

УДК 342.92

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ
И НОРМЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА**

© 2016 г.

В.Ю. УховСанкт-Петербургский университет
Министерства внутренних дел Российской Федерации, Санкт-Петербург

spb-u-mvd.kaf-ap@yandex.ru

Поступила в редакцию 01.09.2016

Рассматривается административно-правовой режим чрезвычайного положения в контексте норм международного права, анализируются международные стандарты в области основных прав человека, которые могут нарушаться при чрезвычайном положении.

Ключевые слова: чрезвычайное положение, международное право, права человека.

Возникновение чрезвычайных ситуаций, необходимость применения экстренных мер противодействия, серьезно ограничивающих права и свободы граждан, требование правового характера таких мер определили становление института чрезвычайного положения.

Формирование данного института происходило на национальном и на международном уровнях. При этом его развитие в масштабе отдельных государств почти на сто лет опередило международную практику. Первые парламентские акты, посвященные чрезвычайному положению, были приняты 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.

Первый шаг в создании института чрезвычайного положения на международном уровне был сделан с принятием Конвенции о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 04.11.1950) [1]. Статья 15 Конвенции устанавливала: «В случае войны или при иных чрезвычайных обстоятельствах, угрожающих жизни нации, любая из Высоких Договаривающихся Сторон может принимать меры в отступление от ее обязательств по настоящей Конвенции только в той степени, в какой это обусловлено чрезвычайностью обстоятельств, при условии, что такие меры не противоречат другим ее обязательствам по международному праву».

Конвенция назвала ряд прав, не подлежащих ограничению: право на жизнь (за исключением случаев гибели людей в результате правомерных военных действий), запрет пыток, запрет рабства и принудительного труда (за исключением службы, обязательной в случае чрезвычайного положения или бедствия, угрожающего жизни или благополучию населения), право на

наказание исключительно на основе закона. Кроме того, Конвенция ввела необходимое условие об информировании Генерального секретаря Совета Европы Договаривающейся Стороной об отступлении от своих обязательств, о вводимых ею мерах, о причинах их принятия, а также о дате прекращения действия таких мер и возобновлении осуществления положений Конвенции в полном объеме.

Спустя полтора десятка лет нормы подобного содержания были закреплены также в Международном пакте о гражданских и политических правах (принят 16 декабря 1966 г. Генеральной Ассамблеей ООН) [2]. Отличие состояло в ряде требований. Пакт прямо называл чрезвычайное положение условием для отступления стороной от принятых ею обязательств. Чрезвычайное положение должно быть объявлено официально. Определена степень отступления от обязательств – «как это требуется остротой положения». Расширен перечень прав и свобод, не подлежащих ограничению: недопустимость дискриминации, право на личную свободу, право на признание правосубъектности, свобода мысли, совести и религии.

В международных нормативных правовых актах институт чрезвычайного положения изложен весьма лаконично. Большую роль в раскрытии его содержания играют иные документы, хотя и не имеющие официального статуса, но пользующиеся авторитетом в мировом сообществе. К таким документам относятся Минимальные стандарты норм об основных правах человека при исключительном положении (приняты в 1984 году на Парижской конференции Международной ассоциации юристов) [3], Принципы защиты прав и свобод граждан в условиях действия чрезвычайного законодательства (сформулированные в 1982 году на

заседании Экономического и Социального Совета ООН) [4], Сиракузские принципы о положениях, касающихся ограничения и умаления прав в Международном пакте о гражданских и политических правах (приняты по итогам конференции, проведенной ООН в 1984 г. в городе Сиракузы) [5].

Наиболее полными и не нуждающимися в комментариях являются, на наш взгляд, Минимальные стандарты норм об основных правах человека при исключительном положении. Они отражают практически все стороны института чрезвычайного положения в его современном понимании и сводятся к следующему:

- провозглашение чрезвычайного положения, которое официально объявляется и в зависимости от обстановки распространяется на всю территорию государства или ее часть, может быть оправдано лишь действительным наличием критической ситуации для государства или общества, угрожающей жизни нации;

- все нормы, регулирующие чрезвычайное положение, должны быть закреплены в национальном законодательстве заранее, до объявления чрезвычайного положения;

- в конституции каждого государства должна быть определена процедура объявления чрезвычайного положения. В случае если исполнительная власть имеет возможность компетентно объявлять о введении чрезвычайного положения, подтверждение об этом законодательной властью должно быть осуществлено в возможно короткие сроки;

- заявление о сроках чрезвычайного положения никогда не должно переходить границы того периода, строго требуемого для восстановления нормальной обстановки, причем максимальный срок действия чрезвычайного положения (исключая случаи военной агрессии) узаконивается конституцией;

- законодательная власть должна в равной степени иметь право аннулировать как решение о введении чрезвычайного положения, так и возможность изменить срок его действия. Каждое продление срока чрезвычайного положения должно утверждаться органом законодательной власти и декларироваться до момента истечения первоначально определенного срока;

- в период чрезвычайного положения законодательные функции должны оставаться нетронутыми, независимо от применения ограничительных мер. Если подошел срок перевыборов, то он переносится до нормализации обстановки и возможности организации выборов, согласно конституции;

- чрезвычайное положение не может служить основанием для отступления государства

от положений ст. 6–8 (п. 1 и 2), 11, 15, 16 и 18 Международного пакта о гражданских и политических правах (принцип недопустимости посягательств на «абсолютные права и свободы»);

- высшие судебные органы (органы конституционного контроля) должны обладать соответствующими полномочиями для того, чтобы решить: соответствует ли законодательство о чрезвычайном положении конституции государства; соответствует ли акт о введении чрезвычайного положения и принимаемых мерах национальному законодательству. Названные органы должны обеспечить недопустимость вторжения в сферу «абсолютных прав» граждан и соблюдение принципа пропорциональности в отношении мер, ущемляющих права и свободы;

- у органа конституционного контроля должны быть широкие полномочия по объявлению какой-либо чрезвычайной меры (законодательного или исполнительного характера) или какого-либо акта по их применению потерявшим законную силу, если они не отвечают требованиям конституции или законодательству о чрезвычайном положении;

- акты, принятые для обеспечения режима чрезвычайного положения, должны утрачивать силу одновременно с его прекращением без специального о том уведомления;

- отмена чрезвычайного положения влечет за собой автоматическое восстановление всех прав и свобод, которые были отменены (ограничены), и никакие чрезвычайные меры не должны сохраняться [6].

Детальная проработка института чрезвычайного положения на международном уровне не позволила, однако, избежать ряда коллизий. Одна из них связана с позицией, что любое ограничение прав и свобод граждан в ответ на возникшую чрезвычайную ситуацию должно соответствовать требованиям Минимальных стандартов и иных подобного рода документов. На наш взгляд, это заблуждение, которое не учитывает установленную как Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, так и Международным пактом о гражданских и политических правах возможность ограничения законом ряда прав и свобод в целях национальной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других граждан.

Между тем практика применения исключительных мер без введения режима чрезвычайного положения имеет достаточно распространенный характер за рубежом и рассматривается не как противоречащая тем или иным международным институтам, а, напротив, как эффективное и оправданное средство реагирования на

текущие угрозы, средство стабилизации обстановки. На наш взгляд, очень показательным является пример Великобритании в отношении принимаемых мер борьбы с терроризмом. В 1984 году в Великобритании в связи с обострившейся ситуацией в Северной Ирландии был принят Закон о предотвращении терроризма (временные меры), который предусматривал ряд ограничений прав граждан, которые носили чрезвычайный характер, т.е. были введены в отступление от обычно применяемых норм. Эти ограничения допускали, в частности, задержание лиц, подозреваемых в причастности к совершению террористических актов, их подготовке и подстрекательству к ним, не только с целью предания суду за конкретное правонарушение, но и в интересах получения информации, т.е. без предъявления обвинения. Юридически допустимый 48-часовой срок задержания в отношении таких лиц мог быть продлен до пяти дней. Решение об этом, в отличие от обычного, судебного порядка рассмотрения подобных вопросов, принималось Государственным секретарем по делам Северной Ирландии.

До 23 декабря 1988 года закон действовал без объявления Великобританией об отступлении от своих международных обязательств в порядке статьи 15 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Между тем Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ), рассматривая 29 ноября 1988 года дело «Броуган и другие против Соединенного Королевства» [7], признал законной меру по продлению срока задержания, приняв во внимание чрезвычайность ситуации в Северной Ирландии, а также сложность расследования преступлений террористической направленности. Суд также указал, что задержание без предъявления обвинения в сложившейся ситуации не является нарушением пункта 1«с» статьи 5 Конвенции, если такое задержание проводилось добросовестно, т.е. с целью получить достаточные доказательства и продвинуть расследование.

В постановлении по делу «Мюррей против Соединенного Королевства» [8] ЕСПЧ подчеркнул, что пункт 1«с» статьи 5 Конвенции не должен применяться таким образом, чтобы создавать несоразмерные трудности на пути полицейских органов государств-участников к осуществлению эффективных мер по противодействию организованному терроризму. В этом же решении, оценивая правомерность мер в виде обыска и сбора личных сведений, применяемых в Великобритании согласно Закону о Северной Ирландии (чрезвычайные меры) 1978 года по отношению к лицам, подозреваемым в причастности к терроризму, ЕСПЧ напомнил об ответственности правительства в сфере защиты

граждан и институтов от угрозы организованного терроризма, а также о сложностях организации противодействия терроризму. Эти два фактора, как отметил суд, влияют на справедливое равновесие, которое должно существовать между осуществлением отдельной личностью прав, связанных с неприкосновенностью личной и семейной жизни, и возможностью для государства принимать эффективные меры в целях предотвращения террористических преступлений.

Таким образом, в международном пространстве существуют два правовых института, связанных с применением чрезвычайных мер: институт чрезвычайного положения и институт обеспечения национальной безопасности. Границу здесь определить достаточно сложно. Практика принятия зарубежными государствами, в том числе с «развитой» демократией, чрезвычайных мер в обход международных стандартов обеспечения прав человека достаточно богата. И последнее слово о законности таких мер в каждой конкретной ситуации принадлежит прежде всего органам международной юрисдикции.

Вместе с тем для понимания различия стоит проанализировать цели института чрезвычайного положения.

Как представляется, толчком к разработке международных стандартов в области прав человека, которые, как упоминалось, образуют основу института чрезвычайного положения, стала достаточно сомнительная политика в этой области отдельных государств. Предполагалось, что отступление государства от своих международных обязательств в сфере прав и свобод человека и вводимый в этой связи режим чрезвычайного положения являются исключительными мерами непродолжительного характера. Однако на практике чрезвычайное положение могло длиться годами. Например, чрезвычайное положение в Зимбабве длилось с 1965 по 1990 год, в Шри-Ланке чрезвычайное положение действовало с начала с 1971 по 1977 г., затем в период с 1977 по 1983 г. оно вводилось еще пять раз, а объявленное в 1983 г. оставалось в силе по 1991 г. Население Марокко жило в условиях чрезвычайного положения с 1965 по 1970 г., Сьерра-Леоне – с 1970 по 1978 г. В 1980-е годы чрезвычайное положение было установлено более чем в 30 из 170 провинций Перу. Народ Чили 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). В Колумбии чрезвычайное положение в действовало 23 года – с 1958 по 1981 г. [9]

Растянувшееся на годы, чрезвычайное поло-

жение стало означать установление диктаторского режима правления со всеми вытекающими из этого правоограничениями, а нормы статьи 15 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и статьи 4 Международного пакта о гражданских и политических правах создавали для этого легальную основу.

В таких условиях потребовалось выработать более четкие критерии режима чрезвычайного положения. Это, в частности, подразумевало определение ситуации, в которой применение исключительных мер и введение режима чрезвычайного положения считалось оправданным.

Эта ситуация должна иметь исключительный характер, представлять явную угрозу для жизни нации. Сиракузские принципы определяют такую угрозу как: а) касающуюся всего населения и всей или части территории государства и б) угрожающую физической целостности населения, политической независимости или территориальной целостности государства либо существованию или нормальному функционированию институтов, необходимых для обеспечения и защиты политических и гражданских прав. Внутренние конфликты и беспорядки, которые не представляют серьезной и неизбежной угрозы жизни нации, а также экономические трудности не могут считаться основанием для отступлений, предусмотренных статьей 4 Пакта.

В решении Европейского суда по правам человека по делу «Лоулесс против Ирландии» [10] понятие явной угрозы для жизни нации определено как положение кризиса или неминуемой исключительной опасности, которая затрагивает население в целом и представляет угрозу для организованной жизни сообщества, формирующего государство.

Необходимо подчеркнуть, что масштабность чрезвычайной ситуации в данном случае не означает ее распространения на всю территорию государства. Основанием для введения чрезвычайного положения может стать происшествие локального характера, главный критерий – возникшая в результате него опасность, которая должна иметь общенациональный характер.

Угроза жизни нации требует принятия мер, кардинально изменяющих обычный порядок управления и осуществления власти в государстве. С этим связано еще одно отличие института чрезвычайного положения от обеспечения национальной безопасности.

Адекватная реакция на возникновение чрезвычайной ситуации подразумевает возможность для главы государства (главы исполнительной власти) принятия срочных мер, направленных

на восстановление порядка. Ограничение этой власти может привести к тому, что необходимая оперативность реагирования на чрезвычайную ситуацию не будет достигнута, и это позволит ей перейти в неуправляемое состояние, повлечет достаточно серьезные, порой катастрофические последствия.

Полнота власти главы государства должна быть достаточной, чтобы вводить ограничения, затрагивающие основные права и свободы человека, как то: свободу передвижения, свободу выбора места жительства, личную и семейную неприкосновенность, свободу выражения личного мнения, право на свободный труд, свободу экономической деятельности и т.п.

Для обеспечения вводимых мер, общественной безопасности и порядка помимо участия правоохранительных органов необходимо привлечение военной силы, а для руководства привлеченными силами, контроля над обстановкой, обеспечения централизованного управления требуется ограничение полномочий местных органов власти и введение временных органов управления. Решение этих вопросов должно осуществляться оперативно, в силу чего они также должны быть отнесены к числу чрезвычайных полномочий главы государства.

Введение чрезвычайного положения осуществляется главой государства единолично, и основным критерием при принятии такого решения является его мнение о существовании и неизбежности чрезвычайной ситуации. Перечень конкретных мер, предпринимаемых в данной ситуации, также определяется главой государства.

Таким образом, чрезвычайное положение – это совокупность мер, ограничивающих личные, социальные, экономические и политические права, вводимых главой государства единолично и по собственному усмотрению в целях предотвращения или устранения чрезвычайной ситуации.

Расширение полномочий главы государства, с одной стороны, объективно необходимо, с другой – представляет опасность злоупотребления ими. Если вернуться к Минимальным стандартам норм об основных правах человека при исключительном положении, можно обратить внимание, что большинство приведенных положений содержат инструменты, которые позволяют минимизировать произвол исполнительной власти при чрезвычайном положении или его возможность. Это и требование о подтверждении решения о введении чрезвычайного положения со стороны законодательного органа и о законодательном закреплении перечня чрезвычайных мер, подлежащих применению, и запрет

на прекращение полномочий законодательного органа в силу истечения срока его со- зыва.

Список литературы

1. Собрание законодатель- ства РФ. 2001.

№ 2. Ст. 163.

2. Между- народная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М.: Юридическая литература, 1990. С. 32–53.

3. Subrata R.C. The rule of law in a state of emer- gency: the Paris minimum standarts of human rights norms in a state of emergency. 1989.

4. Qnestiaux N. Study of the Implications for Human rights of Recent Developments Concerning Known as State of Siege of Emergency. N.Y.: United Nations Eco- nomic and Social Council, 1982. P. 15–19.

5. Вестник МГУ. Серия 11. Право. 1992. № 4. С. 59–69.

6. Соловьев А.И. Конституционно-правовое регу-

References

1. Sобрание zakonodatel'stva RF. 2001. № 2. St. 163.

2. Mezhdunarodnaya zashchita prav i svobod che- loveka. Sbornik dokumentov. M.: Yuridicheskaya litera- tura, 1990. S. 32–53.

3. Subrata R.C. The rule of law in a state of emer- gency: the Paris minimum standarts of human rights norms in a state of emergency. 1989.

4. Qnestiaux N. Study of the Implications for Human rights of Recent Developments Concerning Known as State of Siege of Emergency. N.Y.: United Nations Eco- nomic and Social Council, 1982. P. 15–19.

5. Vestnik MGU. Seriya 11. Pravo. 1992. № 4. S. 59–69.

лирование режима чрезвычайного положения в Рос- сийской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М.,

ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGIME OF THE STATE OF EMERGENCY IN THE CONTEXT OF INTERNATIONAL LAW

V.Yu. Ukhov

In this article, the administrative and legal regime of the state of emergency is considered in the context of international law. International standards for basic human rights that can be violated during the state of emergency are examined.

Keywords: state of emergency, international law, human rights.

2001.

7. Броуган и другие против Соединенного Королев- ства (Страсбург, 29 ноября 1988 года) // СПС «Консуль- тантПлюс: Международные правовые акты».

8. Мюррей против Соединенного Королевства (Страсбург, 28 октября 1994 года) // СПС «Консуль- тантПлюс: Международные правовые акты».

9. Домрин А.Н. Государственно-правовой институт чрезвычайного положения. Постановка проблемы // Конституционный вестник. 1992. № 13 (ноябрь).

10. Case of Lawless v. Ireland (Strasbourg, 1 july 1961). <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-103914>.

6. Solov'ev A.I. Konstitucionno-pravovoe reguliro- vanie rezhima chrezvychajного polozheniya v Ros- sijskoj Federacii: Dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2001.

7. Brougan i drugie protiv Soedinennogo Korolevst- va (Strasburg, 29 noyabrya 1988 goda) // SPS «Kon- sul'tantPlyus: Mezhdunarodnye pravovye akty».

8. Myurrej protiv Soedinennogo Korolevstva (Stras- burg, 28 oktyabrya 1994 goda) // SPS «Konsul'tant Plyus: Mezhdunarodnye pravovye akty».

9. Domrin A.N. Gosudarstvenno-pravovoj institut chrezvychajного polozheniya. Postanovka problemy // Konstitucionnyj vestnik. 1992. № 13 (noyabr').

10. Case of Lawless v. Ireland (Strasbourg, 1 july 1961). <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-103914>.