

РЕЖИМ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ: *

ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

Государственно-правовой (конституционный) режим чрезвычайного положения является важным элементом систем национальной безопасности большинства стран мира. Его существование обусловлено возможностью возникновения различного рода экстремальных ситуаций, представляющих опасность для значительного числа людей, угрозу конституционному порядку либо самому существованию государства, и для предотвращения, пресечения либо ослабления последствий которых обычные формы и методы государственной деятельности представляются недостаточными.

Государственно-правовой (конституционный) институт чрезвычайного положения представляет собой систему согласованных правовых норм (элементов правового института), определяющих:

а) основания для введения режима чрезвычайного положения,

б) государственный орган (или органы), уполномоченный вводить чрезвычайное положение,

в) порядок его введения,

г) временные и пространственные границы действия,

д) особый режим деятельности органов государственной власти и управления, предприятий, учреждений и организаций, допускающий ограничения прав и свобод граждан и прав юридических лиц и возложение на них дополнительных обязанностей,

е) в федеративных государствах — временные изменения в разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов федерации, а также

ж) регулирующих иные изменения в системе общественных отношений в период чрезвычайного положения.

Сравнительно-правовой анализ национального законодательства зарубежных стран свидетельствует о наличии в нем регламентации различных режимов, объединенным общим понятием чрезвычайного положения: собственно чрезвычайного, осадного и военного положений, состояния войны, общественной опасности, напряженности, обороны, угрозы, бдительности, тревоги. Однако было бы неверно рассматривать данные режимы как различные правовые институты, поскольку одни и те же элементы и признаки, определяющие, скажем, осадное положение или состояние угрозы в одних странах, характеризуют соответственно состояние обороны или чрезвычайное положение в других.

Необходимым условием функционирования правового института чрезвычайного положения является парламентский контроль. В основе его лежит следующий принцип: законодательная власть не вправе стеснять власть исполнительную в возможности быстрого реагирования на возникновение экстремальной ситуации, однако законодатель может и должен четко регулировать объем дискреционных полномочий главы исполнительной власти, отменить или не продлить особое положение и, тем самым, жестко контролировать все допустимые методы чрезвычайного реагирования исполнительной власти на исключительные обстоятельства.

Введение чрезвычайного положения означает переход к чрезвычайным методам управления государством, особому режиму регулирования отношений во многих или всех сферах жизни общества, что обычно выражается во временном изменении полномочий различных государственных органов власти и управления, изменении разграничения предметов ведения между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов федерации (в федеративных государствах), в ограничении (или приостановлении) социально-экономических, политических и иных прав и

* Доклад подготовлен по заказу СВОП А.Н. Домриним, главным специалистом Комитета Верховного Совета РФ по международным делам и внешнеэкономическим связям.



свобод граждан и возложении на них некоторых дополнительных обязанностей. Издание прокламации (декрета) о чрезвычайном положении, как правило, ведет к значительному расширению полномочий исполнительно-распорядительных органов власти, административного и карательного аппарата.

В некоторых государствах вся полнота власти (или значительная ее часть) на период действия особого положения передается специально создающимся или начинающим функционировать при наступлении исключительных обстоятельств чрезвычайным органам власти. В других — последствия введения чрезвычайного положения выражаются в наделении главы государства правом издания нормативных актов, имеющих силу закона (постановлений, декретов, приказов). Такие нормативные акты исполнительной власти, изданные на период действия чрезвычайного положения и утрачивающие свою силу с его отменой, часто обладают большей юридической силой, чем парламентские статуты, что означает нарушение принятой иерархии источников права (Конституция — законы — подзаконные акты).

Введение режима чрезвычайного положения, как правило, сопровождается ограничением либо приостановлением всех или основных гражданских прав и свобод. Обычно это означает временный отказ от гарантий личной неприкосновенности и неприкосновенности жилища, усиление административной и уголовной ответственности при одновременном ограничении процессуальных гарантий, что легализует упрощенную (или ускоренную) процедуру судопроизводства, проведения обысков, арестов и задержаний, запрет освобождения под залог, признание досудебных заявлений подсудимого в качестве доказательства его вины, применение различных средств принуждения; ограничение свободы слова, включая свободу печати и информации, а также тайны переписки; свободы собраний, митингов, шествий и демонстраций; свободы объединений; права на проведение забастовок; свободы выбора места жительства и передвижения (в частности, по причине объявления комендантского часа, установления особых запретных зон и т.п.); экономических прав и свобод, например, свободы частной собственности, выбора и занятия профессией (включая практику трудовой мобилизации или создания трудовых армий, наложения иных гражданских обязанностей и повинностей, введения системы принудительных государственных заказов и т.п.)

Необходимым элементом законодательства о чрезвычайном положении должна быть четкая регламентация пределов допустимых ограничений гражданских прав и свобод. Однако как бы ни был совершенен государственно-правовой механизм контроля за соблюдением прав личности в период особого положения, единственным назначением конституционного института чрезвычайного положения как такового является максимально быстрое возвращение общества, столкнувшегося с необходимостью разрешения исключительных обстоятельств, к нормальному состоянию — демократическому правопорядку.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ТЕМЫ

В последние годы правовой режим чрезвычайного положения все в большей степени становится повседневной реальностью многих регионов бывшего Советского Союза и стран СНГ. Только в период 1988-1992 гг. чрезвычайное положение (в той или иной форме) вводилось союзными и республиканскими государственными органами власти и управления более 20 раз (См. Приложение).

Распад Советского Союза и угроза дальнейшей дезинтеграции государств-членов СНГ, нарастание общесистемного кризиса, проявляющегося практически во всех сферах общественной, экономической и политической жизни бывших республик СССР, определяют все более частое обращение органов государственной власти и управления стран Содружества к институту чрезвычайного положения, диктуют необходимость разработки законодательства о чрезвычайном положении в тех молодых государствах, где оно еще не принято, внесения поправок и дополнений в соответствующие нормативные акты Российской Федерации, Грузии, Молдовы и других республик, принятые в более "благополучный" период истории.

Успешная законотворческая деятельность в данной сфере общественных отношений, равно как и эффективное применение правового института чрезвычайного положения будут весьма затруднены без детального анализа зарубежного законодательства о чрезвычайном положении и опыта его применения в странах мира. Тем более, что этот опыт богат, а законодательство весьма объемно.



Нельзя не признать однако, что на сегодняшний день степень изученности поставленной проблемы российским государствоведением близка к нулю. Единственная монография, посвященная теории чрезвычайного положения — "Исключительное положение", — принадлежит перу В.М.Гессена и издана в Петербурге в 1908 году. В послеоктябрьский период проблема в общетеоретическом плане фактически не рассматривалась. Комплексное изучение зарубежного законодательства о чрезвычайном положении также не велось до начала 80-х годов, когда группой исследователей ВНИИ советского законодательства была подготовлена коллективная работа "Законодательство буржуазных стран о чрезвычайном положении (Великобритания, США, Франция, ФРГ)".

Между тем, государственно-правовой режим чрезвычайного положения является важным элементом систем национальной безопасности большинства стран мира. Его существование обусловлено возможностью возникновения различного рода экстремальных ситуаций, как социально-политического или экономического характера (война, агрессия извне, вооруженное восстание, трудовые конфликты в ключевых отраслях производства и т.п.), так и природного происхождения (катастрофы, стихийные бедствия, эпидемии и т.п.), представляющих опасность для значительного числа людей, угрозу конституционному порядку либо самому существованию государства, и для разрешения, нейтрализации либо ликвидации последствий которых обычные формы правового регулирования и методы государственной деятельности представляются недостаточными. Одним из чрезвычайных методов осуществления власти в экстремальных ситуациях является введение чрезвычайного положения.

ИССЛЕДОВАНИЕ

Ни одно государство мира, к какой бы социально-политической системе оно ни принадлежало и на каком бы уровне экономического развития ни находилось, не застраховано от периодического возникновения различного рода экстремальных ситуаций, конфликтов, волнений, катастроф и т.п. Обострению внутренних социальных и межнациональных противоречий особенно подвержены государства, делающие лишь первые шаги на пути к демократии. Отсутствие прочных правовых традиций, низкий уровень правосознания населения, неразвитость институтов гражданского общества и запущенность социально-экономических проблем в пост-тоталитарных обществах усугубляют социальную напряженность. Объективные условия ломки старых структур нередко порождают либо усиливают авторитарные тенденции в характере государственной власти таких обществ.

Общественное и экономическое развитие той группы стран, которые принято называть развивающимися, также, как правило, сопровождается углублением внутренних противоречий переходного периода. Наряду с попытками разрешения кризисных ситуаций с использованием средств социально-политического маневрирования правящие круги этих стран вынуждены прибегать к законодательным и административным мерам ограничительного характера, к прямому пресечению неизбежно возникающих социально-экономических, общинно-религиозных и национально-этнических конфликтов. Резервной системой подавления при этом часто выступает институт чрезвычайного положения, причем нормальное и чрезвычайное положение как бы меняются местами.

Конституционный институт чрезвычайного положения является важным элементом государственно-правовых систем (и обязательным компонентом системы национальной безопасности) экономически развитых стран, что, помимо общих причин, характерных для любых других государств мира (как, например, война, агрессия извне, стихийные бедствия, катастрофы и т.п.), в большей степени вызвано необходимостью реагировать на периодические обострения социально-классовых антагонизмов, рост стачечного и забастовочного движения, регионалистские и сепаратистские тенденции.

Указанные факторы предопределили широкое использование правового института чрезвычайного положения, ставшего в настоящее время неотъемлемой чертой многих политических режимов. По словам видного нигерийского конституционалиста Б.Нвабуезе, в целом ряде государств мира чрезвычайное положение стало "нормальным порядком вещей, заменило обычную систему правления чрезвычайной администрацией".

Несмотря на то, что режим чрезвычайного положения является мерой исключительной и по идее ограниченной во времени, на практике его действие зачастую растягивается на целые годы и даже десятилетия. Так, до сих пор остаются в силе чрезвычайное положение в Израиле и султанате



Брунее и военное положение в Сирии, введенные соответственно 21 мая 1948 г. (т.е. всего через неделю после принятия Декларации об образовании Государства Израиль), в 1962 и 1963 гг., а чрезвычайное и военное положения, объявленные соответственно в Зимбабве и Иордании в 1965 и 1967 гг., были отменены только в 1990 и 1991 гг. В Шри-Ланке за последние 20 лет чрезвычайное положение действовало сначала с 1971 по 1977 гг., а затем в период с 1977 по 1983 гг. оно вводилось еще пять раз, причем объявленное в 1983 г. оставалось в силе (с кратким перерывом) по 1991 г. Военное положение действовало в Пакистане с 1971 по 1977 гг., на Филиппинах — с 1972 по 1978 гг., в Бангладеш — в 1975-1979, 1981, 1982-1986, 1987-1988 и 1990 гг. Население Марокко жило в условиях чрезвычайного положения с 1965 по 1970 гг., Сьерра-Леоне — с 1970 по 1978 гг. В Малайзии в период с 1963 по 1977 гг. чрезвычайное положение вводилось четыре раза (дважды на территории всего королевства и дважды — в отдельных субъектах федерации). В 80-е годы чрезвычайное положение было установлено более чем в 30 из 170 провинций Перу; в некоторых районах Камеруна оно сохранялось с конца 50-х до начала 80-х гг. А чрезвычайное положение, введенное в 13 провинциях Турции в декабре 1976 г., к сентябрю 1980 г. было распространено на все 67 провинций страны и к концу 80-х годов оставалось в силе в девяти из них и т.д.

Характерно, что превращение института чрезвычайного положения в постоянно действующий фактор государственной политики в равной степени относится как к авторитарным, так и к либеральным, буржуазно-демократическим режимам. Народ Чили, например, жил в условиях чрезвычайного положения 15 лет (с сентября 1973 г. по август 1988 г.), Парагвая — 33 года (с мая 1954 г. по апрель 1987 г. с перерывами на один день раз в четыре года для проведения формальных выборов), а военное положение, введенное в 1949 г. на Тайване генералиссимусом Чан Кай Ши, было в основном отменено лишь в июле 1987 года (хотя некоторые нормы периода "национальной мобилизации для подавления коммунистического мятежа" остаются в силе по сей день) и действовало, таким образом, 39 лет. Что же касается буржуазно-демократических режимов, то в данном случае наиболее яркими примерами, пожалуй, являются Колумбия, чрезвычайное положение в которой действовало 23 года — с 1958 по 1981 гг., и Египет, чрезвычайный режим в котором был установлен в 1967 г. и действует поныне (с кратким перерывом с 15 мая 1980 г. по 6 октября 1981 г., когда он был вновь введен вслед за убийством президента Анвара Садата).

Всего на 1 января 1985 г. чрезвычайное положение (в той или иной его форме) действовало более чем в 35 странах мира, а в 1989-1992 гг. вводилось примерно в 30 из них: Зимбабве, ЮАР, Мадагаскаре, Алжире, Египте, Сенегале, Судане, Руанде, Мали, Перу (дважды), Гаити, Гайане, Аргентине (дважды), Сальвадоре, Венесуэле, Колумбии, Шри-Ланке, Афганистане, Турции, Мьянме, Пакистане, Таиланде, Израиле, Тайване, Иордании, Бангладеш, Китае, Ираке, Кувейте, Югославии и некоторых других.

Сам термин "чрезвычайное положение", как правило, употребляется в двух значениях. В первом он соответствует английскому *emergency*, которое в фундаментальном толковом "Новом Бентамском словаре английского языка" толкуется как "внезапное или неожиданное событие, требующее немедленных действий" (синонимы: крайняя необходимость (*exigency*), кризис (*crisis*), настоятельная потребность (*necessity*), критическое состояние (*pass*), стечение обстоятельств (*conjuncture*)). Во втором — соответствует английскому словосочетанию *state of emergency*, что означает состояние (или режим) чрезвычайного положения.

Предметом правового регулирования является чрезвычайное положение во втором своем значении. По определению, государственно-правовой (конституционный) институт чрезвычайного положения представляет собой систему согласованных правовых норм (элементов правового института), определяющих:

- а) основания для введения режима чрезвычайного положения,
- б) государственный орган (или органы), уполномоченный вводить чрезвычайное положение,
- в) порядок его введения,
- г) временные и пространственные границы действия,



д) особый режим деятельности органов государственной власти и управления, предприятий, учреждений и организаций, допускающий ограничения прав и свобод граждан и прав юридических лиц и возложение на них дополнительных обязанностей,

е) в федеративных государствах — временные изменения в разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов федерации, а также

ж) регулирующих иные изменения в системе общественных отношений в период чрезвычайного положения.

Говоря о конституционном институте чрезвычайного положения, мы не имеем в виду совокупность правовых норм, содержащихся исключительно в текстах основных законов и конституций. Основанием для отнесения той или иной нормы, того или иного института к конституционным является прежде всего их содержание: в результате их действия возникают отношения, являющиеся по своему характеру конституционно-правовыми. Именно такой, конституционный характер носит, например, институт чрезвычайного положения в государственно-правовой системе Великобритании, не имеющей писаной конституции, или в Соединенных Штатах, полномочия президента которых на введение чрезвычайного положения не имеют прямого конституционного основания.

Наделение определенных государственных органов чрезвычайными полномочиями и правовые принципы реализации ими этих полномочий в течение долгого времени находились в сфере пристального внимания классиков европейской философской и государствоведческой мысли.

"Великие бедствия нуждаются в великих средствах", — утверждал в своей работе "О законах" (*De legibus* Ш, 4 @8) древнеримский оратор, философ и политический деятель Марк Туллий Цицерон (106-43 до н.э.) Там же он сформулировал концепцию необходимости, в основе которой лежит максима "общественное благо — высший закон" (*Salus populi* (или *Salus rei publicae*) *suprema lex esto*).

Ссылаясь на опыт Римской империи, когда в периоды, угрожающие существованию государства, консулы по предложению сената назначали диктатора для ведения войн или подавления восстаний, Никколо Макиавелли (1469-1527), допуская, как известно, пренебрежение нормами морали и права во имя достижения "великих целей", заключал: "Те республики, которые при неминуемой угрозе не прибегают ни к диктатуре, ни к другой форме власти, ей аналогичной, будут всегда разрушены, когда злой рок падет на них".

Видный английский философ и экономист эпохи Реставрации Джон Локк (1632-1704) в своем основополагающем труде — "Двух трактатах о правлении" — писал о возможности возникновения таких ситуаций, для преодоления которых исполнительная власть должна обладать широким набором дискреционных полномочий, не имеющих в распоряжении власти законодательной. Дж.Локк при этом не обуславливал наделение исполнительной власти такими правами лишь необходимостью успешного ведения военных действий, например. По его мнению, достаточным основанием для реализации чрезвычайных полномочий могло быть стремление способствовать "общественному благу" (*public good*).

По словам Шарля Луи Монтескье (1689-1755), подобно Локку верившего в "республиканское правление, основанное на согласии управляемых, но не в демократию, основанную на правиле большинства", "опыт народов самых свободных... заставляет признать, что бывают обстоятельства, когда необходимо на некоторое время набросить покров на свободу, как некогда его набрасывали на статуи богов".

Начало становления института чрезвычайного положения в государственно-правовом механизме большинства буржуазных стран относится к периоду их перехода от абсолютистской к конституционно-монархической форме правления. В период классического абсолютизма Корона, полностью сосредоточивая в своих руках исполнительную и законодательную власть, не нуждалась в особых или чрезвычайных полномочиях, поскольку она в принципе не была ограничена какими бы то ни было нормами права. По словам В.М.Гессена, в период абсолютизма необходимости правового регулирования чрезвычайного положения не было и "не могло быть уже потому, что даже "нормальное положение" являлось в достаточной мере "исключительным"". Типичным для того времени является утверждение английского судьи Беркли: "Закон сам по себе есть старый и верный слуга королей, кото-



рые пользуются им для управления народом. Я никогда не слышал и не читал, чтобы *Lex* был *Rex*, но распространенный и верный взгляд, что *Rex* есть *Lex*, потому что он *Lex loquens*, живущий, говорящий и действующий закон". По справедливому заключению выдающегося русского философа и государствоведа Ивана Александровича Ильина, "к самой сущности монархического правосознания принадлежит идея о том, что царь есть особа священная, особливо связанная с Богом, и что именно это свойство его является источником его чрезвычайных полномочий".

В Великобритании, например, первое судебное решение, посвященное режиму чрезвычайного положения (*R v. Hampden*, иногда называемое также "Делом о корабельных деньгах" — *Ship Money Case*), было принято в 1637 г., т.е. всего за несколько лет до Английской буржуазной революции 1648 года. Революции, означавшей, по словам К.Маркса "победу... буржуазного права над средневековыми привилегиями" и положившей начало классическому развитию буржуазного национального государства. Согласно данному прецеденту, за Короной закреплялось право на принятие мер, "которые абсолютно и срочно необходимы в связи с вторжением в страну или при наличии других чрезвычайных обстоятельств". Кроме того, подтверждалась исключительная привилегия короля "судить о том, оправдывает ли чрезвычайное положение использование им его прерогативных полномочий для того, чтобы изыскать средства для борьбы с опасностью". Судебное решение 1637 года, таким образом, во-первых, объявило королевской прерогативой право исполнительной власти на принятие чрезвычайных мер и, во-вторых, закрепило в общем праве Великобритании восходящую к Цицерону и Макиавелли доктрину "государственной необходимости" (*raison d'etat*), согласно которой "самоограничение власти правом не может доходить до того, чтобы государство принесло в жертву этому принципу собственное свое существование".

Что же касается регламентации правового режима чрезвычайного положения на уровне парламентских актов, то первые из них в большинстве европейских государств были приняты только в середине и второй половине XIX века: во Франции — в 1848 г., в Пруссии — в 1857 г., в Австро-Венгрии — в 1869 г., в Испании — в 1870 г., в России — в 1880 г. и т.д. Ряд исследователей не без основания объясняют привлечение внимания европейских законодателей к данному институту началом перехода трудящихся масс Старого Света к активной политической борьбе. Подсказкой для такого вывода является замечание Карла Маркса, сделанное им в работе "Восемнадцатое брюмера Луи Бонапарта". "Добропорядочные республиканцы, — писал он, — сделали изобретение, само проложившее себе дорогу по всему континенту... Это изобретение — осадное положение. Превосходное изобретение, периодически применяемое в каждом из следующих друг за другом кризисов в ходе французской революции".

Режим чрезвычайного положения относится к пограничной области права. Содержание института весьма противоречиво. Противоречие это заключается в следующем. С одной стороны, поскольку развитие кризисных, чрезвычайных ситуаций невозможно предусмотреть в деталях и поскольку они требуют немедленных и решительных действий, не оставляя времени для тщательного юридического анализа, подчиненного строгой процедуре, то часто приходится предоставлять исполнительной власти весьма широкие и недостаточно определенные полномочия. С другой стороны, такое недостаточно четко определенное расширение полномочий исполнительной власти крайне опасно, поскольку у нее естественно возникает искушение быстро "положить конец" чрезвычайной ситуации силовыми, а не правовыми методами.

Регулирование института чрезвычайного положения парламентским актом (а не, скажем, судебными прецедентами или подзаконными актами) является признаком достаточно высокого уровня политико-правового развития общества в целом и степени защищенности прав и свобод граждан в частности. В принципе неверны недавние оценки отечественных исследователей, согласно которым законодательство о чрезвычайном положении, "облегчая процесс фашизации (? — А.Д.) в странах империализма", позволяет буржуазии "действовать вне форм парламентской демократии, вне рамок буржуазной законности и существующего права", неизбежно ведет к установлению "режима открытого произвола, полицейских репрессий и правительственных "усмотрений". Как раз наоборот. Назначение данного вида законов состоит именно в создании законных возможностей для неотложного применения действенных мер по нормализации общественной жизни, жизнеобеспечению людей, восстановлению и поддержанию общественного порядка. Все основные правоотношения в период чрезвычайного положения должны регулироваться только парламентский акт, не стесняющий, с одной стороны, исполнительную власть в возможности быстрого реагирования на меняющуюся ситуацию, но, с другой стороны, жестко и подробно ограничивающий все допустимые методы такого реагирования. Его отсутствие либо обрекает государственные органы власти и управления на бездействие и нерешительность именно тогда, когда требуются срочные действия по обеспечению безопасности людей,



защите общественного порядка или конституционного строя, либо иногда в отсутствие закона могут быть применены неоправданные меры. Закон, таким образом, может позволить избежать и того, и другого.

Этим же в первую очередь объясняется и то, что нормы, регулирующие правовой режим чрезвычайного положения, занимают все более важное место в конституциях стран мира. Если еще 30-40 лет назад исключение составляли Основные законы примерно двадцати пяти государств (Сирии, Турции, Ирана, Афганистана, Саудовской Аравии, Ливии, Бурунди, Кении, Конго (со столицей Леопольдвилль), Гвинеи, Либерии, Уругвая и др.), то к настоящему времени их осталось не более десяти (как правило, наиболее старых): США 1787 г., Бельгии 1831 г. (с последующими изменениями), Новой Зеландии (Акт о Конституции) 1852 г., Австралийского Союза 1900 г., Мексики (Политическая конституция Мексиканских Соединенных Штатов 1917 г.), Австрии (Федеральный конституционный закон 1920 г. в редакции 1929 г.), Ливана 1926 г., Японии 1946 г. и Объединенной Республики Танзании 1977 г. Последней (по времени) конституцией, дополненной нормой о возможности введения чрезвычайного положения, стала Конституция Кубы 1976 г. Статья о чрезвычайном положении (вместе с целым рядом других поправок, внесших изменения в 76 статей Основного закона республики) была рассмотрена и принята Национальной ассамблеей Кубы в июле 1992 года.

Включение норм, регулирующих институт чрезвычайного положения, в тексты Основных законов, процедура изменения которых значительно сложнее, чем процедура внесения поправок и дополнений в обычные парламентские акты, является одной из гарантий против возможного злоупотребления исполнительной властью своими исключительными полномочиями путем неоправданного, произвольного применения чрезвычайных правовых норм для разрешения ситуаций и обстоятельств, не носящих чрезвычайного характера.

Сравнительно-правовой анализ национального законодательства зарубежных стран свидетельствует о наличии в нем регламентации различных режимов, объединенных общим понятием "чрезвычайного положения":

собственно чрезвычайного положения (Великобритания, США, Канада, Индия, Ирландия, ЮАР, Зимбабве, Португалия, Алжир, Кипр, Египет, Франция, Германия, Малайзия, Мали, Науру, Иордания, Кения, Республика Корея, Шри-Ланка, Фиджи, Ангола, Сомали, Таиланд, Уганда, Замбия, Марокко, Сенегал, Венесуэла, Кабо-Верде, Ямайка, Сент-Винсент и Гренадины, Испания, Польша, Румыния, Болгария, Финляндия, Никарагуа, Вануату, Куба, Филиппины, Сирия, Конго, Бангладеш, Пакистан, Сьерра-Леоне, Перу, Турция, Заир, Маврикий, Израиль, @Венгрия, Кот-д'Ивуар, Гана, Камерун и др.);

осадного положения (Бельгия, Франция, Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Греция, Испания, Португалия, Алжир, Мали, @Венгрия,, Нидерланды, Кот-д'Ивуар, Габон, Ангола, Сенегал, Конго и др.);

военного положения (Великобритания, США, Индия, Нидерланды, Польша, Болгария, Румыния, Югославия, Чехо-Словакия, Республика Корея, Таиланд, Габон, Индонезия, Иордания, ЮАР, Кувейт, Филиппины, Бангладеш, Пакистан, Вьетнам и др.);

состояния войны (Бельгия, Италия, Кабо-Верде и др.);

состояния общественной опасности (Италия);

состояния напряженности (ФРГ);

состояния обороны (ФРГ, Коста-Рика, Финляндия);

состояния угрозы (Испания);

состояния бдительности (Габон)

и состояния тревоги (Габон).

Было бы неверно рассматривать данные режимы как различные правовые институты, поскольку одни и те же признаки, определяющие, скажем, осадное положение или состояние угрозы в одних странах (например, в Аргентине и Испании), характеризуют соответственно состояние обороны или чрезвычайное положение в других (например, в ФРГ и Великобритании). Речь идет, таким образом, не о различных правовых институтах, а о различных формах института чрезвычайного положения как общего, родового понятия.



Названия, которые институт чрезвычайного положения имеет в различных государствах, как свидетельствует профессор Университета г.Утрехт (Нидерланды) Фред ван Хуф, также "не имеют никакого значения для международного права. Различия между содержащимися в национальных законодательствах терминами "осадное положение", "состояние обороны", "состояние угрозы" и т.п. не столь важны. Все эти состояния покрываются термином "чрезвычайное положение", при котором жизнь нации находится под угрозой".

Обзор конституций 36 стран мира, предпринятый под эгидой ООН в середине 60-х гг., представлял собой попытку составить исчерпывающий перечень тех случаев серьезной угрозы государству, при наличии которых оправдано принятие исключительных мер, включая введение чрезвычайного положения. Авторы обзора определили семь групп таких обстоятельств:

1. внешняя угроза (международный конфликт, война, вторжение извне, оборона либо обеспечение безопасности государства в целом или какой-то его части);
2. гражданская война, восстание, "подрывные действия революционных элементов";
3. нарушения мира, публичного порядка или спокойствия;
4. угроза конституционному строю;
5. стихийные бедствия;
6. угроза экономической жизни страны или каких-то ее частей;
7. нарушение функционирования жизненно важных отраслей экономики или общественных служб.

Перечень, составленный экспертами ООН, не был первым исследованием такого рода. Первые сводные списки оснований для введения чрезвычайного положения были составлены еще в конце 50-х – начале 60-х гг. западногерманскими государствоведами А.Хаманном и Х.Фольцем.

Исследователи также выделили по шесть-семь групп таких оснований. По мнению А.Хаманна, ими являются:

- 1) нападение на страну;
- 2) публичные выступления с целью нарушения действующего конституционного режима;
- 3) серьезные правонарушения, угрожающие правопорядку и безопасности;
- 4) катастрофы, стачки и забастовки в отраслях производства, жизненно важных в экономическом отношении;
- 5) перебои в снабжении населения;
- 6) затруднения в экономике и финансах.

Х.Фольц в своей книге "Чрезвычайное положение и законодательство о чрезвычайном положении", вышедшей в Кельне в 1962 г., дает более детальную разбивку оснований для введения чрезвычайного положения:

- 1) наличие внешней угрозы для государства, выражающейся в совершении иностранным государством актов военной угрозы или военного нападения, а также руководстве иностранным государством действиями "подрывных элементов" внутри страны;
- 2) наличие различного рода "внутренних беспорядков", мятежей и волнений;
- 3) наступление "конституционной необходимости", вызванной нарушением функционирования какого-либо конституционного органа или конфликтом (в федеральном государстве) между Центром и субъектом федерации;
- 4) нарушение функционирования государственного аппарата, вызванное забастовкой государственных служащих;
- 5) отказ от уплаты налогов (налоговая забастовка);
- 6) бедственное положение в области экономики и финансов, а также трудовые конфликты;



7) катастрофы, эпидемии и стихийные бедствия.

Х.Фольц допускает возможность комбинированного сочетания двух и более указанных им обстоятельств, а также возможность появления иных оснований, которые могли бы вызвать состояние чрезвычайного положения для государства.

Разделяя последнюю точку зрения, французский правовед А.Матио в своей монографии "Теория чрезвычайных обстоятельств" тем не менее заявляет другой подход к рассматриваемой проблеме. А.Матио считает, что нельзя наперед с точностью определить каковы будут чрезвычайные обстоятельства и возражает против попыток создания исчерпывающего перечня такого рода обстоятельств.

Действительно, далеко не все из оснований для введения чрезвычайного положения, смоделированных А.Хаманном, Х.Фольцем, экспертами ООН и другими исследователями, находят свое отражение в национальных законодательствах стран мира. В большинстве случаев определение не идет дальше войны или ее угрозы, а также внешней вооруженной агрессии. В других законодательствах дается более широкий перечень оснований, включающий в себя восстание (или вооруженное восстание), угрозу независимости, территориальной целостности, государственным институтам, экономической стабильности, общественному порядку или благосостоянию большого числа граждан, а также стихийные бедствия. Кроме того, ряд законодательств одним из оснований для введения чрезвычайного положения называет международные обязательства данных стран (в ФРГ, например, данное основание носит название "союзнической оговорки").

В споре двух точек, представленных западногерманскими юристами, с одной стороны, и А.Матио, с другой, более обоснованной представляется позиция сторонников четкого и исчерпывающего перечня оснований для введения чрезвычайного положения. Отсутствие в правовых актах точных и конкретных формулировок таких оснований, перенос центра тяжести на общую для многих (преимущественно, развивающихся) стран концепцию, согласно которой мнение главы государства о существовании или неизбежности наступления чрезвычайного положения является достаточным основанием для издания соответствующего декрета, открывает широкие возможности для злоупотребления исполнительной властью своими дискреционными полномочиями.

Существуют два основных способа введения чрезвычайного положения — декретом (прокламацией) главы исполнительной власти или парламентским актом — в зависимости от того, какой орган власти является источником принятия решений и какому отводится подчиненное, зависимое положение.

Не будет преувеличением сказать, что среди абсолютного большинства как зарубежных, так и отечественных государствоведов наблюдается совпадение взглядов по данному вопросу. Так, по мнению видных английских государствоведов Э.Уэйда и Дж.Филлипса, "всегда признавалось, что в то время, когда для государства возникает опасность, исполнительной власти должны быть предоставлены особые полномочия". Западногерманские юристы Д.Бартцш, Х.Штребель, Ф.А.Хейдте также считают, что право на введение чрезвычайного положения имеют органы управления во всех случаях серьезной угрозы государству, для преодоления которой необходимо принятие срочных мер, не дожидаясь решения парламента. "Нация, находящаяся в состоянии... опасности, не может позволить себе роскоши парламентарной волокиты", — пишет Иван Солоневич. Аналогичную позицию занимает М.Амеллер: "Обычный порядок неприемлем во времена кризиса, когда правительственный механизм должен действовать с максимальной оперативностью".

Действительно, в большинстве стран мира (по неполным данным Межпарламентского союза, не менее чем в 58 из них), полномочия по введению чрезвычайного положения возложены на главу государства.

Типичным примером в данном случае является введение чрезвычайного положения во Франции.

Общепризнанно, что форма правления Франции отмечено явным приоритетом исполнительной власти над законодательной. Полномочия президента страны очень широки даже в обычных, нормальных условиях. Однако Конституция Пятой республики 1958 г. наделяет его еще исключительными полномочиями на принятие мер, которые "диктуются обстоятельствами". Такими обстоятельствами является "серьезная и непосредственная" угроза "институтам Республики, независимости Нации, целостности ее территории или выполнению ее международных обязательств", а также нарушение нормального функционирования конституционных органов государственной власти (ст.16).



Аналогичными чрезвычайными полномочиями наделены президенты тех развивающихся стран (как правило, бывших французских и бельгийских колоний), которые при разработке своих конституций следовали модели "рационализированного парламентаризма" V республики (Тунис, Камерун, Кот-д'Ивуар, Того, Кабо-Верде, Сенегал, Габон, некоторые другие страны Тропической Африки, а также Шри-Ланка), не говоря уже о главах исполнительной власти в "сверхпрезидентских" республиках Латинской Америки.

В ряде государств — Ирландии, Испании, Канаде, Кипре, Ливане, Франции и некоторых африканских странах — правом объявления чрезвычайного положения обладает правительство.

Лишь примерно в десяти странах мира, включая Германию, Израиль, Анголу, Мальту, Югославию и Болгарию, парламент сам уполномочен объявлять чрезвычайное положение, хотя в некоторых из них это право зависит от обстоятельств или вида чрезвычайного положения. Так, если Союзная скупщина Югославии не в состоянии провести свое заседание, то чрезвычайное положение может быть введено правительством СРЮ после "заслушивания мнений" президента Республики и председателей палат скупщины (ст.99(10)). А в Аргентине президент республики с одобрения сената может объявить осадное положение в случае внешнего нападения (ст.23, 53, 86(19)), тогда как Конгресс самостоятельно может ввести осадное положение при начале восстания, внутренних беспорядков или стихийного бедствия (ст.67(26)). Когда Конгресс распущен, президент также может объявить осадное положение, но после этого он должен немедленно созвать парламент для одобрения своего решения.

Вопрос о том, имеется ли достаточно законных оснований для объявления чрезвычайного положения, в большинстве государств мира решается главой исполнительной власти единолично. Однако в некоторых из них решение о введении чрезвычайного положения может быть принято только после официальных консультаций с теми или иными государственными органами. Во Франции и некоторых развивающихся странах, например, президент может применять свои исключительные полномочия после консультаций с премьер-министром, председателями палат парламента, а также с Конституционным советом. Президент Индии издает прокламацию о чрезвычайном положении "по совету" кабинета, а президент Венесуэлы вводит осадное положение в стране на заседании Совета министров. Чрезвычайное положение вводится президентом Мали после консультаций с правительством, генерал-губернатором Маврикия — после консультаций с парламентом, президентом Сомали — с Национальным советом обороны.

После всего сказанного о полномочиях исполнительной власти в вопросе о введении чрезвычайного положения неожиданным кажется заключение, к которому пришел Международный комитет по обеспечению законодательства о правах человека Международной ассоциации юристов (МАЮ) в своем докладе "Минимальные стандарты норм о правах человека при исключительном положении", принятом на Парижской конференции МАЮ в 1984 г. Согласно этому заключению, "из двух политических органов (т.е. высших законодательного и исполнительного органов власти. — А.Д.) основная ответственность за введение чрезвычайного положения принадлежит законодательной власти".

Вывод экспертов комитета МАЮ может показаться парадоксальным лишь на первый взгляд. На самом деле парламентский контроль является необходимым (хотя и не во всех зарубежных странах неизменным) условием функционирования правового института чрезвычайного положения, строящимся на следующем принципе: законодательная власть не вправе стеснять власть исполнительную в возможности быстрого реагирования на возникновение экстремальной ситуации, однако законодатель может и должен четко регулировать объем дискреционных полномочий главы исполнительной власти, отменить или не продлить особое положение и, тем самым, жестко контролировать все допустимые методы чрезвычайного реагирования исполнительной власти на исключительные обстоятельства.

Действительно, решение исполнительной власти о введении особого режима, как правило, должно быть утверждено парламентом. Сроки такого утверждения различны: от 24 часов (в России) и 48 часов (в Коста-Рике) до 60 дней (в Бразилии и на Кипре), однако, в среднем, срок ратификации декрета (прокламации) о чрезвычайном положении составляет 14-30 суток. Исключение составляет группа стран Тропической Африки, бывших колоний Франции и Бельгии, президенты которых лишь информируют парламент о принятых ими мерах.

Конституционное законодательство большинства стран мира содержит нормы, запрещающие роспуск высшего органа представительной власти во время действия прокламации о чрезвычайном положении. Напротив, оно предполагает продление обычного срока работы парламента. Решение о продлении режима чрезвычайного положения во многих случаях также принимается парламентом.



Оригинальная модель института чрезвычайного положения была предложена авторами Конституции Испании 1978 г. Статья 116 Основного закона предусматривает возможность введения трех различных видов чрезвычайного положения: состояния угрозы, осадного положения и собственно чрезвычайного. Различаются обстоятельства, требующиеся для введения каждого из режимов, процедура их введения и сроки действия.

Так, состояние угрозы объявляется правительством в случае стихийных бедствий, возникновения эпидемий, нарушения нормального функционирования основных общественных служб или обеспечения предметами первой необходимости. Вводится данный вид чрезвычайного положения на 15 дней, но по решению парламента может быть продлен (п.2). При возникновении угрозы общественному порядку, гражданским свободам или нормальному функционированию демократических институтов Совет министров после предварительной санкции Конгресса депутатов объявляет в стране чрезвычайное положение сроком на 30 дней с правом повторного продления (п.3). При еще более серьезных обстоятельствах, каковыми считаются восстание, возникновение непосредственной угрозы государственному суверенитету, территориальной целостности или Конституции Испании, по предложению правительства и при наличии абсолютного большинства голосов Конгресса депутатов может быть введено осадное положение без предварительно ограниченного периода действия (п.4).

Статья 116 содержит отдельный пункт, согласно которому во время действия указанных особых режимов не может быть проведен роспуск Конгресса. Палаты парламента — Конгресс депутатов и Сенат — автоматически созываются при введении особых режимов и их деятельность (равно как деятельность других конституционных органов государства) не может быть прекращена во время названных состояний (п.5).

Правовой институт чрезвычайного положения, как правило, отражает природу власти и социальную ориентацию режимов.

Так, в "революционно-демократических" государствах (Ангола, Мозамбик, Бенин, Сан-Томе и Принсипи, Конго и т.д.), а также в конституционно-авторитарных режимах несоциалистической ориентации (например, в Заире) президент, наделенный значительными чрезвычайными полномочиями, как правило, является лидером правящей — и в большинстве случаев единственной — партии, осуществляющей "политическое, экономическое и социальное руководство нацией" (ст.2 Конституции Народной Республики Анголы 1975 г.), определяющей "главную политическую ориентацию государства", являющейся "руководящей силой государства и общества" (ст.3 Конституции Народной Республики Мозамбик 1975 г.), "авангардом трудящихся масс", "высшей формой политической и социальной организации народа" (ст.36, 2 Конституции Народной Республики Конго 1979 г.)

Принцип верховенства парламента в такого рода государствах, как правило, подвержен серьезному ограничению (часто на конституционном уровне). Это, в частности, проявляется в том, что решение исполнительной власти о введении чрезвычайного положения часто может быть принято лишь после консультации с Политбюро или Центральным Комитетом правящей партии (так происходит, например, в Заире, Конго, Того, Габоне). А согласно конституции Народной Республики Конго 1979 г., решение о продлении чрезвычайного положения более чем на 12 дней также могло принимать только ЦК Конголезской партии труда (ст.71).

Законодательство целого ряда стран мира — Турции, Перу, Египта, Аргентины, Колумбии, Португалии, Польши, Румынии, Бельгии, США, Нидерландов, Зимбабве, Франции, Болгарии, Никарагуа, Вьетнама, Иордании и др. — допускает возможность введения чрезвычайного положения не только в пределах всего государства, но и на территории какой-то отдельной его части. Между тем, согласно ст.4(1) Пакта о гражданских и политических правах 1966 года, а также ст.15(1) Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года и ст.30 Европейской социальной хартии 1961 года, основанием для объявления чрезвычайного положения в государствах, участвующих в указанных международных соглашениях, может быть исключительно "угроза жизни нации", а не какой-то территории, на которой проживает пусть и значительная часть общества.

Видный специалист в области международного права, эксперт Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств (Экономический и Социальный Совет ООН, Комиссия по правам человека) Эрика-Ирен А.Даес подтверждает: "Чрезвычайное положение должно быть общенациональным по своему характеру... В противном случае оно не будет соответствовать смыслу ст.4(1) Пакта".

Николь Кестье расшифровывает понятие "угроза существованию нации" как "угроза организованному существованию общества, составляющему основу государства, идет ли речь о физической



целостности населения, территориальной целостности или функционировании государственных и общественных институтов".

Наиболее детальное толкование понятия "публичное чрезвычайное положение, угрожающее жизни нации", содержится в так называемых Сиракузских принципах, сформулированных группой из 31 видного эксперта в области международного права из 17 стран мира, собравшихся весной 1984 г. в Сиракузах (Сицилия), на семинар, посвященный проблемам ограничения и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 года.

Принцип 39 определяет "угрозу жизни нации" как "а) касающуюся всего населения и всей или части территории государства и б) угрожающую физической целостности (*integrity*) населения, политической независимости или территориальной целостности государства либо существованию или нормальному функционированию институтов необходимых для обеспечения и защиты прав, признанных в Пакте" о гражданских и политических правах. Особо оговаривается, что "внутренние конфликты и беспорядки, которые не представляют серьезной и неизбежной угрозы жизни нации, не могут считаться основанием для отступлений, предусмотренных статьей 4" Пакта (принцип 40). Более того, "экономические трудности как таковые (*per se*) не могут считаться основанием для отступлений" (принцип 41).

Исследователь Межамериканского института по правам человека (Коста-Рика) Дэниел О'Доннелл, комментируя результаты семинара в Сиракузах, подчеркнул, что принципы 39-41 строятся на решениях международных органов, созданных для контроля за соблюдением обязательств, принятых на себя странами-участницами Пакта 1966 года, Европейской конвенции 1950 года и др.

В случае стран-участниц Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод такими органами являются Европейский суд, Европейская комиссия по правам человека и Комитет министров Совета Европы. Чрезвычайные обстоятельства и соответствие мер по их преодолению положениям Конвенции были предметом рассмотрения указанных органов в четырех делах: *Greece v. United Kingdom* (1958-1959), *Lawless v. Ireland* (1961), *Greek Case* (1969) и *Ireland v. United Kingdom* (1978).

В решениях по делу *Lawless v. Ireland* 1961 г. и Комиссия, и Суд дали конкретное толкование понятия "чрезвычайное положение": это "исключительная ситуация кризиса... затрагивающего все население страны и представляющего угрозу организованной жизни общества".

В другом деле, *Greek Case* 1969 г., вызванном заявлением правительств Норвегии, Швеции, Дании и Нидерландов в связи с переворотом, осуществленным "черными полковниками", и решением правительства Греции от 21 апреля 1967 г. о введении в стране чрезвычайного положения, Европейская комиссия по правам человека вынуждена была дать повторное толкование ст.15 Конвенции 1950 г. Комиссия определила чрезвычайное положение как ситуацию, при которой "обычные меры или ограничения, предусмотренные Конвенцией для поддержания общественной безопасности, публичного здоровья и порядка, являются явно недостаточными".

Основываясь на решении 1961 г. по делу *Lawless v. Ireland*, Комиссия подтвердила, что введение чрезвычайного положения должно определяться наличием ряда характеристик, одной из которых является воздействие исключительных обстоятельств на "всю нацию". Отсутствие некоторых из этих характеристик привело к признанию Комиссией неправомерности введения правительством Греции чрезвычайного положения в апреле 1967 г. В своем решении по указанному делу Комитет министров Совета Европы поддержал точку зрения, выраженную Европейской комиссией по правам человека.

Далеко не всегда введение чрезвычайного положения в какой-то отдельной провинции или районе страны является нарушением норм международного права. Локальное чрезвычайное положение вполне допустимо в тех случаях, когда основания для его введения является общенациональными по своей сути, представляющими угрозу государству как таковому, его суверенитету, территориальной целостности и т.д. Если же обстоятельства локальны по своему характеру, то для их разрешения (или подавления) в распоряжении государства имеется немало иных административно- и уголовно-правовых средств, отличных от института чрезвычайного положения: установление "зон беспорядка", объявление комендантского часа, в федеративных государствах — введение прямого (президентского) правления в субъектах федерации и т.д.

Другое дело, что подчас бывает весьма затруднительно провести четкую грань между тем, какие чрезвычайные обстоятельства могут считаться однозначно общенациональными, а какие — локальными. Скажем, являлось ли оправданным введение Египтом сразу после начала боевых действий



в Персидском заливе в январе 1991 г. чрезвычайного положения в зоне Суэцкого канала и объявление в 1972 г. осадного положения в двух департаментах Колумбии — Антьокии и Сантандере — в связи с активизацией деятельности антиправительственных партизанских отрядов?

Если в первом случае оправданность введения чрезвычайного режима не вызывает сомнения, то во втором вопрос об адекватности прокламации об осадном положении степени серьезности и общенациональному характеру проблемы полностью находился на ответственности президента Колумбии Пастрано Борреро, кстати, даже не представившего Конгрессу отчет о принятых им мерах по восстановлению общественного порядка в мятежных провинциях, что само по себе уже являлось серьезным нарушением конституции страны.

Попутно следует заметить, что говоря о несоответствии (полном или частичном) некоторых актов национального законодательства зарубежных стран нормам и принципам международных документов в области прав человека, нужно, конечно же, иметь в виду, что, скажем, согласно британскому праву, ратификация международно-правовых соглашений еще не означает, что содержащиеся в них положения становятся общеобязательными. Общеобязательность эти положения приобретают только после того, как они трансформируются соответствующими парламентскими статутами в национальное право Великобритании.

Парадокс при этом заключается в том, что еще 23 октября 1953 г. консервативное правительство Уинстона Черчилля (1951-1955) в соответствии со ст.63(1) Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года ("любое государство при ратификации Конвенции или в любое время после этого может заявить, направив уведомление Генеральному секретарю Совета Европы, что настоящая Конвенция распространяется на все территории, за международные отношения которых она несет ответственность, или на любую из них") издало уведомление, распространившее действие этого международно-правового соглашения на 42 заморские территории (с населением, численность которого приближалась к 100 млн. человек). К настоящему времени нормы Европейской конвенции инкорпорированы в национальное законодательство не менее половины государств-членов британского Содружества наций.

Впрочем Великобритания не является единственной страной-участницей Европейской конвенции, проявляющей явное нежелание придать статус национального законодательства этому и некоторым другим ратифицированным ею международным пактам и соглашениям. Аналогичную позицию занимают Дания, Исландия, Ирландия, Лихтенштейн, Мальта, Норвегия и Швеция. Однако нельзя не признать, что наибольшее число решений Европейского суда о нарушениях прав человека выносилось именно против Соединенного Королевства. Кроме того, Европейской комиссией по правам человека были признаны обоснованными (к середине 80-х гг.) свыше 80 индивидуальных исков граждан Великобритании. Для сравнения следует заметить, что следующими государствами-участниками Европейской конвенции по числу признанных Европейской комиссией "обоснованными" индивидуальных исков граждан идут Австрия — 40 исков (т.е. в два раза меньше, чем против Великобритании), Бельгия — 38, ФРГ — 37 и т.д.

Введение особого положения означает переход к чрезвычайным методам управления государством, особому режиму регулирования отношений во многих или всех сферах жизни общества, что обычно выражается во временном изменении полномочий различных органов власти, разграничения предметов ведения между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов федерации (в федеративных государствах), в ограничении (или приостановлении) социальных, политических, экономических и иных прав и свобод граждан и возложении на них некоторых дополнительных обязанностей.

Издание прокламации (декрета) о чрезвычайном положении, как правило, ведет к значительному расширению полномочий исполнительно-распорядительных органов власти, административного и карательного аппарата. Глава государства приобретает дополнительные (а в целом ряде случаев — исключительные) властные полномочия в социально-экономической, политической, оборонной и иных сферах государственной жизни.

Наиболее подробно такого рода полномочия регламентируются Основными законами некоторых латиноамериканских стран. При объявлении осадного положения президент Эквадора, например, согласно Политической конституции 1946 года, имел право обратиться к Конгрессу, а если он не был созван — к Государственному совету, постоянно действующему органу законодательной власти, с тем, чтобы они предоставили ему следующие чрезвычайные полномочия: в области национальной обороны и безопасности — объявлять армию на военном положении на все время, пока сохраняется



опасность, а также увеличивать контингент вооруженных сил и учреждать военные власти повсюду, где это необходимо; в сфере экономики и финансов — декретировать досрочную уплату налогов и других сборов за время не более одного года, выпускать займы, расходовать в интересах национальной обороны и поддержания внутреннего порядка государственные средства, даже если они предназначены для других целей (за исключением средств социального обеспечения и здравоохранения), временно закрывать и переоборудовать порты; в отношении прав и свобод граждан — производить превентивное задержание (сроком до шести дней) или высылать лиц, подозреваемых в пособничестве развязыванию войны, содействию иностранному вторжению или внутренним беспорядкам либо участию в них, устанавливать предварительную цензуру. Чрезвычайные полномочия президента Эквадора были столь значительными, что при необходимости он мог переносить столицу республики из города Кито, в любое другое, более безопасное место (ст.94).

Схожими полномочиями в условиях осадного положения наделялась исполнительная власть Боливии. Согласно ст.35(5) Политической конституции республики 1947 г., цензура могла распространяться не только на средства массовой информации, но и на частную корреспонденцию.

В некоторых государствах вся полнота власти (или значительная ее часть) на период действия особого положения передается специально создающимся или начинающим функционировать при наступлении исключительных обстоятельств чрезвычайным органам власти: Общему комитету в ФРГ, военной делегации в Швеции, Совету национальной обороны (во главе с Председателем Государственного совета) на Кубе и т.д.

Военная делегация в Швеции, например, является своеобразным "мини-парламентом", ежегодно избираемым, состоящим из 50 депутатов во главе со спикером (тальманом) и осуществляющим полномочия, которые в нормальных условиях принадлежат Риксдагу. Военная делегация при этом "сама принимает решение о формах своей деятельности" (Форма правления, глава 13, @ 3).

Исключительными полномочиями в условиях состояния обороны в ФРГ наделяется Общий комитет, состоящий из 33 депутатов Бундестага (назначаемых на основе пропорционального представительства фракций) и Бундесрата (по одному представителю от каждой из земель) (ст.53а Основного закона ФРГ). Абсолютным (а при необходимости простым) большинством голосов Общий комитет может "констатировать", что "непреодолимые трудности" препятствуют созыву Бундестага, или что он не способен принимать решения. Такая констатация ведет к замещению Общим комитетом Бундестага и Бундесрата и принятию им на себя исполнение их полномочий (ст.115e(1)). При необходимости Общий комитет также большинством голосов может избирать Федерального канцлера либо выразить ему недоверие (ст.115h(2)).

Полномочия Общего комитета не носят абсолютного характера. Он не может изменять Основной закон, отменять или приостанавливать его действие в целом или в какой-то его части, проводить перераспределение федеральных территорий, передавать верховную власть межгосударственным институтам (ст.115e(2)). Закон о Федеральном конституционном суде может быть изменен Общим комитетом лишь при условии, что такое изменение необходимо по мнению самого Конституционного суда (ст.115g). Действие законов, принятых Общим комитетом, а также постановлений, введенных в силу такими законами, ограничено шестью месяцами с момента отмены состояния обороны (ст.115k(2)), если до этого они не будут отменены решением Бундестага и Бундесрата (ст.115l(1)).

В некоторых странах мира (например, в Великобритании, Шри-Ланке, Таиланде, Кении) последствия введения чрезвычайного положения выражаются в наделении главы государства правом издания нормативных актов, имеющих силу закона (постановлений, декретов, приказов). Нередко они образуют целые чрезвычайные "кодексы", содержащие более 70 статей (в Шри-Ланке) или до 35 постановлений (в Великобритании) и регулирующие различные общественные отношения в особых условиях. Такие нормативные акты исполнительной власти, изданные на период действия чрезвычайного положения и утрачивающие свою силу с его отменой, обладают большей юридической силой, чем парламентские статуты, что означает нарушение принятой иерархии источников права (Конституция — законы — подзаконные акты).

Более того, в ряде случаев акты исполнительной власти могут не только изменять содержание актов текущего законодательства, но и приостанавливать действие конституционных норм. Так, ст.358 конституции Индии 1950 г., ст.25 и 68 конституции Зимбабве 1878 г., ст.26 конституции Замбии 1964 г., ст.28 конституции Нигерии 1960 г., содержат положения, на основании которых актом исполнительной власти может быть временно приостановлено действие всех или основных конститу-



ционных прав граждан. А согласно ст.55(1) конституции Непала 1959 г., монарх своей прокламацией мог вообще полностью или частично приостановить действие "любых полномочий" конституции.

Использование вооруженных сил и военнослужащих при чрезвычайных обстоятельствах гражданского характера является особой темой и заслуживает более детального анализа.

Рассмотрим ее на примере Великобритании, чрезвычайное положение в которой за последние 70 лет вводилось 12 раз: в 1921, 1924, 1926, 1948, 1949, 1955, 1966, 1970 (дважды), 1972 (дважды) и 1973-1974 гг. Девять из 12 прокламаций о чрезвычайном положении издавались после окончания второй мировой войны и пять раз только за период 1970-1974 гг., когда у власти находилось консервативное правительство Эдварда Хита, проводившее "жесткий курс" и ориентировавшееся на концепцию "сильного правительства". Продолжительность чрезвычайного положения колебалась от 5 дней в 1924 г. до почти восьми месяцев в 1926 г.

Вряд ли можно назвать точную цифру того, сколько раз чрезвычайные обстоятельства требовали использования военнослужащих на гражданских работах. Лишь при третьем лейбористском правительстве Клементы Эттли (1945-1951) было десять таких случаев, что дало газете "Манчестер Гардиан" повод съязвить, что "Министерство труда кажется всего лишь придатком к военному ведомству". К началу 80-х гг. их число возросло до двадцати, а к началу девяностых — до тридцати и более.

До 1970 года Закон о чрезвычайных полномочиях 1964 г. не применялся ни разу, на за следующие 10 лет исполнительная власть обращалась к нему шесть раз. Столько же раз к нему обращалось консервативное правительство Маргарет Тэтчер (1979-1990).

Военнослужащие использовались для замены бастующих докеров (1945, 1947, 1948, 1949, 1950), грузчиков мяса (1946, 1947, 1950), работников дорожного транспорта (1947), служащих Министерства общественных работ (1948), операторов электростанций (Белфаст, Лондон, 1949; Северная Ирландия, 1974), рабочих газовой и нефтеперерабатывающей промышленности (1950, 1953), моряков торгового флота (1960, 1966), уборщиков мусора (Лондон, 1970; Глазго, 1975), пожарных (Глазго, 1973; всеобщая забастовка зимой 1977-1978 гг.), авиадиспетчеров (1977), водителей "скорой помощи" (1979, 1980, 1981, 1982), служащих тюрем (1980-1981) и т.д.

Частота обращения исполнительной власти Великобритании к вооруженным силам при чрезвычайных обстоятельствах в гражданской сфере не зависит от партийной принадлежности членов кабинета. Основное различие, по мнению Д.Н.Притта, заключается в том, что лейбористские правительства "не колеблясь использовали войска для подавления забастовок, в то время как тори почти всегда ограничивались использованием их для охраны штрейкбрехеров".

Закон о чрезвычайных полномочиях 1964 года (равно как и предшествовавшее ему Оборонное постановление No. 6 1939 г.) не наделяет исполнительную власть правом при чрезвычайных обстоятельствах реквизировать движимую или недвижимую собственность. Таким образом, военнослужащие, занятые на гражданских работах, могут рассчитывать лишь на те табельные транспортные и технические средства, которые находятся на балансе вооруженных сил Великобритании, либо на оборудование, добровольно переданное его владельцами.

Так, во время забастовки авиадиспетчеров 1977 г. применялись радары системы противовоздушной обороны. А зимой 1977-1978 гг. пожарные военные бригады "Зеленая богиня" вынуждены были взять на себя защиту гражданского населения от пожаров из-за того, что 32 тысячи пожарных начали общенациональную забастовку.

В сентябре 1989 г. началась забастовка 22,5 тысяч врачей и водителей "скорой помощи", требовавших повышения заработной платы и улучшения условий труда. На восьмой неделе неуспешных переговоров между Национальным профсоюзом работников общественного обслуживания, представлявших интересы медиков, и Государственной службой здравоохранения сложилось положение, при котором, по словам члена Палаты общин Джерри Хейза (округ Харлоу), "из-за безответственного и достойного сожаления поведения профсоюзов вопрос о повышении заработной платы для одних превратился в вопрос жизни или смерти для других". В одном лишь Лондоне бездействовали 455 машин "скорой помощи". В этой ситуации министр здравоохранения Кеннет Кларк, следуя указанию премьер-министра М.Тэтчер, вынужден был обратиться за помощью к руководству вооруженных сил Великобритании, которое предоставило в его распоряжение автомобили с экипажами, члены которых имели навыки оказания первой медицинской помощи.



8 ноября 1989 г. большинство английских газет вышли с заголовками "Войска на улицах Лондона", "Армия будет отвечать на звонки о срочной медицинской помощи". По улицам столицы Великобритании начали курсировать более ста машин санитарной службы 51-й армии и королевских военно-воздушных сил.

Трудовой конфликт был исчерпан лишь к середине марта 1990 г. после того, как руководители профсоюза добились от администрации Государственной службы здравоохранения согласия на повышение заработной платы сотрудникам "неотложек" на 17,6 процента в течение следующих двух лет. Однако сам вопрос о привлечении войск (пусть и санитарных, как в рассмотренном случае) к разрешению трудовых конфликтов до сих пор остается одним из самых дебатлируемых в британском парламенте.

Частое обращение к специальным вооруженным формированиям для разрешения трудовых конфликтов, поддержания законности и правопорядка характерно не только для Великобритании, но и для других западных демократий. В Соединенных Штатах, например, даже не вводя чрезвычайного положения, президент правомочен использовать Национальную гвардию (численность личного состава которой достигает в настоящее время 600 тысяч человек), части и формирования регулярных войск, а также резервистов на территории любого штата. Предлогом для этого должно быть восстание, "направленное против правительства такого штата" (Свод законов США. Раздел 10 "Вооруженные силы". Глава 15 "Восстание", @ 331); основанием — просьба легислатуры или губернатора штата.

В ряде случаев, а именно когда, по мнению президента, это необходимо "для исполнения федеральных законов, либо для сохранения собственности федерации, либо для восстановления порядка, либо для обеспечения нормального функционирования государственной власти" (@ 332), президент может использовать Национальную гвардию, регулярные воинские формирования и резервистов без соответствующего ходатайства со стороны властей штата и даже несмотря на их несогласие в форме принятия специальной резолюции о "вторжении" федерации в сферу исполнительной компетенции штата. Так, в 1894 г. во время т.н. Пульмановской стачки железнодорожников президент Г.Кливленд под предлогом защиты федеральной собственности и обеспечения нормальной работы почтовой службы ввел войска в Чикаго несмотря на энергичные протесты губернатора штата Иллинойс. В более поздний период, после окончания второй мировой войны и до наших дней, формирования Национальной гвардии и регулярных войск США вводились на территорию штатов не менее девяти раз. В пяти случаях это происходило по усмотрению президента для подавления или предупреждения расовых волнений; в четырех других — по просьбе губернаторов штатов для подавления массовых беспорядков и выступлений протеста (как, например, в Арканзасе в сентябре 1957 г., в Миссисипи в сентябре 1962 г., в Алабаме в июне и затем сентябре 1963 г.)

Значительно более частым является обращение к вооруженным силам и силам правопорядка глав исполнительной власти штатов — губернаторов. Последним по времени случаем такого рода является недавнее введение 4 тысяч военнослужащих для подавления беспорядков в Лос-Анджелесе, с которыми не справилась полиция и Национальная гвардия.

Стоит ли говорить о той роли, которую специальные вооруженные формирования и части регулярной армии играют в подавлении внутренних волнений, подрывной деятельности и сепаратистских движений в таких странах, как Индия, Турция, Корея, Индонезия, Израиль и т.д.?

За исключением случаев, связанных с ведением войны, отражением вооруженной агрессии извне и ликвидацией последствий стихийных бедствий, социальная функция института чрезвычайного положения, как правило, заключается в решении двух основных задач: во-первых, подавления сопротивления (организованного и неорганизованного, стихийного) одних слоев населения в интересах других и, во-вторых, обеспечения законности и правопорядка в интересах всего общества. Единство этих задач заключается в том, что осуществляются они одновременно и направлены на поддержание статус-кво в государстве и обществе.

Социальная сущность такого статус-кво в различных странах неидентична: это может быть и защита легитимного правления перед лицом подрывных либо неправовых действий оппозиционных сил, и реакция авторитарного режима на массовое движение, требующее демократических перемен в государственном и политическом устройстве страны.

Однако в обоих случаях введение режима чрезвычайного положения, как правило, сопровождается ограничением либо приостановлением всех или основных гражданских прав и свобод. Обычно это означает временный отказ от гарантий личной неприкосновенности и неприкосновенности жили-



ща, усиление административной и уголовной ответственности при одновременном ограничении процессуальных гарантий, что легализует упрощенную (или ускоренную) процедуру судопроизводства, проведения обысков, арестов и задержаний, запрет освобождения под залог, признание досудебных заявлений подсудимого в качестве доказательства его вины, применение различных средств принуждения; ограничение свободы слова, включая свободу печати и информации, а также тайны переписки; свободы собраний, митингов, шествий и демонстраций; свободы объединений; права на проведение забастовок; свободы выбора места жительства и передвижения, в частности по причине объявления комендантского часа, установления особых запретных зон и т.д.; экономических прав и свобод, например, свободы частной собственности, выбора и занятия профессией, включая практику трудовой мобилизации или создания трудовых армий, наложения иных гражданских обязанностей и повинностей, введения системы принудительных государственных заказов и т.п.

Современное международное право и, в частности, международные конвенции в области прав человека признают возможность временных ограничений гражданских прав и свобод в случае возникновения исключительных обстоятельств. При угрозе его безопасности, особенно в периоды войн или чрезвычайного положения, государство может принимать меры, ограничивающие определенные права и свободы.

Так, согласно Международному пакту о гражданских и политических правах 1966 г., "во время чрезвычайного положения в государстве, при котором жизнь нации находится под угрозой и о наличии которого официально объявляется", государства-участники могут "принимать меры и отступление от своих обязательств по настоящему Пакту" (ст.4(1)). "Следует признать однако, — указывает член Европейской комиссии по правам человека Дж.Э.С.Фосетт, — что часто именно эти отступления ведут к нарушению прав человека". Международный пакт 1966 года поэтому жестко регламентирует границы таких отступлений. Во-первых, они должны соответствовать "остроте положения", во-вторых, не могут быть несовместимыми с другими обязательствами государств по международному праву и, в-третьих, не должны влечь за собой дискриминации на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального положения (ст.4(1)).

Особо оговаривается (ст.4(2)), что введение чрезвычайного положения не может служить основанием для каких-либо отступлений от норм Пакта, гарантирующих право на жизнь (ст.6), запрет пыток, жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство человека обращения и наказания (ст.7), запрет рабства и работорговли (ст.8), запрет на лишение свободы на том основании, что лицо не в состоянии выполнить какое-то договорное обязательство (ст.11), запрет на ретроактивное возбуждение уголовного дела, а также на назначение более тяжкого наказания, чем то, которое подлежало применению в момент совершения уголовного преступления (ст.15), норм, гарантирующих право на признание правосубъектности лица (ст.16), право на свободу мысли, совести и религии (ст.18).

При отступлении от своих договорных обязательств государство, ратифицировавшее Пакт о гражданских и политических правах, должно немедленно информировать мировое сообщество (через посредство Генерального секретаря ООН) о положениях, от которых оно отступило; о причинах, побудивших его к такому решению; и о сроке, когда оно прекращает такое отступление (ст.4(3)).

Аналогичные нормы содержатся в ряде региональных международно-правовых документов: Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (ст.15) (оказавшей, кстати, значительное влияние на разработчиков Пакта о гражданских и политических правах), Европейской социальной хартии 1961 г. (ст.30), Американской конвенции о правах человека 1967 г. (ст.27), а также в некоторых документах и решениях Международной организации труда (МОТ), например, в Конвенции относительно принудительного или обязательного труда 1930 г. (ст.2(2)d).

Сам характер международного гуманитарного права в целом и обязательства государств, принятые ими на себя при заключении международно-правовых документов, в частности предполагают, что отступления от нормального состояния должны быть сведены к абсолютному минимуму, и что критерии, которые оправдывают введение чрезвычайного положения, должны интерпретироваться строго ограничительно.

Профессор международного права из Нидерландов Ф. ван Хуф заключает: "Ситуации, которые не являются в полном смысле нормальными, но которые прямо не угрожают жизни нации, возникают во многих государствах так часто, что, если интерпретировать понятие чрезвычайного положения широко, то оно, это состояние, станет состоянием нормы. Очевидно, что это будет противоречить и целям, и смыслу Конвенции. Более того, даже в нормальной ситуации Конвенция оставляет государствам достаточно места для пресечения внутренних беспорядков. Это позволяет государствам вре-



менно ограничить индивидуальные права и свободы в интересах защиты национальной безопасности, общественного порядка и т.д. Государство же, которое борется с чрезвычайными ситуациями путем больших ограничений, чем это требуется, не выполняет требований Конвенции о защите прав человека и основных свобод".

Анализ норм международного права, а также национального законодательства стран мира позволил специальному докладчику ООН Николь Кестье (Франция) сформулировать ряд принципов процедурных и материальных гарантий, которым должны соответствовать действия государств при введении ими чрезвычайного положения. В докладе "Исследование последствий для прав человека происшедших в последнее время событий, касающихся ситуаций, известных под названием осадного или чрезвычайного положения", представленном в июле 1982 г. 35-й сессии Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств (Экономический и Социальный Совет; Комиссия по правам человека) Н.Кестье перечисляет семь таких принципов:

- 1) официального заявления (объявления) о введении чрезвычайного положения;
- 2) "немедленного" (согласно Пакту о гражданских и политических правах 1966 г. и Американской конвенции о правах человека 1967 г.) или сделанного в кратчайшие сроки уведомления мирового сообщества о введении чрезвычайного положения, его причинах и характере принимаемых мер;
- 3) требуется, чтобы указываемые обстоятельства представляли собой чрезвычайную и неизбежную (*grave and imminent*) "опасность для государства, угрожающую существованию Нации". Необходимо, чтобы опасность ситуации достигла такой степени, когда "меры и ограничения, допускаемые в обычное время, были бы явно недостаточными для поддержания общественного порядка" (@ 55(2)) (принцип исключительной угрозы);
- 4) чрезвычайные меры, предпринимаемые государством, должны быть соразмерны с требованиями момента. Они должны соответствовать степени опасности кризисной ситуации и не могут выходить за те "строгие пределы, которых требует создавшееся положение" (@ 60) (принцип соразмерности (пропорциональности));
- 5) меры, предпринимаемые в период действия чрезвычайного положения, не должны сопровождаться дискриминацией исключительно на основе расы, цвета кожи, национальной принадлежности и т.д. (принцип недискриминации);
- 6) чрезвычайные меры не могут противоречить основным правам и свободам граждан или ограничивать их (принцип неприкосновенности некоторых основных прав);
- 7) любые чрезвычайные меры должны носить исключительно временный характер (принцип временного характера).

В 1987 г. основные международно-правовые принципы, регламентирующие институт чрезвычайного положения, были подтверждены в докладе "Сохранит ли человечество человечность?", подготовленном Независимой комиссией по международным гуманитарным вопросам, учрежденной в 1983 г. по решению Генеральной Ассамблеи ООН и объединившей ученых, видных общественных и политических деятелей из 29 стран мира под председательством Садруддина Ага Хана (Иран) и Хасана Бен Талала (Иордания).

В июле 1989 г. на эти принципы также указывалось в обращении Московской Хельсинкской группы (Л.Богораз, Ю.Орлов, С.Ковалев, В.Бахмин, А.Смирнов, Л.Тимофеев, Б.Золотухин) к народным депутатам СССР "О необходимости Закона СССР "О чрезвычайном положении"".

Указанные принципы до сих пор однако носят всего лишь рекомендательный характер. Международно-правовые нормы, относящиеся к обеспечению общих прав и свобод человека в период чрезвычайного положения, также, как правило, обусловлены различными оговорками, разбросаны по большому числу соглашений и не систематизированы. Исключение составляет Декларация о защите женщин и детей в чрезвычайных обстоятельствах и в период вооруженных конфликтов, принятая 14 декабря 1974 г. XXIX сессией Генеральной Ассамблеи ООН.

Между тем практика применения института чрезвычайного положения в целом ряде государств мира свидетельствует о массовом нарушении основных прав человека. Инспекционные миссии ООН и различных специализированных учреждений, таких признанных общественных правоза-



щитных организаций как Amnesty International или Americas Watch оказываются при этом явно недостаточными.

На повестке дня стоит подготовка и принятие международным сообществом всеобъемлющего соглашения (в виде конвенции или декларации), специально посвященного гарантиям соблюдения прав человека в период чрезвычайного положения по типу Женевской Конвенции о защите гражданского населения во время войны 1949 года и дополнительных протоколов к ней (Протоколы I и II 1977 г.), касающихся защиты жертв международных вооруженных конфликтов и вооруженных конфликтов немеждународного характера. Такой документ мог бы составить юридическую базу международно-правовой защиты прав человека и общества в чрезвычайных обстоятельствах, не носящих военного характера.

И все же, как бы ни был совершенен государственно- и международно-правовой механизм контроля за соблюдением гражданских прав и свобод в период действия особых режимов, единственным назначением конституционного института чрезвычайного положения как такового является максимально быстрое возвращение общества, столкнувшегося с необходимостью разрешения исключительных обстоятельств, к нормальному состоянию — демократическому правопорядку.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ Закона Российской Федерации "О чрезвычайном положении", принятого в мае 1991 года, однозначно свидетельствует о том, что на сегодняшний день он является одним из наиболее либеральных актов из всего обширного массива мирового законодательства о чрезвычайном положении. Отсутствие в период разработки законопроекта серьезных отечественных исследований правового института чрезвычайного положения и практики его применения в зарубежных странах было компенсировано докладами признанных международных экспертов в данной области (в первую очередь, Николь Кестье, Эрики-Ирен А. Даес, Теодора Мерона и др.), рекомендации которых были положены в основу российского акта.

Весьма показательна в этом отношении норма статьи 11 закона, согласно которой указ о введении чрезвычайного положения, изданный Президентом либо Президиумом Верховного Совета России, подлежит немедленной передаче на утверждение Верховного Совета. Высший законодательный орган федерации при этом должен рассмотреть его в срок, не превышающий 24 часа в период работы сессии либо 72 часа в период между сессиями Верховного Совета. Для сравнения заметим, что если в момент издания королевской (точнее — правительственной) прокламации о чрезвычайном положении в Великобритании, заслуженно пользующейся репутацией древнейшей демократии мира, парламент распущен, то он должен быть созван в течение пяти дней.

Если в США, согласно Закону об общенациональных чрезвычайных положениях 1976 года, Конгресс реализует свое право по контролю за действиями президента в отношении чрезвычайного положения, каждые шесть месяцев принимая совместную резолюцию о его продлении, то российский закон четко ограничивает срок действия чрезвычайного положения 30 днями в случае его введения на всей территории страны и 60 днями — на какой-то ее части.

Кстати, специальная сенатская комиссия, работавшая в 1974-1976 гг. над изучением правового института чрезвычайного положения, насчитала 470 положений Свода законов США, делегировавших президенту особые полномочия при введении чрезвычайного положения.

Временные ограничения основных прав и свобод граждан, предусмотренные Законом Российской Федерации "О чрезвычайном положении", также отличаются куда меньшим объемом и жесткостью от аналогичных норм зарубежного законодательства. Французский Закон об установлении чрезвычайного положения 1955 года, например, предусматривает предоставление полиции права на проведение обысков жилищ в любое время суток, строгие меры по обеспечению контроля за средствами массовой информации (ст.11). Префект департамента может запретить пребывание на территории департамента или какой-то его части любого лица, заподозренного в попытке "помешать деятельности публичных властей" (ст.5(3)). По представлению министров юстиции и национальной обороны Франции в стране даже может вводиться действие военной юрисдикции (ст.12) и т.д. Федеральное законодательство США допускает, что "для подавления в каком-либо штате восстания, внутреннего насилия, незаконных объединений или заговоров", препятствующих исполнению законов США или отправлению правосудия, президент помимо использования Национальной гвардии и регулярных войск вправе применять "любые иные средства... какие он сочтет необходимыми" (Свод законов США, раздел 10, гл.15, @ 333).



Характерно и то, что в отличие от союзного Закона "О правовом режиме чрезвычайного положения" 1990 года или британского Закона о чрезвычайном положении 1920 года, разрабатывавшихся соответственно в парламентском Комитете по вопросам законодательства, законности и правопорядка и в Комитете кабинета министров по внутренним делам, проект российского закона готовился в Комитете Верховного Совета по правам человека (ответственный за подготовку законопроекта — С.Сироткин).

Поспешная и непродуманная попытка введения чрезвычайного положения в Чечено-Ингушетии в ноябре 1991 года и его последующая отмена высшим законодательным органом власти федерации явились результатом неверно выбранной тактики ведения дел с "мятежной Чечней", отсутствием политической (в том числе дипломатической) гибкости, но отнюдь не признаком слабости самого закона. У российского руководства однако они породили своего рода "чеченский синдром", боязнь применения закона "О чрезвычайном положении" даже там, где это является абсолютно оправданным и необходимым.

Между тем, зарубежный опыт убедительно свидетельствует о том, что введение чрезвычайного положения и блокирование таким образом деструктивных процессов в обществе может явиться залогом (при определенных обстоятельствах — едва ли не единственным) сохранения и даже восстановления государственных структур, территориальной целостности, законности и правопорядка.

Но может и не стать им. Ответ на этот вопрос из сферы собственно конституционности института чрезвычайного положения и оправданности его применения в конкретной ситуации, которые должны быть соблюдены категорически и безусловно, перемещается в область целей, "идей" или "идеологии" чрезвычайного положения, становится ответом на вопрос о типе реформ, проводимых в условиях чрезвычайного положения, об организационных структурах, которые станут проводниками чрезвычайного положения, о социальных силах, пользующихся доверием и признанием на всей территории, объявленной на особом режиме.

Конечно, сам по себе закон не может устранить причин возникновения чрезвычайных, экстремальных ситуаций, но предотвратить некоторые из них либо существенно ослабить их опасное для здоровья и жизни людей воздействие он может и должен. Многочисленные зарубежные примеры однозначно свидетельствуют о том, что вовремя принятые меры по поддержанию законности и правопорядка, одной из наиболее действенных форм выражения которых является введение чрезвычайного положения, предотвращают гораздо большее кровопролитие.

Богатый опыт введения чрезвычайного положения в зарубежных странах свидетельствуют также о наличии серьезной угрозы, подстерегающей как исполнительную, так и законодательную власть в случае, если она намеревается решать социальные, этнические, территориальные и иные проблемы преимущественно при помощи чрезвычайных методов, без поиска политических путей решения конфликта. Перенос центра тяжести исключительно на институт чрезвычайного положения чаще всего оказывается контрпродуктивным, ведет к обратному результату.

Действительно, согласно парадоксальному на первый взгляд заключению ученых Института по исследованию международного терроризма при Университете штата Нью-Йорк, "стимулирование чрезвычайных мер и законодательства... остается одной из основных целей террористов". К аналогичному выводу при анализе практики применения британского Закона о предупреждении терроризма (временные положения) 1976 г. пришел лорд Джелликоу. По его словам, "теоретики" экстремизма считают принципиально важным для себя принудить правительство к принятию как можно более жестких законов. Их "победа" состоит в том, что такое законодательство отчуждает ту часть общества, интересы которой, как заявляют террористы, они представляют. И если это отчуждение действительно происходит, экстремисты не только заручаются все усиливающейся поддержкой общества, но и начинают выступать в качестве законных защитников его интересов. Поддержка может быть пассивной, когда члены сообщества отказываются помогать силам правопорядка или делают это крайне неохотно, но она может принимать и более активную форму.

Заключение лорда Джелликоу имеет общий характер и справедливо применительно не только к британскому праву. Индийский опыт, в частности, свидетельствует о том, что несмотря на всестороннее усиление репрессивного законодательства в Пенджабе (путем принятия Закона о зонах беспорядка в Пенджабе, Закона о специальных полномочиях вооруженных сил в Пенджабе и Чандигархе 1983 г., Закона об особых судах в районах террористической деятельности 1984 г., а также ужесточения действия Закона о национальной безопасности 1980 г. и Закона об оружии 1959 г.) и введение в нем в 1983 и 1987 гг. президентского правления ежегодно во второй половине 80-х годов число



жертв террористической деятельности в штате в среднем удваивалось: если в 1985 г. оно составляла всего 63 человека, то в следующем году — 520, в 1987 г. — 910, в 1989 г. — 1872, а в 1990 г. — уже 3874. Если в 1987 г., по заявлению шефа полиции Пенджаба Джулио Рибейро, на территории штата действовали около 280 халистанских боевиков, то уже через три года их число увеличилось не менее чем в шесть раз.

Ужесточение института чрезвычайного положения в Пенджабе путем принятия Закона о 59-й конституционной поправке 1988 г., придание ему крайне неизбирательного характера в первую очередь, таким образом, отвечало интересам самих "халистанских" экстремистов. Напротив, решение об отказе от силовых методов в отношениях с Пенджабом, ставшее важной частью общей внутреннеполитической стратегии нового правительства Индии, пришедшего к власти в результате X всеобщих парламентских выборов 1991 года, последующая отмена президентского правления в Пенджабе и проведение в феврале 1992 г. выборов в законодательное собрание штата означали возвращение к обычным, нечрезвычайным методам управления "мятежной провинцией", создали реальную возможность разрешения не затихающего долгое время конфликта, способствовали началу процесса политической стабилизации с вовлечением в него лидеров ряда "непримиримых" группировок.

Необходимость дальнейшего совершенствования законодательства о чрезвычайном положении, стремление к максимально эффективному его применению для решения кризисных, конфликтных ситуаций не отменяет однако главной и перспективной задачи стран мирового сообщества, задачи построения такого социально-экономического и политического порядка, при котором для решения проблем, стоящих перед государством и обществом, необходимость обращения к институту чрезвычайного положения была бы предельно минимизирована.

ПРИЛОЖЕНИЕ

СЛУЧАИ ВВЕДЕНИЯ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ В СССР И СТРАНАХ СНГ

(1988-1992)

В 1988-1992 годах чрезвычайное положение в той или иной форме вводилось:

- в сентябре 1988 г. в Нагорно-Карабахской автономной области и Агдамском районе Азербайджанской ССР ("особое положение");
- в январе 1989 г. в НКАО ("особая форма управления");
- в январе 1990 г. в НКАО, прилегающих к ней районах Азербайджанской ССР, Горисском районе Армянской ССР и в пограничной зоне вдоль государственной границы СССР на территории Азербайджана;
- в феврале 1990 г. в столице Таджикской ССР, г.Душанбе;
- в июне 1990 г. в г.Ош и прилегающих к нему Узгенском, Советском, Кара-Суйском, Араванском и Анайском районах Узбекской ССР; в июне 1990 г. в столице Киргизской ССР, г.Фрунзе и некоторых других районах;
- в июне 1990 г. в г.Андижане Узбекской ССР и пяти районах Андижанской области, граничащих с Киргизией: Джалалкудукском, Кургантепинском, Мархаматском, Пахтаабадском и Ходжаабадском;
- в августе 1990 г. в столице Армянской ССР, г.Ереване;
- в октябре 1990 г. в местах компактного проживания гагаузов на юге Молдовы — на территории Комратского, Вулканештского и Чадыр-Лукгского районов, а также в некоторых населенных пунктах Бессарабского района;
- в ноябре 1990 г. в Приднестровской республике в городах Дубоссары, Тирасполь и Бендеры;
- в декабре 1990 г. на территории г.Цхинвали и Джавского района Южной Осетии;
- в июне 1991 г. в столице Дагестана, г.Махачкале;
- в августе 1991 г. в Москве и "отдельных местностях" Союза ССР;
- в сентябре 1991 г. в г.Душанбе;
- в ноябре 1991 г. в Чечено-Ингушской Республике;



- в декабре 1991 г. в граничащем с Нахичеванью Мегринском районе Армении;
- в январе 1992 г. в г.Ханкенди (Степанакерт), Шушинском и 13 других прилегающих к нему районах НКР ("президентское правление");
- в январе 1992 г. в г.Тбилиси, затем в г.Кутаиси и некоторых районах западной Грузии;
- в марте 1992 г. в Молдове;
- в июне 1992 г. в Северо-Осетинской ССР;
- в июле 1992 г. в Мардакертском районе Карабаха;
- в августе 1992 г. в НКР ("военное положение");
- в сентябре 1992 г. в Курган-Тюбинской области Таджикистана;
- в сентябре 1992 г. в столице Кабардино-Балкарии, г.Нальчике.

ОСНОВНЫЕ ИСТОЧНИКИ

Помимо текстов конституций и нормативных актов зарубежных стран, а также международных договоров и соглашений, основными источниками по данной теме являются следующие работы отечественных и зарубежных авторов:

- Власихин В.А., Джапаридзе Т.З. Чрезвычайные полномочия президента. — США: экономика, политика, идеология. 1983, № 4.
- Гессен В.М. Исключительное положение. — СПб.: Издание Юридического книжного склада "Право", 1908.
- Гессен В.М. Лекции по полицейскому праву. — СПб., 1908.
- Дерюжинский В.Ф. Полицейское право: Пособие для студентов — 2-ое изд. — СПб.: Сенатская типография, 1908.
- Дерюжинский В.Ф. Habeas Corpus Акт и его приостановка по английскому праву. Очерк основных гарантий личной свободы в Англии и их временного ограничения. — Юрьев, 1895.
- Домрин А.Н. Государственно-правовой институт чрезвычайного положения. Постановка проблемы. — Конституционный вестник № 13. — М.: Конституционная комиссия России, ноябрь 1992 г.
- Домрин А.Н. Государственно-правовой институт чрезвычайного положения в Великобритании. — Право Украины, 1992, № 12.
- Домрин А.Н. Конституционный институт чрезвычайного положения в Индии. — Восток и современность. № 4. — М.: ИВ АН СССР, 1988.
- Домрин А.Н. Пенджабский кризис и реформа института чрезвычайного положения в Индии. — Южная Азия. История и современность. — М.: Наука, 1989.
- Домрин А.Н. Основные черты конституционного института чрезвычайного положения в Республике Индии. — Политические системы, государство и право в буржуазных и развивающихся странах: тенденции и проблемы. — М.: ИГИП АН СССР, 1988.
- Законодательство буржуазных стран о чрезвычайном положении (научно-информационный обзор). — М.: ВНИИСЗ МЮ СССР, 1982. Деп. в ИНИОН АН СССР, № 22288 от 29.08.1986.
- Законодательство по борьбе с организованной преступностью в зарубежных странах / Ф.М.Решетников, Т.В.Апарова и др. — М.: ВНИИСГСиЗ, 1989.
- Захожая А.Н. Политическое развитие Народной Республики Бангладеш в условиях военного режима. — Народная Республика Бангладеш: экономика, история, культура. — М.: Наука, 1979.
- Кашкин С.Ю. Чрезвычайный конституционный механизм в Индии. — Современный буржуазный конституционализм в теории и на практике. Межвузовский сборник научных трудов. — Свердловск: СЮИ, 1985.
- К законодательству о чрезвычайном положении. Рабочие материалы / Аметистов Э.М., Голицын В.Г., Ковалев С.А. и др. — М.: Международный фонд "За выживание и развитие человечества", Проектная группа по правам человека, 1989.
- Кострицына Н.А. Ограничение гарантий неприкосновенности личности в английском праве: Habeas Corpus Act 1679 года и чрезвычайное законодательство в Англии. — М.: ГИЮЛ, 1957.
- Крылова Н.С. Политико-правовой режим и система правления в Северной Ирландии. — Советское государство и право, 1987. № 1.
- Магазинер А.М. Чрезвычайно-указное право в России. — СПб.: Типография М.М.Стасюлевича, 1911.
- Меньших А.А. Законодательство о борьбе с терроризмом во Франции. — Проблемы совершенствования советского законодательства. Труды ВНИИСГСиЗ. Вып.49. — М., 1991.
- Никифоров Б.С. Английское законодательство военного времени о защите государства и обеспечении внутренней безопасности. — Советское государство и право, 1946, № 2.



О необходимости Закона СССР "О чрезвычайном положении". — Русская мысль (Париж), № 3788, 11.08.1989.

Полянский Н. Английские законы о чрезвычайных полномочиях правительства и об отправлении правосудия во время войны. — Советское государство и право, 1940, № 2.

Сохранит ли человечество человечность? Доклад Независимой комиссии по международным гуманитарным вопросам. — М.: Международные отношения, 1988.

Тихонов А.А. Институт интервенции в государственном праве латиноамериканских федераций. — Проблемы государства и права. Выпуск 9. — М.: ИГиП АН СССР, 1974.

Тихонов А.А. Эволюция партийной системы Бразилии в условиях режима "национальной безопасности" (1964-1982). — Партии в политической системе. — М.: Наука, 1983.

Троицкий В.С. Акты чрезвычайного законодательства в Шри-Ланке. — Источники права. — М.: Наука, 1985.

Чер Е. Законы военного времени и права граждан в Англии. — Советское государство и право, 1941, № 3.

Чрезвычайное законодательство ФРГ. — М.: Юрлит, 1968.

Чрезвычайное положение. Юристы обсуждают: каким должен быть закон для экстремальной ситуации. — Московские новости, № 26, 25.06.1989.

Ackerman D.M. The President's Powers in Time of War: A Brief Overview. Congressional Research Service. Report No.91-95A. — Washington: CRS, January 18, 1991.

Alam Z. Emergency Powers and Indian Democracy. — New Delhi: S.K.Publ., 1987.

Bonner D. Emergency Powers in Peacetime. — London: Sweet and Maxwell, 1985.

Chatterjee N.C., Parameswara Rao P. Emergency and Law. With Special Reference to India. — London: Asia Publ.House, 1966.

Cronin R.P. Crisis in the Indian Punjab: Evolution, Issues, Competing Positions and Prospects. Congressional Research Service. Report No.84-152 F. — Washington: CRS, August 1984.

Cronin R.P. India's Punjab Crisis: Issues, Prospects, and Implications. Congressional Research Service. Report No.87-850 F. — Washington: CRS, October 1987.

Daes E.-I.A. The Individual's Duties to the Community and the Limitations on Human Rights and Freedoms under art.29 of the Universal Declaration of Human Rights. — New York: United Nations, 1983.

Duker W.F. A Constitutional History of Habeas Corpus. — London: Greenwood Press, 1981.

Eaves J. Emergency Powers and the Parliamentary Watchdog: Parliament and the Executive in Great Britain, 1939-1951. — London: Hansard Society, 1957.

Egypt: Arbitrary Detention and Torture under Emergency Powers. — London: Amnesty International, July 1989.

Fawcett J.E.S. Human Rights and Domestic Jurisdiction. — The International Protection of Human Rights. Ed.by E.Luard. — New York, Washington: Frederick A.Praeger Publ., 1967.

Fisch W.B. Emergency in the Constitutional Law of the United States. — The American Journal of Comparative Law. Vol.38, 1990.

Franck T.M. Comparative Constitutional Process. Cases and Materials. Fundamental Rights in the Common Law Nations. — New York, Washington: Frederick A.Praeger Publ., 1968.

Friedrich C.J. Constitutional Government and Democracy. Theory and Practice in Europe and America. Fourth Edition. — Waltham, Massachusetts — Toronto — London: Blaisdell Publ.Co., 1968.

Goble P. Draconian State of Emergency Law. — Radio Liberty. Report on the USSR. Munich. 04.05.1990.

Gopalakrishnan P. The Constitutional Implications of President's Rule in Kerala. — The Supreme Court Journal. Madras. Vol.XXП, 1959, No.8, August.

A Guide to the United Nations Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment. — London: Amnesty International, August 1989.

Hankey L. Government Control in War. — Cambridge: at the University Press, 1945.

Hingorani R.C. Human Rights in India. — New Delhi, Bombay, Calcutta: Oxford & IBN Publ.Co., 1989.

Human Rights. Questions and Answers. — New York: United Nations, 1987.

Ideology and Emergency. — New Delhi: Communist Party Publication, 1976.

India. Human Rights Violations in Punjab: Use and Abuse of the Law. — New York: Amnesty International, May 1991.

International Law Association Paris Conference (1984). International Committee on the Enforcement of Human Rights Law. Report of the Committee. Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Exception.

International Law Association Warsaw Conference (1988). Committee on the Enforcement of Human Rights Law. Second Interim Report of the Committee.

Kagzi M.C.J. Judicial Control of Executive Discretion under Preventive Detention Law: An Indian Experience. — Public Law. London. Spring 1965.



- Klein E. The States of Emergency According to the Basic Law of the Federal Republic of Germany. — Reports on German Public Law. — XIth International Congress of Comparative Law. Montreal 1990.
- Krishnan N.K. etc. Working Class and the Emergency. — New Delhi: Communist Party Publication, August 1975.
- Lal K. Emergency: Its Need and Gains. — New Delhi: Hittashi Publ., 1976.
- Levenson H. A Survey of Emergency Powers in Britain. — Review of Contemporary Law. Brussels. 1981, No.2.
- Lewis P. Reason Wounded. An Experience of India's Emergency. — New Delhi, Bombay etc.: Vikas Publ.House, 1978.
- Meron T. Draft Model Declaration on Internal Strife. — International Review of the Red Cross. Jan.-Febr.1988.
- Morje M.N. Law of Emergency and Security. — Bombay: S.S.Pradnya Prakasan, 1976.
- Morris J.S. The Emergency Powers Act 1920. — Public Law. London. Winter 1979.
- Nakade S.B. Emergency in Indian Constitution. — New Delhi: Cosmo Publ., 1990.
- National Emergency and Our Tasks. Resolution adopted by the Central Executive Committee, Communist Party of India, New Delhi, 30 June to 2 July 1975. — New Delhi: Communist Party Publication, 1975.
- Nayar K. The Judgment: Inside Story of Emergency. — New Delhi: Vikas Publ.House, 1977.
- Noorani A.G. Constitution and the Emergency. — The Indian Express. New Delhi. 29.06.1973.
- O'Donnell D. Commentary by the Rapporteur on Derogation. — Human Rights Quarterly, February 1985.
- Peru. Human Rights in a State of Emergency. — London: Amnesty International, August 1989.
- President's Rule in the States. — New Delhi: Lok Sabha Secretariat, January 1985.
- Protecting Human Rights: International Procedures and How to Use Them. Summary of Selected International Procedures and Bodies Dealing with Human Rights Matters. — London: Amnesty International, August 1989.
- Questiaux N. Study of the Implications for Human Rights of Recent Developments Concerning Situations Known as States of Siege or Emergency. — New York: United Nations, Economic and Social Council, 1982.
- Relyea H.C. A Brief History of Emergency Powers in the United States. A Working Paper. Prepared for the Special Committee on National Emergencies and Delegated Emergency Powers, United States Senate. — Washington: U.S. Government Printing Office, 1974.
- Ralyea H.C. National Emergency Powers. — Congressional Research Service. Report No.91-383 Gov. — Washington: CRS, December 10, 1990. Revised April 29, 1991.
- Robertson A.H. The European Convention on Human Rights. — The International Protection of Human Rights. Ed.by Evan Luard. — New York., Washington: Frederick A.Praeger Publ., 1967.
- Rubin G.R. Emergency Powers: How Innovatory Are the Government's Statutory Preparations? — New Law Journal. London. Vol.135 No.6226. 25.10.1985.
- Seervai H.M. The Emergency, Future Safeguards and the Habeas Corpus Case: A Criticism. — Bombay: N.M.Tripathi Private Ltd., 1978.
- Setalvad M.C. Grave Emergency and Emergency Arising Out of the Failure of the Constitutional Machinery in a State. (Sir Alladi Krishnaswamy Ayyar Lectures for 1965). — Madras: Univ. of Madras, 1966.
- Shane P.M., Bruff H.H. The Law of Presidential Power. Cases and Materials. — Durham, N.Carolina: Carolina Academic Press, 1989.
- Shane P.M., Bruff H.H. The Law of Presidential Power. Cases and Materials. 1990 Supplement. — Iowa City: Univ. of Iowa School of Law, 1990.
- Shane P.M. The Law of Presidential Power. Course Supplement on Persian Gulf War. — Iowa City: Univ. of Iowa School of Law, 1991.
- Sharpe R.J. The Law of Habeas Corpus. — Oxford: Clarendon Press, 1976.
- Singhvi A.M. Emergency and Constitutional Amendments: Legal Implications. — New Delhi: Singhvi Publ., 1988.
- Singhvi A.M. Judicial Review of State Derogations from Human Rights Obligations in International Treaties. — Human Rights in the Emerging World. Foreword by Justice R.S.Pathak, Chief Justice of India. Edited by Justice E.S.Venkataramiah, Judge, Supreme Court of India. — New Delhi, 1988.
- The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights. — Human Rights Quarterly. A Comparative and International Journal of the Social Sciences, Humanities and Law. The Johns Hopkins Univ. Press, Baltimore, MD, USA. Vol.7, No.1, February 1985.
- Srivastava M. Constitutional Crisis in the States in India. — New Delhi: Concept Publ.Co., 1980.
- States of Emergency: Torture and Violations of the Right to Life under States of Emergency. — London: Amnesty International, July 1988.
- Study of the Right of Everyone to Be Free from Arbitrary Arrest, Detention and Exile. — United Nations Department of Economic and Social Affairs, U.N.Doc. E/CN4/826 Rev.1. 1965.
- Terrorism: Theory and Practice. Ed. by J.Alexander etc. — Boulder, Col., 1979.
- Tripathi P.K. Preventive Detention: The Indian Experience. — The American Journal of Comparative Law. Vol.9 No.2, Spring 1960.



Van Hoof F. The Protection of Human Rights and the Impact of Emergency Situations under International Law with Special Reference to the Present Situation in Chile. — International Protection of Human Rights. Prof. Fried van Hoof. Second Summer Session, 1991. University of Iowa College of Law, Iowa City, IA.

Verma P.M. Constitutional Validity of Emergency Laws. — Allahabad: the Indian National Renaissance Society, 1978.

The War Powers Resolution. Relevant Documents, Correspondence, Reports. Prepared by the Subcommittee on Arms Control, International Security and Science of the Committee on Foreign Affairs, U.S. House of Representatives. — Washington: U.S. Govt. Printing Office, 1988.