949 г.;

- Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны от 12 августа 1949 г.;

- Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов от 8 июня 1977 г. (Дополнительный протокол I);

- Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера от 8 июня 1977 г. (Дополнительный протокол II);

- Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся принятия дополнительной отличительной эмблемы от 8 декабря 2005 г.

Россия участвует в указанных выше документах.

В соответствии со ст. 1 Дополнительного протокола I под международным вооруженным конфликтом понимаются такие ситуации, в которых народы ведут борьбу против колониального господства и иностранной оккупации, а также расистских режимов и осуществления своего права на самоопределение [7].

Статья 1 Дополнительного протокола II под вооруженным конфликтом немеждународного характера понимает происходящий на территории государства конфликт между его вооруженными силами и антиправительственными вооруженными силами или другими организованными вооруженными группами, которые, находясь под ответственным

командованием, осуществляют такой контроль над частью её территории, который позволяет им осуществлять непрерывные и согласованные военные действия [8].

Не уделяя пристального внимания тому, какой характер носит вооруженный конфликт, действующий на местности, в пределах которой сотрудники МЧС России осуществляют свою профессиональную деятельность, необходимо определить некоторые особенности правового статуса таких сотрудников в данных условиях.

Участниками вооруженных конфликтов или, иначе, субъектами международного гуманитарного права могут являться: комбатанты, гражданские лица, наемники, медицинский персонал, духовный персонал, военнослужащие, назначенные для выполнения функций гражданской обороны и др.

Профессор П.П. Кремнев указывает, что в современном международном праве сложился общепризнанный принцип – в случае любого вооруженного конфликта всё население воюющих сторон подразделяется на участников вооруженных конфликтов и гражданское население. Гражданское население находится под охраной международно-правовых норм, специально предназначенных для его защиты. В частности, гражданские лица ни при каких обстоятельствах не могут быть объектом нападения, не могут быть захвачены противником, на них не может распространяться режим военного плена [9].

Комбатанты, в отличие от гражданского населения, принимают непосредственное участие в вооруженных конфликтах и к ним должны быть применены все соответствующие нормы Женевских конвенций, на них распространяется статус военнопленных, они не могут быть привлечены к ответственности за применение силы против комбатантов противника. Статья 14 Женевской конвенции об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях определяет, что раненые и больные воюющей стороны, оказавшиеся во власти противника, будут считаться военнопленными, и к ним будут применяться нормы международного права, касающиеся военнопленных.

Субъекты, не являющиеся комбатантами, не могут участвовать в вооруженных конфликтах. Статья 48 Дополнительного протокола I определяет, что для обеспечения уважения и защиты гражданского населения и гражданских объектов стороны, находящейся в конфликте, должны всегда проводить различие между гражданским населением и комбатантами, а также между гражданскими объектами и военными объектами и, соответственно, направлять свои действия только против военных объектов.

В условиях вооруженных конфликтов важное значение приобретает гражданская оборона, под которой в соответствии с Дополнительным протоколом I понимается выполнение некоторых или всех гуманитарных задач гражданской обороны, направленных на то, чтобы защитить гражданское население от опасностей и помочь ему устранить непосредственные последствия военных действий или бедствий, а также создать условия, необходимые для его выживания.

В гл. 6 «Гражданская оборона» данного Протокола указаны задачи гражданской обороны:

- оповещение;
- эвакуация;
- предоставление убежищ и их устройство;
- проведение мероприятий по светомаскировке;
- спасательные работы;
- медицинское обслуживание, включая первую помощь, а также религиозную помощь;
- борьба с пожарами;
- обнаружение и обозначение опасных районов;
- обеззараживание и другие подобные меры защиты;
- срочное предоставление крова и снабжение;
- срочная помощь в восстановлении и поддержании порядка в районах бедствия;
- срочное восстановление необходимых коммунальных служб;

– срочное захоронение трупов; помощь в сохранении объектов, существенно необходимых для выживания;

– дополнительная деятельность, необходимая для осуществления любой из вышеупомянутых задач, включая планирование и организацию.

Важное положение содержит ст. 64 Дополнительного протокола I: «Положения статей 62, 63, 65 и 66 – регулирующих вопросы гражданской обороной – применяются также к персоналу и материальной части гражданских организаций гражданской обороной нейтральных государств или других государств, не являющихся сторонами, находящимися в конфликте, которые выполняют задачи гражданской обороной на территории стороны, находящейся в конфликте, с согласия и под контролем этой стороны. Любая заинтересованная противная сторона уведомляется о такой помощи так скоро, как это возможно. Ни при каких обстоятельствах эта деятельность не рассматривается как вмешательство в конфликт. Однако эту деятельность необходимо осуществлять с должным учетом интересов безопасности заинтересованных сторон, находящихся в конфликте» [7].

Статья 67 Дополнительного протокола I посвящена личному составу вооруженных сил и воинским подразделениям, назначенных в организации гражданской обороны. Так личный состав вооруженных сил и воинские подразделения, назначенные в организации гражданской обороны, пользуются уважением и защитой при условии, что:

– такой личный состав и такие воинские подразделения постоянно назначены и занимаются исключительно выполнением любой из задач, указанных в ст. 61 данного Протокола;

– этот личный состав не выполняет какие-либо другие воинские обязанности во время конфликта;

– такой личный состав четко отличается от других лиц, входящих в состав вооруженных сил, носимым на видном месте международным отличительным знаком гражданской обороны, который должен быть настолько большим, насколько это возможно, и этот личный состав обеспечивается удостоверением личности, подтверждающим его статус;

– такой личный состав и такие воинские подразделения вооружены только легким личным оружием с целью поддержания порядка или для самообороны. При этом ношение легкого личного оружия гражданским персоналом гражданской обороны с целью поддержания порядка или самообороны также не считается действием, наносящим ущерб противнику. Однако в районах на суше, где имеют или будут иметь место бои, стороны, находящиеся в конфликте, предпринимают необходимые меры с целью ограничить это оружие таким ручным оружием, как пистолеты или револьверы, чтобы было легче отличать персонал гражданской обороны от комбатантов. Даже если персонал гражданской обороны носит другие виды легкого личного оружия в таких районах, он, тем не менее, пользуется уважением и защитой, как только он опознан в качестве такового (п. 3 ст. 65 Дополнительного протокола I);

– такой личный состав не участвует непосредственно в военных действиях и не совершает или не используется для совершения, помимо своих задач по гражданской обороне, действий, наносящих ущерб противной стороне;

– такой личный состав и такие воинские подразделения выполняют свои задачи по гражданской обороне только в пределах национальной территории своей стороны [7].

Пункт 2 ст. 67 Дополнительного протокола I определяет, что указанные выше лица, если они попадают во власть противной стороны, являются военнопленными.

Организации гражданской обороной означают те учреждения и другие организованные единицы, которые организованы или уполномочены компетентными властями стороны, находящейся в конфликте, выполнять любую из задач гражданской обороной и которые предназначены и используются исключительно для выполнения этих задач [9].

При проведении гуманитарных операций сотрудниками МЧС России может оказываться медицинская помощь. При этом ст. 15 Дополнительного протокола I определяет,

что гражданский медицинский персонал пользуется уважением и защитой. В случае необходимости в районе, где гражданские медицинские службы нарушены по причине боевых действий, гражданскому медицинскому персоналу оказывается всяческая возможная помощь. Гражданский медицинский персонал имеет доступ в любое место, где его услуги являются необходимыми, при условии соблюдения таких мер контроля и безопасности, которые заинтересованная сторона, находящаяся в конфликте, может счесть необходимыми.

Статья 18 Дополнительного протокола I определяет, что каждая сторона, находящаяся в конфликте, стремится обеспечить опознавание медицинского персонала, а также медицинских формирований и санитарно-транспортных средств.

Статья 19 Женевской конвенции об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях определяет, что постоянные санитарные учреждения и подвижные санитарные формирования медицинской службы не могут ни при каких обстоятельствах быть подвергнуты нападению, но будут во всякое время пользоваться покровительством и охраной сторон, находящихся в конфликте. Статья 24 указывает, что санитарный личный состав, предназначенный исключительно для розыска, транспортировки или лечения раненых и больных или для предупреждения заболеваний, принадлежащий исключительно к администрации санитарных формирований и учреждений будут пользоваться уважением и покровительством при всех обстоятельствах.

Кремнев П.П. отмечает, что уважением и защитой пользуется личный состав вооруженных сил, назначенный в организации гражданской обороны для выполнения таких функций (ст. 67 Дополнительного протокола I). Такой личный состав, назначенный в организации гражданской обороной, отличается от других военнослужащих международным отличительным знаком гражданской обороны и в том, что у них нет цели непосредственного участия в боевых действиях. На военнослужащих, назначенных в организации гражданской обороны, распространяется режим военного плена. В отношении медицинского персонала профессор отмечает, что они при попадании во власть противника не должны считаться военнопленными [10].

В ст. 10 Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны определено, что положения рассматриваемой статьи не служат препятствием для гуманитарных действий, которые любая беспристрастная гуманитарная организация предпримет для защиты гражданских лиц и для оказания им помощи, с согласия заинтересованных сторон, находящихся в конфликте. Статья 30 определяет, что покровительствуемым лицам будут даны все возможности обращаться к государствам, к МККК, к национальному Обществу Красного Креста страны, в которой они находятся, а также к любой организации, которая может оказать им помощь. Власти предоставят этим различным организациям все возможности для этого в пределах, допускаемых военными требованиями или соображениями безопасности [11].

Таким образом, на основе анализа указанных выше международных правовых актов можно сформулировать принцип, согласно которому сотрудники МЧС России, назначенные для выполнения задач в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в условиях вооруженных конфликтов должны уважаться и защищаться в соответствии с международными нормами и принципами.

Уважение означает, в частности, что нельзя нападать на спасательные формирования и сотрудников МЧС России и неоправданно препятствовать их работе. Защита означает, что следует активно помогать сотрудникам в их работе, а также защищать их от нападений и неоправданного вмешательства третьей стороны. Им следует предоставлять возможность выполнять возложенные на них задачи. Но они теряют право на особую защиту, если совершают действия за пределами установленных полномочий, наносящие ущерб сторонам конфликта.

Деятельность по оказанию гуманитарной помощи должна быть беспристрастной и не допускать дискриминации. Предложение гуманитарной помощи не должно рассматриваться в качестве вмешательства в вооруженный конфликт и каждая воюющая

сторона должны поощрять и облегчать эффективную международную координацию такой помощи. И конечно, когда гуманитарные грузы прибывают в зону вооруженного конфликта, воюющие стороны должны обеспечить им защиту от опасностей и способствовать их быстрому распределению.

Сотрудники МЧС России, оказывающие гуманитарную помощь, должны принимать во внимание требования безопасности стороны, на чьей территории они выполняют свои обязанности, и не могут ни при каких обстоятельствах действовать за пределами установленных полномочий. Деятельность сотрудников, которые не соблюдают этих условий, может быть прекращена. Стороны в конфликте должны обеспечивать свободу передвижения сотрудникам МЧС России, участвующих в операциях по оказанию помощи, которая необходима для выполнения их функций. Только в случае настоятельной военной необходимости передвижения сотрудников могут быть временно ограничены.

Изложенное дает основание сделать вывод о том, что правовой статус сотрудников МЧС России при проведении гуманитарных операций в условиях вооруженных конфликтов определяется не только национальными нормами Российской Федерации, но и Женевскими конвенциями 1949 г. и дополнительными протоколами к ним, а также другими международными нормами и принципами. Их правовой статус приравнивается к статусу организаций, выполняющих гуманитарные, миротворческие функции, а также задачи в области гражданской обороны. Поскольку у сотрудников МЧС России, принимающих участие в спасательных операциях, гуманитарных операциях, проектах и программах, оказании гуманитарной помощи, нет цели принятия непосредственного участия в вооруженных конфликтах или следования за вооруженными силами воюющих сторон, то по смыслу положений Женевских конвенций 1949 г. и дополнительных протоколов к ним такие лица не являются комбатантами. К сотрудникам МЧС России, выполняющим свои профессиональные функции и задачи в условиях вооруженных конфликтов, должны относиться с уважением и защитой.

Литература

1. О безопасности: Федер. закон Рос. Федерации от 28 дек. 2010 г. № 390-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 1. Ст. 2.

2. Полномочия регионального МЧС возрастают. URL: <http://www.mchs.gov.ru/dop/info/smi/news/item/33307460> (дата обращения: 01.11. 2017).

3. Деятельность МЧС России. URL: http://www.mchs.gov.ru/activities/international/free_help/2016_god (дата обращения: 01.11. 2017).

4. Владимир Пучков выступил с докладом на пленарном заседании в Нью-Йорке в рамках 71 сессии Генеральной Ассамблеи ООН. URL: <http://www.mchs.gov.ru/dop/info/smi/news/item/33008585> (дата обращения: 01.11. 2017).

5. О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 22. Ст. 3 089.

6. О социальных гарантиях сотрудникам федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 30 дек. 2012 г. № 283-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 53 (Ч. 1). Ст. 7 608.

7. Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 авг. 1949 г., касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I) (Подписан в г. Женеве 8 июня 1977 г.). Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

8. Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 авг. 1949 г., касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (Протокол II) (Подписан в г. Женеве 8 июня 1977 г.). Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

9. Женевская конвенция об обращении с военнопленными (закл. в г. Женеве 12 авг. 1949 г.). Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

10. Кремнев П.П. Участники международных вооруженных конфликтов: еще раз о правовом статусе // Российский юридический журнал. 2016. № 5. С. 48–60.

11. Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны (закл. в г. Женеве 12 авг. 1949 г.). Доступ из информ.-правового портала «Гарант».